Fiskeriadministrationen i ett EU-perspektiv

Översyn av fiskeriadministrationen m.m.

SOU 1998:24

Ref KB
Occ 500

57

Statens offentliga utredningar
1998:24
Jordbruksdepartementet

Fiskeriadministrationen i ett EU-perspektiv

Översyn av fiskeriadministrationen m.m.

Betänkande av Fiskeriutredningen
Stockholm 1998

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: fritzes.order@liber.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningsavdelning
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1998

ISBN 91-38-20841-5
ISSN 0375-250X

Till Statsrådet och chefen för Jordbruksdepartementet

Regeringen bemyndigade den 21 november 1996 (dir. 1996:97) chefen för Jordbruksdepartementet, statsrådet Åhnberg, att tillkalla en särskild utredare med uppgift att mot bakgrund av EU-medlemsskapet dels göra en översyn av fiskeriadministrationen, särskilt avseende Fiskeriverket, dels föreslå åtgärder för en effektiviserad forsknings- och utvecklingsverksamhet på fiskets område.

Med stöd av bemyndigandet förordnade chefen för Jordbruksdepartementet den 21 november 1996 förre statssekreteraren Nils Gunnar Billinger att vara särskild utredare.

Till sakkunniga utsågs den 3 februari departementssekreteraren Per Högberg, departementssekreteraren Eva Lehndal och avdelningschefen Bengt Strömblom. Samma dag förordnades som experter länsrådet Leif Byman, kustbevakningsöverinspektören Olle Engelbrektsson och överdirektören Mats Olsson. Den 7 mars 1997 förordnades som experter kanslichefen Christer Hoel, sektorchefen Christina Huhtasaari, avdelningschefen Åke Pettersson och organisationsdirektören Thomas Pålsson. Departementssekreteraren Eva Lehndal entledigades den 19 oktober 1997 och departementsrådet Tommie Sjöberg förordnades som sakkunnig den 20 oktober 1997.

Som huvudsekreterare anställdes den 7 januari 1997 avdelningsdirektören vid Statskontoret Viviann Gunnarsson. Som sekreterare anställdes ekonomen Gunilla Tegelskär den 3 februari 1997 och filosofie doktorn Anders Nissling den 7 mars 1997. Den 24 mars 1997 förordnades byråassistenten Margareta Pååg att med verkan från den 25 mars 1997 vara utredningens assistent.

Utredningen överlämnar härmed betänkandet Fiskeriadministrationen i ett EU perspektiv (SOU 1998:24). Något särskilt yttrande har inte avlämnats. Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i januari 1998

Nils Gunnar Billinger

/Viviann Gunnarsson

Innehåll

DEL I

1 Sammanfattning ... 15

1.1 Utredningens uppgift ... 15
1.2 Utgångspunkter ... 15
1.3 Fiskeriadministrationens delar ... 16
1.3.1 Den gemensamma fiskeripolitiken och den svenska förvaltningsmodellen ... 16
1.3.2 Den nationella fiskeriadministrationen ... 19
1.3.3 Undersöknings- och FoU-verksamhet ... 20
1.4 Utredningens överväganden och förslag ... 23
1.4.1 Principer för utredningens förslag ... 23
1.4.2 Förslag avseende det offentliga åtagandet ... 25
1.4.3 Förslag avseende administration av den gemensamma fiskeripolitiken ... 28
1.4.4 Förslag avseende undersöknings- och FoU-verksamhet ... 38
1.4.5 Organisatoriska konsekvenser av utredningens förslag ... 48
1.4.6 Konsekvenser avseende övriga myndigheter ... 57
1.4.7 Effekter av föreslagna förändringar ... 59

2 Uppdraget och utredningens genomförande ... 63

2.1 Uppdraget ... 63
2.2 Översyn av fiskeriadministrationen ... 64
2.3 Utgångspunkter för fiskeripolitiken ... 65
2.4 Avgränsningar ... 66
2.5 Utredningens genomförande ... 67
2.6 Disposition av betänkandet ... 68

DEL II

3 Fiskerinäringen och fritidsfisket ... 73

3.1 Fiskerinäringen i Sverige ... 73

3.1.1 Förutsättningar ... 73
3.1.2 Internationella jämförelser ... 74
3.1.3 Import och export ... 78
3.1.4 Yrkesfiske ... 79
3.1.5 Vattenbruk ... 84
3.1.6 Beredningsindustri ... 86
3.1.7 Detaljhandel och konsumtion ... 88
3.2 Fritidsfiske ... 89
3.3 Aktörer ... 91
3.3.1 Offentliga aktörer ... 91
3.3.2 Privata aktörer och organisationer ... 91
3.4 Multilaterala fiskeöverenskommelser ... 97

4 Fiskeriadministration i Sverige ... 101

4.1 Utgångspunkter i fiskeripolitiken ... 101
4.2 Administration, organisation, kostnader ... 102
4.3 Regeringskansliet ... 103
4.4 Fiskeriverket ... 106
4.4.1 Historik ... 106
4.4.2 Den legala grunden ... 107
4.4.3 Några särskilda uppgifter ... 109
4.4.4 Regleringsbrev för budgetåren 1997 och 1998 ... 110
4.4.5 Verksamhetsgrenar ... 111
4.4.6 Verksamhetens kostnader för budgetåret 1995/96 ... 112
4.4.7 Fiskeriverkets finansiering ... 113
4.4.8 Fiskeriverkets organisation ... 117
4.5 Länsstyrelserna ... 123
4.6 Kustbevakningen ... 126
4.7 Övriga myndigheter ... 128
4.7.1 Livsmedelsverket ... 128
4.7.2 Kommunala livsmedelsinspektörer ... 128
4.7.3 Jordbruksverket ... 128
4.7.4 Naturvårdsverket ... 129
4.7.5 Kammarkollegiet ... 130

5 Den gemensamma fiskeripolitiken ... 131

5.1 Den gemensamma fiskeripolitikens bakgrund ... 131
5.2 Gällande regler för den gemensamma fiskeripolitiken ... 133
5.2.1 Grundförordningen ... 133
5.2.2 Marknadsordningen ... 135
5.2.3 Strukturordningarna ... 139
5.2.4 Kontrollförordningen ... 155
5.3 Ändringar av politik och regler ... 160

5.3.1 Arbetsgång inom EU:s institutioner ... 160
5.3.2 Sveriges medverkan i utvecklingsprocessen ... 167

6 Tillämpning och administration av den gemensamma fiskeripolitiken ... 175

6.1 Kommissionens löpande tillämpning och administration 175
6.1.1 Fiskeridirektoratet, DG XIV ... 175
6.1.2 Fiskeridirektoratets samarbete med andra direktorat ... 178
6.2 Tillämpning i Sverige ... 182
6.2.1 Resurspolitiken ... 183
6.2.2 Marknadspolitiken ... 184
6.2.3 Strukturpolitiken ... 185
6.2.4 Kontroll ... 197

7 Nationell Fiskeripolitik ... 205

7.1 Inledning ... 205
7.1.1 Geografiska avgränsningar i EG:s regelverk ... 205
7.1.2 Ansvariga myndigheter ... 206
7.2 Hur EG:s regelverk kompletterats i grundläggande nationell lagstiftning ... 207
7.3 Nationell lagstiftning ... 208
7.3.1 Fiskelagen och förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen ... 208
7.3.2 Statens vatten ovan odlingsgränsen ... 209
7.3.3 Finsk-svenska Gränsälvskommissionen ... 210
7.4 Fiske i sötvatten ... 210
7.4.1 Yrkesfiske ... 210
7.4.2 Icke yrkesmässigt fiske ... 211
7.5 Uppgiftsskyldighet och tillsyn ... 212
7.6 Fiskevård ... 213
7.6.1 Fiskevårdsområden ... 214
7.6.2 Statsbidrag till fiskevård ... 215
7.7 Utplantering och odling av fisk ... 215
7.8 Övrig reglering enligt Fiskelagen ... 216
7.8.1 Samäganderätt av fiske ... 216
7.8.2 Fiskådra ... 216
7.8.3 Hänsyn till naturvårdens intressen ... 217
7.9 Uppgifter enligt Vattenlagen ... 217
7.9.1 Ansökningsmål ... 218
7.9.2 Vattendomen ... 219
7.9.3 Omprövningar ... 220
7.9.4 Speciella mål ... 220
7.9.5 Kammarkollegiets roll i vattenmål ... 221

7.10 Övriga fiskerifrågor ... 221
7.10.1 Veterinära frågor ... 221
7.10.2 Genmodifierade organismer ... 222
7.10.3 Dumpning ... 223
7.10.4 Undanröjande av för fisket hindrande vrak ... 223
7.11 Miljöpolitik i förhållande till Fiskeripolitik ... 223
7.11.1 Sektorsansvaret för miljön ... 223
7.11.2 Naturvårdspolitiken och EU:s direktiv ... 225
7.11.3 Biologisk mångfald ... 225
7.11.4 Naturresurslagen ... 226
7.11.5 Naturvårdslagstiftningen ... 226
7.11.6 Miljöskyddslagen ... 228
7.11.7 Förslaget till Miljöbalk ... 228

8 Nationell fiskeriadministration ... 231

8.1 Omfattning av nationell politik ... 231
8.2 Jordbruksdepartementet, fiskeenheten ... 232
8.3 Fiskeriverket ... 232
8.3.1 Uppgifter ... 233
8.3.2 Några särskilda uppgifter ... 234
8.3.3 Verksamhetsområden ... 234
8.3.4 Organisation och administration för nationell reglering. 237
8.4 Länsstyrelserna ... 241
8.4.1 Ansvar för fiskefrågor vid länsstyrelserna ... 241
8.4.2 Verksamhetsmål för fiskeverksamheten ... 242
8.4.3 Resurser ... 242
8.4.4 Uppgifter ... 242
8.5 Kustbevakningen ... 246
8.6 Övriga myndigheter ... 247
8.6.1 Jordbruksverket ... 247
8.6.2 Naturvårdsverket ... 247
8.6.3 Kammarkollegiet ... 247

9 Forskningens roll och organisation ... 249

9.1 Inledning ... 249
9.2 Definitioner ... 249
9.3 Övergripande mål för undersöknings- och FoU-verksamhet inom området fisk och fiske ... 250
9.3.1 Allmänna mål och syften ... 250
9.3.2 Mål för FoU inom den gemensamma fiskeripolitiken (CFP) ... 251
9.3.3 Mål för FoU vid sidan av CFP ... 254
9.4 Allmänna krav på FoU inom området fisk och fiske ... 258

9.4.1 Krav på undersökningsverksamhet ... 258
9.4.2 Krav på forskning ... 259
9.5 Svensk fiskforskning - en översikt ... 260
9.6 Aktörer och intressenter ... 262
9.6.1 Fiskeriverket ... 262
9.6.2 Laxforskningsinstitutet (LFI) ... 281
9.6.3 Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) ... 284
9.6.4 Övriga universitet ... 286
9.6.5 Övriga ... 287
9.7 Internationella Havsforskningsrådet, ICES ... 287
9.8 Finansiering ... 293
9.8.1 Inledning ... 293
9.8.2 Organisation ... 294
9.8.3 Nationella medel ... 296
9.8.4 Internationella medel ... 302

DEL III

10 Det offentliga åtagandet ... 311

10.1 Det offentliga åtagandet avseende den gemensamma fiskeripolitiken ... 311
10.1.1 Multilaterala överenskommelser begränsar resursuttaget 312
10.1.2 En överstatlig politik ... 313
10.1.3 EU:s regelverk och den gemensamma fiskeripolitiken ... 314
10.1.4 Regionalpolitiken ... 314
10.2 Åtagande inom nationell fiskeripolitik ... 315
10.3 Analys av offentligt åtagande enligt direktivet ... 317
10.3.1 Allmänna motiv för offentliga åtaganden ... 317
10.3.2 Kriterier för omprövning av statliga åtaganden ... 319
10.4 Prövning av de offentliga åtagandet ... 320
10.4.1 Prövning avseende svensk administration av CFP ... 320
10.4.2 Prövning avseende administration av den nationella fiskeripolitiken ... 324
10.5 Utförare ... 326
10.5.1 Tänkbara utförare av administration för den gemensamma fiskeripolitiken ... 326
10.5.2 Utförare av den nationella administrationen ... 326
10.6 Principer för utredningens förslag ... 327

11 Fiskeriadministration av den gemensamma fiskeripolitiken, CFP ... 331

11.1 Utgångspunkter för översynen ... 331

11.2 Ansvarsfördelning mellan regeringen och Fiskeriverket - principer och förslag ... 332
11.3 Förhandlingsfasen ... 336
11.3.1 Underlag för regeringens långsiktiga ställningstaganden 336
11.3.2 Underlag för regeringens kortsiktiga ställningstaganden 338
11.4 Genomförandefasen ... 339
11.4.1 Resursfrågor ... 340
11.4.2 Marknadsfrågor ... 341
11.4.3 Strukturfrågor ... 342
11.4.4 Rådgivande grupper ... 347
11.4.5 Kontrollfrågor ... 348

12 Forskning och undersökningsverksamhet, framtida inriktning ... 375

12.1 Inledning ... 375
12.2 Problembild ... 376
12.3 Principiella utgångspunkter - svensk forskningspolitik ... 376
12.4 Principiella utgångspunkter - EU:s forskningspolitik ... 378
12.5 Sektorsansvaret för forskning ... 378
12.6 Behov av undersöknings- och FoU-verksamhet inom den gemensamma och den nationella fiskeripolitiken ... 379
12.6.1 Behov utifrån CFP ... 380
12.6.2 Behov utifrån nationell fiskeripolitik ... 381
12.7 Gränsdragning mellan för Fiskeriverket erforderlig och icke erforderlig undersöknings- och FoU-verksamhet ... 383
12.8 Möjligheter för Fiskeriverket att erhålla erforderligt kunskapsunderlag ... 385
12.9 Utförare och finansiering av för Fiskeriverket erforderlig undersöknings- och FoU-verksamhet ... 386
12.9.1 Undersökningsverksamhet ... 386
12.9.2 Tillämpad forskning ... 388
12.9.3 Grundläggande forskning ... 388
12.10 Att upprätthålla kvalitet ... 389
12.11 Fiskeriverkets organisation för undersöknings- och FoU-verksamhet ... 390
12.11.1 Nuvarande organisation ... 390
12.11.2 Ny organisation ... 392
12.12 Samarbete med andra forskningsorgan och forskningsinstitut ... 394
12.12.1 Uppdragsverksamhet ... 394
12.12.2 Laxforskningsinstitutet ... 394
12.12.3 Universiteten ... 395
12.13 Internationella havsforskningsrådet, ICES ... 397

12.14 Skogs- och jordbrukets forskningsråd, SJFR 398
12.15 EU-stöd 400
12.16 Medel enligt 10 kap. 6 §, vattenlagen 401

13 Organisation för uppgifter inom fiskeriadministrationen 403

13.1 Utgångspunkter för organisationsförslaget 403
13.1.1 Principer för organisationsutformning 403
13.1.2 Det offentliga åtagandet och den svenska förvaltningsstrukturen 404
13.1.3 Fiskeriadministration avseende den gemensamma fiskeripolitiken 405
13.1.4 Fiskeriadministration med avseenden på nationell fiskeripolitik 405
13.1.5 Uppdelning av fiskeriadministrationen på en CFP-del och en nationell del 407
13.2 Organisatoriska konsekvenser 409
13.2.1 Jordbruksdepartementet 409
13.2.2 Fiskeriverkets ledningsform 410
13.2.3 Fiskeriverkets organisation 412
13.3 Konsekvenser avseende övriga myndigheter 421
13.3.1 Länsstyrelserna 421
13.4 Kustbevakningen 424
13.5 Effekter av föreslagna förändringar 425
13.5.1 Kostnadseffekter 426

Bilaga 1 Tillämpning av den gemensamma fiskeripolitiken i andra medlemsländer 431

Bilaga 2 Kartläggning av FoU-verksamheten inom området fisk och fiske 481

DEL I

Del ett innehåller en sammanfattning i kapitel 1 som beskriver utredningens slutsatser mot bakgrund av uppdraget och nuvarande förhållanden och kapitel 2, som omfattar en beskrivning av uppdraget och utredningens genomförande.

1 Sammanfattning

1.1 Utredningens uppgift

Utredningens uppgift har varit att mot bakgrund av EU-medlemskapet dels göra en översyn av fiskeriadministrationen, särskilt avseende Fiskeriverket, dels föreslå åtgärder för en effektiviserad forsknings- och utvecklingsverksamhet på fiskets område.

I översynen av *fiskeriadministrationen* har ingått att bedöma vilka ytterligare anpassningar som behövs i den svenska administrationen för att effektivisera arbetet med den gemensamma fiskeripolitiken.

Utredningen har i översynen utgått från gällande politisk inriktning. Beslut av statsmakterna om annan politisk inriktning förutsätter givetvis andra administrativa system och en annan organisation.

Utredningen har granskat och prövat stöden till *undersöknings- och FoU-verksamhet* inom området samt Fiskeriverkets egen verksamhet i dessa avseenden. Även omfattningen av FoU-verksamheten har kartlagts och prövats.

Analysen har även omfattat jämförelser avseende administration och forskningsorganisation i några andra EU-länder, främst Storbritannien och Danmark.

1.2 Utgångspunkter

Genom EES-avtalet påbörjade Sverige en anpassning till den gemensamma fiskeripolitiken som främst rörde handels- och statsstödsfrågor. Vid förhandlingarna om medlemskap deklarerade Sverige att målet var att det svenska fisket redan från början fullt ut skulle integreras i den gemensamma fiskeripolitiken. Regeringen har i olika sammanhang deklarerat sin avsikt att fortlöpande värdera möjligheterna till besparingar i statens utgifter för administration och förvaltning med hänsyn till medlemskapet i europeiska unionen.

Regeringen har uttalat att även om den svenska förvaltningsmodellen är ändamålsenlig och i flera avseenden till fördel för statsförvaltningens arbete i EU, kommer statsförvaltningens organisation och arbetsformer att behöva anpassas till de krav som den fortlöpande utvecklingen av EU-samarbetet medför. Sådana anpassningar skall leda till effektivitetsvinster och kostnadsbesparingar.

Utredaren har tolkat detta så att den gemensamma fiskeripolitikens administration och organisation i Sverige skall möta de krav som ställs inom EU och effektiviseras utan att kostnaderna för att genomföra fiskeripolitiken blir högre än idag.

I Sveriges finns ett betydande fiske vid kusterna, i insjöar och vattendrag som inte regleras genom den gemensamma fiskeripolitiken. För detta krävs en nationell fiskeripolitik och en organisation för administration. I prop. 1997/98:2, hållbart fiske och jordbruk poängteras även behovet av ett starkare miljöarbete inom dessa sektorer, vilket påverkar behovet av administration.

Utredaren tolkar direktiven, budgetpropositionen för 1998 och prop. 1997/98:2 så, att det för att fullfölja den svenska fiskeripolitiken, inom EU såväl som nationellt, behövs en organisation och administration som kan genomföra intentionerna inom såväl den gemensamma fiskeripolitiken som inom den nationella fiskeripolitiken.

Även om fisket i ekonomiska och andra avseenden är ett litet politikområde i Sverige, är det ett stort område i EU med betydande politisk sprängkraft. Besluten inom den gemensamma fiskeripolitiken och Sveriges agerande inom detta politikområde har på grund av sin speciella karaktär av fullt utvecklad gemenskapspolitik även stor betydelse för Sveriges roll som aktivt medlemsland i sin helhet och för vårt totala inflytande i EU-samarbetet.

1.3 Fiskeriadministrationens delar

1.3.1 Den gemensamma fiskeripolitiken och den svenska förvaltningsmodellen

Den gemensamma fiskeripolitiken (Common Fisheries Policy, CFP) är en fullt utvecklad gemenskapspolitik. I likhet med den gemensamma jordbrukspolitiken innebär den gemensamma fiskeripolitiken att samtliga medlemsländer omfattas av samma bestämmelser. Den gemensamma fiskeripolitiken är en överstatlig politik vars regler blir direkt

bindande för varje medlemsland. Den gemensamma fiskeripolitiken reglerar alla aspekter på fisket från havet till konsumenten. Detta innebär att fiskeripolitiken, tillsammans med jordbrukspolitiken och ett fåtal andra områden, intar en särställning i det europeiska samarbetet.

Besluten inom den gemensamma fiskeripolitiken påverkar direkt bland annat följande:

- fiskresursen och den biologiska mångfalden i haven
- EU:s budget, vilken Sverige medfinansierar
- den svenska fiskenäringens ekonomiska förutsättningar
- regionalpolitiken.

Indirekt påverkas även förutsättningarna för fritidsfisket vilket är en nationell angelägenhet.

Inträdet i EU var ett politiskt beslut och den gemensamma fiskeripolitiken följde med detta beslut. Den gemensamma fiskeripolitiken i nuvarande utformning förutsätter statliga ingripanden för att genomföra politiken. Den förutsätter också att vissa statliga myndigheter och organ skall finnas eller organiseras i syfte att utföra administration och kontrolluppgifter. Vidare skall varje land lämna vissa uppgifter till ICES samt bedriva forskning och utvecklingsarbete på området.

Sverige har endast deltagit inom den gemensamma fiskeripolitiken under tre år och den svenska statsförvaltningen befinner sig för närvarande i en utvecklingsfas med syfte att anpassa organisation och arbetsmetoder till de krav och möjligheter som EU-medlemskapet innebär. Flera utredningar har granskat om den svenska förvaltningsmodellen är ändamålsenlig i förhållande till EU:s arbetsformer. Samtliga utredare har funnit att flera av modellens förutsättningar snarare är en fördel än en nackdel i EU-arbetet. I budgetpropositionen för 1997 framhöll regeringen att statsförvaltningens organisation och arbetsformer även i fortsättningen kan behöva anpassas till de krav som EU-arbetet i framtiden ställer.

Som framhållits av bland annat den förvaltningspolitiska kommissionen är besluten inom EU ett resultat av en sammanvävd process inom vilken myndigheter, företag, organisationer, regeringar och kommissionen verkar. För att Sverige, med bibehållande av sin traditionella förvaltningsstruktur, skall nå framgång är det nödvändigt med täta formella och informella kontakter mellan regeringen och dess myndigheter. I länder med utvecklat ministerstyre kan detta ske smidigt genom att ministern när som helst kan utnyttja sin "befälsrätt" för att styra administrationen. Detta är inte möjligt i Sverige.

Av verksförordningen (1995:1322) framgår att myndigheterna skall medverka i EU-arbetet.

Fiskeriverket och andra myndigheter skall således självständigt, inom givna ramar, inrikta och organisera sitt arbete så att regeringen får det stöd som är nödvändigt för ett framgångsrikt agerande i EU-sammanhang.

En förutsättning för att detta samspel skall fungera inom ramen för svensk förvaltningsmodell är att de politiska målsättningarna är tydliga. Utifrån en av regeringen formulerad och av riksdagen fastställd politisk inriktning skall sedan myndigheten, i detta fall Fiskeriverket, självständigt utforma och bedriva sin verksamhet.

En annan förutsättning är att regeringen på ett mer aktivt sätt styr sina myndigheter när det gäller EU-frågor. Regleringsbrev, instruktion och formella regeringsuppdrag är i allmänhet alltför trubbiga styrinstrument. I stället krävs en dialog mellan departementets politiska ledning och verksledningen om strategiska frågor och verksamhetens inriktning. För att underlätta ett sådant arbetssätt förslår utredningen att Fiskeriverket organiseras som ett enrådighetsverk.

Strukturen, med regeringens kollektiva ansvar och självständiga myndigheter, kan jämföras med EU:s organisation. Regeringskansliet arbetar huvudsakligen mot europeiska rådet och myndigheterna mot kommissionen. Det finns dock inte någon absolut norm för vem som skall föra Sveriges talan i olika sammanhang. Alla som representerar Sverige i EU-sammanhang skall ha ett mandat eller en instruktion att utgå från. Det gäller både politiska företrädare och tjänstemän och det är ett villkor som kan härledas ur regeringsformen, vilket innebär att det i princip inte är någon skillnad om Sverige i t.ex. en arbetsgrupp företräds av en tjänsteman från departement eller myndighet. Båda skall agera utifrån sin instruktion. Det som fäller avgörandet om deltagande är andra faktorer som personlig lämplighet, tillgänglig kapacitet, arbetsbelastning m.m. I förhandlingar och beslut där det krävs vidare överväganden än rena expertkunskaper, kan personer med god allmänbildning och breda politiska kunskaper och omdöme utses att föra Sveriges talan. Sådana tjänstemän står att finna såväl inom regeringskansliet som inom myndigheterna. I samtliga fall krävs dock instruktioner som möjliggör aktiv förhandlingsinsats samt utförlig återrapportering till både regeringskansli och myndighet.

Fiskeriverket och dess tjänstemän har hittills i stor utsträckning anlitats i rådsarbetet. Det finns inget som hindrar att så sker även i framtiden. Utredningen anser att regeringen om den så önskar, med iakttagande av övergripande policy, tydliga instruktioner och ovillkorlig återrapporteringsskyldighet, kan överlåta ett ännu större ansvar på Fiskeriverket, t.ex. ett generellt uppdrag att förhandla å Sveriges vägnar. Ett sådant förfarande kan bidra till att ytterligare fördjupa samarbetet mel-

lan regeringskansliet och dess myndigheter utan att de grundläggande principerna för den svenska förvaltningsstrukturen åsidosätts.

De olika delarna av den gemensamma fiskeripolitiken följer olika tidscykler avseende förhandlingar och genomförande. Beroende av ämnesområde överlämnar rådet i varierande grad till kommissionen och medlemsländerna att genomföra fattade beslut. Sakområdenas speciella karaktär i detta avseende får effekter dels på ansvarsfördelning mellan departement och myndighet, dels på hur arbetet kan planeras. Dessa olikheter mellan olika sakområden utgör en viktig faktor när principer om ansvarsfördelning mellan departement och myndighet diskuteras.

1.3.2 Den nationella fiskeriadministrationen

Geografiska avgränsningar styr tillämpningen av olika regelverk i Sverige.

Fritidsfisket inom Sveriges territorium regleras inte av den gemensamma fiskeripolitiken utan styrs av fiskelagen och förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

Två geografiska områden täcks inte av detta regelverk. Det är fiske på statens vatten ovan odlingsgränsen som regleras i rennäringslagen och rennäringsförordningen, och fisket i gränsälvarna mot Finland som regleras i ett särskilt avtal mellan Finland och Sverige.

När det gäller tillämpningen av EG:s förordningar och fiskelagen ligger ansvaret på Jordbruksdepartementets fiskeenhet och på Fiskeriverket medan länsstyrelserna utför vissa delar av administrationen på delegation från Fiskeriverket eller genom att ansvaret fördelats till länsstyrelser genom förordning.

För fisket i statens vatten ovan odlingsgränsen är det Jordbruksdepartementets same- och utbildningsenhet samt Jordbruksverket som har ansvaret och tre länsstyrelser som utför arbetet.

Den nationella fiskeripolitiken administreras i första hand av Fiskeriverket och länsstyrelserna. Jordbruksdepartementets fiskeenhet, har ett övergripande ansvar för att bereda frågor om inriktningen av politiken. Fiskeriverket är den enda myndighet som har föreskriftsrätt avseende fiskets bedrivande och fiskevård. Fiskeriverket kan dock endast reglera fisket i havet och längs kusterna samt i Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland, upp till det första definitiva vandringshindret.

Ansvaret för fiskevården i enskilda vatten tillkommer fiskevattenägaren. Fisket i dessa vatten är inte närmare reglerat men kan vid vanskötsel stoppas enligt en särskild vanhävdsparagraf, 29 § fiskelagen. Denna har dock aldrig utnyttjats. Någon direkt insyn i hur fisket be-

drivs i enskilda vatten har inte staten. Indirekt har detta lösts genom att fiskevårdsområden har inrättats, enligt lagen om fiskevårdsområden. Fiskevårdsområden har dock inte bildats för alla enskilda vatten. Av landets sjöyta, de stora sjöarna oräknat, ingår endast 40 % i något fiskevårdsområde.

När det gäller den helt nationella delen av fiskeripolitiken finns redan idag utrymme för både statliga, kommunala och privata initiativ.

Kustbevakningen har uppgifter inom övervakning och kontroll av såväl det kustnära yrkesfisket som av yrkesfisket i Vänern och Mälaren. Även fritidsfisket på allmänna vatten utefter kusterna och i vissa av de stora sjöarna övervakas av Kustbevakningen.

1.3.3 Undersöknings- och FoU-verksamhet

I utredningens uppgift ingår att föreslå åtgärder för effektiviserad FoU på fiskets område. Vidare skall utredningen lämna ett principförslag som avser gränsdragning mellan den för Fiskeriverkets myndighetsfunktion erforderliga FoU-verksamheten och övrig FoU på området och mot denna bakgrund göra en bedömning av vilken FoU som bör handhas av Fiskeriverket respektive handhas av andra utförare.

Utgångspunkten för bedömningen har varit att endast sådan FoU-verksamhet som har omedelbar betydelse för verkets myndighetsutövning skall handhas av Fiskeriverket. Vidare skall utredningen pröva vilken organisation och vilka arbetsformer som bäst svarar mot Fiskeriverkets behov av kunskapsunderlag för verkets myndighetsutövning.

Även SJFR:s roll, Fiskeriverkets medverkan i olika internationella organisationer på forskningens område och möjligheterna till ökade FoU-insatser genom EG:s ramprogram belyses.

Utredningen har utfört en kartläggning av verksamheten i Sverige och granskat Fiskeriverkets undersöknings- och FoU-verksamhet samt verkets stöd till externt utförd FoU.

Utredningen har tolkat uppgiften så att Fiskeriverket kan vara utförare av undersöknings- och FoU-verksamhet, men att denna endast skall omfatta sådan verksamhet som har omedelbar betydelse för verkets myndighetsutövning. Det innebär att den för Fiskeriverket erforderliga undersöknings- och FoU-verksamheten även kan ha andra utförare. Utredningen har definierat verkets myndighetsuppgifter dels utifrån åtaganden inom den gemensamma fiskeripolitiken, dels utifrån nationell fiskeripolitik.

Därefter har utredningen bedömt vilken undersökningsverksamhet och FoU som är av omedelbar betydelse för verkets myndighetsutövning och verksamhet som är mer perifer utifrån verkets uppgift. Med

ledning härav har ett förslag utarbetats som klargör vilka av nuvarande verksamheter vid Fiskeriverket som bör avvecklas eller flyttas till annan utförare. Ytterligare en utgångspunkt för granskningen har varit att renodla myndighetsfunktionen med avseende på den gemensamma fiskeripolitiken respektive nationell fiskeripolitik.

Behoven utifrån den gemensamma fiskeripolitiken är definierade i EG:s förordning om ett gemenskapssystem för fisket. Enligt förordningen skall regleringen av fisket bygga på biologiska, socioekonomiska och tekniska analyser. Detta förutsätter att de enskilda medlemsländerna bidrar med data, analys och rådgivning. ICES samordnar och utvecklar detta arbete som utmynnar i biologiskt grundade råd till kommissionen om lämpligt fiskeuttag. Kommissionens förslag ligger sedan till grund för ministerrådets beslut om kvoternas storlek och fördelning på medlemsländerna.

Erforderliga data samlas in inom ramen för den undersökningsverksamhet som bedrivs. Denna omfattar den av fiskarena inrapporterade fångststatistiken kompletterad med biologisk provtagning på landad fisk samt av fisket oberoende undersökningar i form av hydroakustiska undersökningar och/eller standardiserade provfisken inklusive biologisk provtagning. Vidare krävs uppgifter om fiskeflottans storlek och effektivitet bl.a. i form av egenskaper hos använda redskap samt aktivitetsgrad. För förvaltningen behövs dessutom kunskap om socioekonomiska aspekter som lönsamhet och kostnader i olika typer av fisken.

Sveriges anslutning till EU innebär ett åtagande att genomföra den gemensamma fiskeripolitiken. Det innebär exempelvis att Sverige måste följa beslut om fångstmängder, fredade arter och att beslutade förordningar på detta område direkt blir svensk lag. Tillämpning av lag är en myndighetsuppgift. Beslut av ministerrådet blir därigenom en svensk myndighetsuppgift.

Inom den gemensamma fiskeripolitiken ingår också vattenbruket, varför stöd från gemenskapen utgår till FoU kring vattenbruket. För att kunna fatta beslut om stöd till och regler för vattenbruk behövs kunskap om de olika fiskarternas biologi och dessas potential inom vattenbruket samt om utveckling av metoder och teknik för ökad effektivitet inom produktionen och för att minska vattenbrukets miljöproblem.

Behoven utifrån nationell fiskeripolitik av undersöknings- och FoU-verksamhet uppkommer bl.a. genom att Sverige är anslutet till konventionen om ICES, FAO:s uppförandekod och FN:s havsrättskonvention. Sverige har förbundit sig att med utgångspunkt från vetenskapligt underlag vidta förvaltningsåtgärder som leder till ett ansvarsfullt fiske. Den gemensamma fiskeripolitiken omfattar i princip allt fiske, men den del som omfattar resurspolitiken tillämpas endast på fisket i haven. För medlemsstaterna finns det därför ett utrymme för nationell reglering av

fisket i kustzonen och i inlandet. I Sverige regleras de områden som omfattas av statens ansvar, nämligen kustzonen och allmänt vatten i inlandet, d.v.s. i de stora sjöarna och i vattendrag upp till första definitiva vandringshindret.

För att uppfylla målet om ett ansvarsfullt utnyttjande av fiskresurserna i dessa vatten krävs undersökningsverksamhet motsvarande den i havet, d.v.s. uppgifter om beståndsutveckling och fisketryck.

Fiskeriverkets sektorsansvar för miljön innebär att verket ansvarar för att inom fisket beakta målet att bevara den biologiska mångfalden och därmed verka för att ett rikt och varierat fiskbestånd bibehålls. Ansvaret för den biologiska mångfalden delas med Naturvårdsverket. Fiskeriverkets ansvar har definierats så att det omfattar de kommersiella arterna men också att inte övriga fiskarter påverkas negativt. Fisket är ofta den enskilt största faktorn som påverkar kommersiellt viktiga arter. Det stora fiskeuttaget påverkar inte bara beståndet i sig utan även övriga delar av ekosystemet. Vidare påverkas genom bifångster även andra arter än målarten, inklusive andra djurarter som sjöfågel och säl.

För att varaktigt hushålla med fiskeresurserna och för att bevara hotade arter och stammar krävs kunskap om olika fiskevårdsåtgärder så att avvägning kan ske mellan nyttjande och bevarande. Fiskeriverket handhar frågor om stöd till fiskevårdsåtgärder, t.ex. bildande av fiskevårdsområden, fisketillsyn och biotopvård samt meddelar i detta sammanhang föreskrifter om tillstånd och villkor för utsättning och flyttning av fisk. För att kunna utarbeta olika åtgärdsförslag krävs kunskap om olika arters miljökrav och om effekter av olika fiskevårdsåtgärder, t.ex. om bestånds- och biotopvård. Kunskapen om fiskets miljöeffekter är för närvarande begränsade och ett omfattande forskningsbehov föreligger.

Genom att fisken påverkas av sin omgivning behövs kunskap om olika miljöstörningars effekter på fiskbestånd. Sådana störningar förekommer med olika omfattning både i stor skala och som mer lokal påverkan.

I regeringens proposition 1997/98:2, Hållbart fiske och jordbruk, anges att Sverige för att utveckla ett ekologiskt hållbart och bärkraftigt fiske skall verka för att integrera miljöaspekter och beakta ekologiska krav i fisket. Omfattningen av de ökade FoU-behoven med anledning av propositionen är i dag svåra att överblicka men innebär behov av grundläggande kunskaper om fiskars roll i ekosystemet.

Av här redovisade skäl framgår att Fiskeriverket har behov av en omfattande undersöknings- och FoU-verksamhet för att verket skall kunna utföra sina myndighetsuppgifter. Utredningen har funnit att Fiskeriverket kontinuerligt även behöver tillgång till ett stort antal experter

i arbetet med att ta fram underlag inför beslut om regleringar eller fiskevårdsåtgärder, remissvar och vattenmål.

Fiskeriverket behöver för sin myndighetsutövning kontinuerligt data från undersökningsverksamhet. Det innebär att material måste insamlas, bearbetas och analyseras för att kunna genomföra beståndsuppskattningar, vilka ligger till grund för rådgivning och beslut om lämpliga uttag. Enligt utredningens uppfattning kan detta tillsammans med att utveckla lämpliga beskattningsstrategier och verkets sektorsansvar för miljön beskrivas som Fiskeriverkets kärnverksamhet.

Inom Fiskeriverket bedrivs även undersökningsverksamhet och forskning som inte är av omedelbar betydelse för verkets myndighetsutövning och således bör överföras till någon annan utförare eller avvecklas.

Fiskbiologiska undersökningar som avser icke exploaterade men t.ex. hotade arter ligger i första hand inom Naturvårdsverkets ansvarsområde och den verksamhet som pågår vid Sötvattenslaboratoriet vad gäller hotade arter bör därför handhas av annan utförare.

Inom miljöövervakningen t.ex. undersökningar av kalkningseffekter, recipientundersökningar m.m. där fisk ingår som indikatororganism utförs undersökningar på uppdrag av Naturvårdsverket vid både Sötvattens- och Kustlaboratorierna. Sådan verksamhet faller utanför Fiskeriverkets primära ansvar och är inte oundgängligen nödvändig för Fiskeriverkets ansvar och bör därför överföras till annan utförare, t.ex. till SLU. Miljöövervakningen och recipientundersökningarna omfattar till stor del övervakning av fiskbeståndens utveckling över tiden och ger som resultat långa tidsserier. Dessa uppgifter kan även utnyttjas i resursövervakningen inom Fiskeriverkets kärnverksamhet. En överföring av denna verksamhet till annan utförare bör därför organiseras på ett sådant sätt att data görs tillgängliga för Fiskeriverket.

1.4 Utredningens överväganden och förslag

1.4.1 Principer för utredningens förslag

Utredningens förslag avseende den framtida organisationen och administrationen på fiskeområdet följer vissa principer. Dessa utgår från utredningsdirektivens krav om en organisationsutformning som syftar till att renodla verkets roll som regeringens instrument för en fiskeripolitik inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken samt att anpassa

organisationen på ett sådant sätt att samverkan med EG-kommissionens direktorat för fiske DG XIV underlättas.

Den första principiella utgångspunkten vid utarbetandet av förslagen har varit att det i den nya organisationen skall gå att särskilja det som ingår i den gemensamma fiskeripolitiken från det som ingår i nationell politik. Genom att den gemensamma fiskeripolitiken i huvudsak reglerar det marina fisket har en utgångspunkt varit att skilja mellan uppgifter som stöder den marina delen och uppgifter som stöder den del av fiskeripolitiken som avser kust- och sötvatten. Denna principiella uppdelning följs i utredningens förslag avseende departementet, Fiskeriverkets centrala delar och för laboratorier och utredningskontor. Genom uppdelningen blir det i framtiden möjligt att forma politiken och beräkna effekter av ändringar utifrån dessa två huvudlinjer eller verksamhetsområden. Dessutom kan de rent nationella delarna i en framtid, om så skulle vara önskvärt, föras samman med andra politikområden eller sektorer utan att störa inriktningen av den gemensamma fiskeripolitiken.

Den andra principiella utgångspunkten har varit att låta så mycket som möjligt av administrationen av den nationella fiskeripolitiken ligga på länsstyrelser eller hos privata utförare så nära användarna som möjligt. Kopplingarna till miljöpolitiken har här spelat en viktig roll. När det gäller den gemensamma fiskeripolitiken är näringen så liten att inriktningen istället har varit att inte splittra resurserna på alltför många utförare. Ansvaret för och administrationen av den gemensamma fiskeripolitiken genomförs bäst och effektivast, enligt utredningens uppfattning, i en samlad organisation. På så sätt kommer utbytet med DG XIV att underlättas. Även samarbetet med departementet både avseende den långsiktiga inriktningen och i omedelbara förhandlingar kan förbättras. När det gäller strukturstöden har vi valt att inte lämna mer ingående förslag avseende den framtida organisationen och administrationen eftersom programmen troligen kommer att få en annan inriktning fr.o.m. 1999. I denna del kan, med nuvarande administration och resurser, länsstyrelserna ta ett något större ansvar.

En tredje princip har varit att i så stor utsträckning som möjligt överföra till privata utförare sådant som inte är myndighetsuppgifter. I de fall Fiskeriverket även i fortsättningen utför uppgifter som likaväl kan utföras inom den privata sektorn skall verket ha full kostnadstäckning för sina tjänster. Detta gäller t.ex. odling för utsättning och användning i kommersiellt syfte såsom utsättning i Dalälven och viss del av verksamheten i Kälarne. Även SWEDMAR:s verksamhet skall såsom hittills bedrivas med full kostnadstäckning och vara förenlig med Fiskeriverkets myndighetsuppgifter i övrigt. Myndigheten skall inte bedriva affärsverksamhet.

En fjärde princip som utredningen har försökt tillämpa är att överföra till andra myndigheter eller till den privata sektorn sådana uppgifter som Fiskeriverket utför på uppdrag av andra myndigheter, t.ex. på uppdrag av Naturvårdsverket eller domstolar. I dessa fall gäller först att avgöra om uppgiften är en myndighetsuppgift. I vissa fall finns emellertid för närvarande ingen annan som kan ta över verksamheten oavsett om denna kan definieras som en myndighetsuppgift eller inte. När det gäller t.ex. recipientkontroll kan SLU vara en tänkbar framtida utförare om SLU får möjlighet att utveckla sina resurser för detta arbete. En annan tänkbar framtida utförare kan tillkomma om staten beslutar att inrätta särskilda avrinningsmyndigheter eller vattenmyndigheter i enlighet med förslagen i utredningen om avrinnigsområden.

1.4.2 Förslag avseende det offentliga åtagandet

Utredningen har analyserat och prövat det offentliga åtagandet inom både den gemensamma fiskeripolitiken och den nationella fiskeripolitiken. Utredningen anser att prövningen visar att administrationen av den gemensamma fiskeripolitiken såväl som den nationella fiskeripolitiken bör vara ett offentligt åtagande med ungefär samma omfattning som nu.

Prövning avseende den gemensamma fiskeripolitiken

Utredningen konstaterar att inträdet i EU var ett politiskt beslut och att den gemensamma fiskeripolitiken följde med detta beslut. Den gemensamma fiskeripolitiken i nuvarande utformning förutsätter statliga ingripanden för att genomföra politiken. Även om Sverige inte hade blivit medlem i EU så har Sverige åtagit sig att följa olika internationella överenskommelser på området, vilket medför att fiskeriadministrationen ändå skulle vara ett offentligt åtagande.

Om det offentliga åtagandet skall minska måste beslut fattas av statsmakterna om en annan ordning. Därefter måste ett nytt avtal förhandlas fram och beslutas inom gemenskapen. Vägen till sådana förändringar är lång.

Utredningens förslag avseende framtida administration och forskning inom fiskeriområdet utgår från gällande politisk inriktning. Inriktningen är emellertid att administrationen skall kunna anpassas flexibelt till nya förhållanden. En sådan möjlighet uppkommer då beslut skall fattas om EG:s fiskeripolitik år 2002.

Ansvaret för den gemensamma fiskeripolitiken utgör ett offentligt åtagande för samtliga länder inom unionen. I vissa delar förutsätts re-

dan i förordningarna att administrationen utförs av departementen eller andra statliga organ. I några avseenden kan dock utförandet ligga på organisationer eller företag likaväl som på den offentliga förvaltningen. Det gäller t.ex. inom resurspolitiken, fiskerikontrollen och inom strukturstöden där det är möjligt att i vissa fall anlita privata organisationer och företag.

Utredningen har i sina överväganden gjort bedömningen att med nuvarande politiska grund är det effektivast att samla administrationen av den gemensamma fiskeripolitiken till de offentliga organ som idag har uppgiften.

På ett område gör dock utredningen en annan bedömning. Marknadsföringsåtgärder utförs idag av Svensk Fisk som finansieras av medel från den före detta svenska prisregleringspolitiken, den s.k. prisregleringskassan. Svensk Fisk är en fristående organisation inom Fiskeriverket. I Sverige tar normalt enskilda företag eller branschorganisationer ansvar för produktutveckling och marknadsföringsåtgärder. Utredningen anser att denna inriktning även bör gälla för fiskeribranschen. I framtiden bör därför näringen ta ett större eller hela ansvaret för finansieringen av marknadsföringsåtgärder. Statsmakterna måste inom kort ta ställning till om verksamheten vid Svensk Fisk skall fortsätta och i vilka former. Det finns flera sätt att lösa frågan men utredningen har i sin överväganden stannat för ett alternativ där staten även i fortsättningen tar ett begränsat ansvar för konsumentupplysning. De medel som nu står till Svensk Fisks disposition bör utgöra grunden för denna verksamhet kompletterade med tillskott från branschen. Den lösning som utredningen föreslår innebär ingen ökad kostnad för statskassan men kan möjliggöra ett stöd och ett igångsättningskapital till en svag bransch. Möjligheten att delfinansiera vissa projekt med EU-medel ökar också om branschen och staten gemensamt söker projektmedel.

Prövning avseende administration av den nationella fiskeripolitiken

Den nationella fiskeripolitiken har tillkommit genom politiska beslut om lagar och förordningar som till stor del baseras på internationella överenskommelser. För fiske i sötvatten och längs kusterna gäller vissa internationella överenskommelser om bevarande. Genom lagstiftningen reglerar staten resursuttaget och utövar tillsyn av fiskevårdsåtgärder.

Fiskeriverket får utfärda föreskrifter för fiske i kustzonen och i de stora sjöarna. De baseras på undersökningar av fiskevatten som utförs på flera olika sätt, genom av Fiskeriverkets Kust- och Sötvattenslabo-

ratorier upplagda undersökningar, genom Fiskeriverkets utredningskontor, vid utredningar i vattenmål, genom länsstyrelsernas fiskeriexpertis eller av fiskevattenägare. Länsstyrelserna har uppgifter som avser tillstånd och tillsyn, prövningar samt fiskevårdsplanering och rådgivning.

Uppgifter som avser föreskrifter samt tillstånd och tillsyn är offentliga uppgifter medan uppgifter avseende planering, rådgivning och även undersökningar och åtgärder i samband med fiskevård inte behöver vara en offentlig uppgift. Fiskeriverkets utredningar avseende fiske i vattenmål är exempel på en uppgift som kan läggas på andra utförare. Även om Fiskeriverket förordnas som expert i dessa mål behöver det inte innebära att utredningar skall utföras av verkets personal.

Uppgifter som avser planering och privat rådgivning kan överföras till privata utförare. En viss rådgivning av allmän karaktär som kan ges i form av informationsskrifter eller utbildnings- och seminarieinsatser bör dock kunna förekomma i Fiskeriverkets regi.

När det gäller fiskevården i privata vatten samt fritidsfisket är utredningens utgångspunkt att det förhållande som råder nu inte ändras, nämligen att fiskevattenägaren är ansvarig för vården av sina vatten. Inom miljövården är det en allmän princip som även finns intagen i den nya miljöbalken att förorenaren skall betala (polluter pay principle, ppp). Det har även blivit alltmer vedertaget att överföra denna princip till nyttjaren (user pay principle, upp) så att denne får ett betalningsansvar även om varken ägande eller nyttjandet i sig innebär miljöförstöring. Redan nu tar fiskevattenägarna betalt för nyttjandet genom försäljning av fiskekort.

De fiskevattenägare som organiserat sig i fiskevårdsföreningar betalar en avgift till föreningen. Genom olika initiativ, privata såväl som offentliga, kan fritidsfisket bl.a. inom turistnäringen komma att utvecklas till en ny näringsgren. I takt med att fritidsfisket utvecklas som en näring och kan generera vinst för ägarna till vattnen är det rimligt att dessa i likhet med andra näringsidkare tar ett ökat ansvar för tillgången och för finansiering av undersökningar och forskning som är till gagn för näringen.

De flesta fiskevårdsområden har idag en god fiskevård men det finns undantag. Det finns f.n. inte några möjligheter för myndigheterna att i tid förhindra att privat ägda vatten förvaltas på ett felaktigt sätt. Först när skadan redan är skedd kan med nuvarande lagstiftning en vanhävdsparagraf tillämpas. Om det i ett sammanhängande vattensystem som förvaltas av flera olika föreningar och ägare finns någon eller några som sköter sina vatten mindre väl kan detta påverka hela vattenområdet. För att i sådana fall åstadkomma en bättre fiskevård bör i

första hand informationsinsatser användas. I vissa fall är emellertid detta inte tillräckligt.

Utredningen föreslår därför ett visst utökat offentligt åtagande för att det skall bli möjligt att i tid vidta åtgärder som syftar till vård av biotoper och fisk. Det kan ske genom en ändring i fiskelagen på så sätt att ansvaret för tillsynen bör åvila Fiskeriverket men med rätt att delegera uppgifterna till länsstyrelserna. Utredningen har emellertid inte utarbetat förslag till ny lagtext. För detta krävs ytterligare beredning. Utredningen bedömer att uppgiften kan rymmas inom länsstyrelsernas nuvarande resurser.

1.4.3 Förslag avseende administration av den gemensamma fiskeripolitiken

Utredningen har till uppgift att bedöma ansvarsfördelningen mellan regeringen och myndigheterna bl.a. när det gäller arbete med den gemensamma fiskeripolitiken.

Förslagen avseende den gemensamma fiskeripolitikens tillämpning och administration beskrivs utifrån två olika steg i beslutsprocessen, en förhandlingsfas och en genomförandefas. Anledningen till detta är att arbetssätten och rollerna delvis är olika. Förhandlingsfasen består av momenten förberedelser, förhandling, återrapportering och uppföljning medan genomförandefasen tar vid då ett beslut är fattat och skall genomföras i medlemslandet. Denna fas innehåller analys, förberedelse, arbete i förvaltningskommitté, eventuella förhandlingar om tillämpning samt genomförande i Sverige, d.v.s. införlivandet i svensk administration. Särskilt beskrivs administrationen avseende strukturstöden och fiskerikontrollen.

Underlag för regeringens långsiktiga ställningstaganden

De första åren efter EU-medlemskapet har inneburit en stor arbetsbörda för såväl regeringskansliet som för myndigheterna. Anpassning av svensk lagstiftning till ett stort befintligt regelverk, introduktion av nya arbetssätt, samt beredning av framlagda förslag har dominerat arbetet. Tillgängliga resurser har nästan uteslutande använts för att reagera på förslag. Utrymmet för arbete med frågor och problem på medellång sikt har varit alltför litet och det långsiktiga analysarbetet har fått stå tillbaka. Resurserna har inte varit tillräckliga för att både implementera befintlig politik, vara tidigt ute med analyser inom pågående förhandlingar och dessutom initiera nya frågeställningar.

Erfarenheterna av de första åren har emellertid visat att små medlemsländer har goda möjligheter till inflytande med goda argument och genomtänkta förslag. Inför ordförandeskapet under det första halvåret av år 2001 är det viktigt att Sverige stärker sin EU-kompetens. För att kunna påverka utvecklingen av den gemensamma fiskeripolitiken på lång sikt, t.ex. avseende beslut för perioden efter år 2002, krävs dels att nya frågeställningar identifieras tidigt, dels att det finns en fastlagd policy för varje område inom den gemensamma fiskeripolitiken.

Enskilda frågor kan i många fall behandlas inom kommissionen under en lång period. För att kunna påverka utvecklingen och nå framgång krävs därför att ett medlemsland tidigt driver en genomtänkt och konsekvent linje. För att kunna agera effektivt i detta arbete krävs en fastlagd policy att utgå från. Sverige bör i större utsträckning vända agerandet inom EU från att reagera på befintliga förslag till att ta initiativ till ändringar i politik och administration.

För att förbättra kapaciteten för långsiktigt analysarbete föreslår utredningen att Fiskeriverket inrättar en analysenhet direkt under generaldirektören. Det bör vara Fiskeriverkets uppgift att på ett tidigt stadium tillhandahålla analyser om vad olika förändringar kan tänkas innebära för svensk fiskerinäring och utarbeta förslag till ståndpunkter.

Utredningen föreslår också att Jordbruksdepartementets fiskeenhet förstärker sin beställar- och utvärderingsfunktion.

I syfte att förbättra förutsättningarna för ett aktivt långsiktigt agerande föreslår utredningen att Jordbruksdepartementet för den gemensamma fiskeripolitikens sakområden utarbetar policydokument. Det kan t.ex. ske i form av skrivelse eller proposition till riksdagen. De av utredningen föreslagna åtgärderna är särskilt viktiga inför den förestående revideringen av den gemensamma fiskeripolitiken år 2002 samt Sveriges ordförandeskap år 2001.

Underlag för regeringens kortsiktiga ställningstaganden.

Arbetssättet inom EU med ofta korta tider mellan förslag och beslut har inneburit stora påfrestningar i inledningsskedet för såväl departementet som myndigheten.

Utredningens förslag till omorganisation av Fiskeriverket innebär att en marin resursavdelning skapas och att en analysenhet inrättas. Genom dessa förändringar i Fiskeriverkets ledning och planering kommer Fiskeriverkets möjligheter och resurser för att ta fram underlag för förhandlingar att stärkas. Samtidigt leder detta till en förbättrad framförhållning. Utöver dessa åtgärder föreslår utredningen att Fiskeriverkets

resurser för att bistå regeringen i förhandlingsarbetet förstärks med ytterligare ett personår.

Genomförandefasen

Genomförandefasen består dels av att genomföra beslutade regelverk i hemlandet, dels av att delta i EU:s arbete med verkställighet och uppföljning. Den senare verksamheten sker i första hand inom ramen för kommissionens olika förvaltningskommittéer.

Fiskeriverket ansvarar för att beslutat regelverk genomförs i Sverige och representerar Sverige i förvaltningskommittéerna. Ibland behandlas frågor av mer politisk karaktär i förvaltningskommittéerna t.ex. frågan om fleråriga utvecklingsprogram för fiskeflottan i respektive medlemsland.

På ett område, handelsfrågor, föreslår utredningen att kontakterna bör förstärkas mellan Fiskeriverket och de myndigheter som har ansvaret för fiskets handelsfrågor, Kommerskollegium och Generaltullstyrelsen. Dessa myndigheter remitterar ärenden direkt till Fiskeriverket när fiskefrågor aktualiseras. Fiskeriverket har inte ansvaret för någon handelsfråga men det är ändå viktigt att verket kan följa utvecklingen på området och har god kompetens för att kunna besvara remisser eftersom den allmänna kompetensen om fisk är mycket begränsad.

Strukturfrågor

Strukturstöden är efter beslut i rådet till största delen ett arbetsområde som delegerats till kommissionen att förvalta. I Sverige utgör de två övervakningskommittéerna ett forum för diskussioner om genomförandet av stödprogrammen för fiskerinäringen.

Inom kommissionen utvecklas rådets beslut inom kommissionens ständiga kommitté för fiskerinäringens struktur. Där diskuteras sådana frågor som tolkningar av regler, ändringar i medlemsstaters program, procedurer för utvärdering och uppföljning och annat som i första hand har med medlemsstaternas förvaltning av programmen att göra.

Nuvarande *arbetsfördelning mellan departementet och Fiskeriverket* innebär att verket ansvarar för alla frågor som har att göra med genomförande. Verket och departementet deltar tillsammans i arbetet med att utarbeta nya program, i förhandlingar med kommissionen, i övervakningskommitténs sammanträden samt i diskussioner om vissa enskilda frågor i kommissionens förvaltningskommitté. För att effektivisera ar-

bete behövs emellertid en tydligare markering av vilka Sveriges långsiktiga politiska ambitioner är.

Arbetsfördelning mellan Fiskeriverket och länsstyrelserna i arbetet med strukturstöden utgår ifrån att länsstyrelserna fattar beslut avseende mål 5a-åtgärderna vattenbruk, hamnar och beredning och att Fiskeriverket fattar beslut om övriga 5a-åtgärder, samt om Pesca.

Gällande beslutsordning fastlades i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. Inför ett förslag om eventuella förändringar i denna ordning bör beaktas dels hur arbetsfördelningen har fungerat under innevarande period, dels programmens utformning under kommande programperiod.

Med tanke på den korta tid som återstår av *innevarande programperiod* anser utredningen inte att det är meningsfullt att föreslå några ändringar i beslutsordningen. Däremot bör den administrativa hanteringen utvärderas före programperiodens slut och ligga till grund för beslut om de administrativa formerna för nästa programperiod.

Redan nu har dock ett antal konsekvenser av nuvarande beslutsordning framkommit. Utredningen föreslår att Fiskeriverket efter samråd med länsstyrelserna och näringen formulerar en strategi för olika åtgärdsområden samt ser över och följer upp principer för fördelning av EU-medel på länen.

Genom att EU-medlen kanaliseras till Fiskeriverket, i egenskap av fondansvarig myndighet, och att beslutsrätten i vissa ärenden förlagts till länsstyrelserna, uppstår frågan om hur EU-medlen skall fördelas till länsnivå. För 1995, 1996 och 1997 fördelades medlen i huvudsak efter investeringviljan i respektive län. Detta har inneburit att länen har erhållit medel i proportion till hur mycket av EU-medlen inkomna ansökningar skulle ta i anspråk. Effekten av denna princip har blivit något olika för olika åtgärdsområden, vilket inte kan anses helt tillfredsställande.

Utifrån utredningens förslag att nuvarande beslutsordning bör bibehållas under innevarande programperiod, det vill säga att länen behåller beslutsrätten för vattenbruksnäringen, utrustning i hamnar och beredning och saluförande är det viktigt att en ny modell för fördelning av EU-medel på länen tas fram.

För gemenskapsinitiativet Pesca är det huvudsakliga problemet brist på relevanta ansökningar och inte arbetsfördelning mellan myndigheterna.

Nästa programperiod som börjar år 2000 och skall gälla till år 2006, kommer med största sannolikhet att innebära genomgripande förändringar i EG:s struktur- och regionalpolitik.

Förslag till nya rådsförordningar för strukturfonderna väntas i februari 1998 och ett beslut kommer troligen att fattas i december 1998.

Det är för närvarande inte möjligt att ha en bestämd uppfattning om vilka program som kommer att omfatta fisket. I diskussionen inför nästa programperiod om ansvarsfördelning för handläggning av fiskets struktur- och regionalstöd, är det en viktig avvägning mellan att i enlighet med den s.k. subsidiaritetsprincipen (närhetsprincipen) lägga besluten så nära de berörda som möjligt t.ex. på länsstyrelserna och att tillämpa enhetliga principer vid fördelning genom en centraliserad lösning. Den grundläggande principen inom såväl EG:s struktur- och regionalpolitik som inom den svenska politiken är att föra ut så mycket som möjligt av ansvaret till berörda regioner. Det specifika för fiskets område är emellertid att struktur- och regionalpolitiken skall inlemmas i ett gemensamt politikområde, den gemensamma fiskeripolitiken. Fiskets stöd kräver därför särskild uppmärksamhet vid fördelning av beslutsbefogenheter.

Utredningen föreslår att Sverige bör agera tidigt och ha förslag till en policy klar redan innan kommissionens förslag till utformning av struktur- och regionalpolitik inför nästa programperiod skall behandlas. Ansvarsfördelningen mellan regional och central nivå avseende strukturstöden får fastställas när villkoren för nästa stödperiod är beslutade.

På ett område, *yrkesfiskelicenser och fartygstillstånd,* har inom utredningen analyserats huruvida länsstyrelserna skulle kunna ta ett större ansvar. För att kunna följa fiskeflottans utveckling och lämna begärd information till kommissionen förvaltar Fiskeriverket ett register över samtliga fiskefartyg. För att få en enhetlig handläggning är det viktigt att yrkesfiskelicenser och fartygstillstånd behandlas i ett sammanhang.

Utredningen anser därför att Fiskeriverket skall hantera samtliga instrument som används för att uppfylla och följa de fleråriga utvecklingsprogrammen för fiskeflottan.

Ett annat område som utredningen har behandlat är hur Fiskeriverket nyttjar *rådgivande grupper* för diskussion av strukturstödsärenden inom olika åtgärdsområden. Grupperna är av stort värde för hanteringen av stödärenden. Såväl principiella frågor som enskilda ärenden tas upp till diskussion.

Utredningen anser att Fiskeriverket i sina rådgivande grupper inte skall diskutera enskilda ärenden. Utredningen föreslår att Fiskeriverket skall organisera sina rådgivande grupper på ett sådant sätt att gällande sekretessbestämmelser beaktas.

Kontrollfrågor

Fiskekontrollen i Sverige följer två regelsystem. Kontrollen av yrkesfisket i marina vatten följer EG:s lagstiftning medan kontrollen av yr-

kesfisket i sötvatten, husbehovsfisket samt fritidsfisket följer svensk lagstiftning.

När det gäller den del av fiskekontrollen som följer svensk lagstiftning bestäms organisation och ambitionsnivå nationellt. Det finns inte några hinder för att en medlemsstat använder samma slag av kontroll som EG:s kontrollförordning anger för allt yrkesfiske. I Sverige har vi valt att använda samma rutin även för yrkesfiske i kustvattnen och i söta vatten.

Den kontroll som ingår i den gemensamma fiskeripolitiken skall utföras enligt EG:s kontrollförordning och är obligatorisk. Fiskeriverket har ansvaret för att en sådan kontroll kommer till stånd. Fiskeriverket har sedan EU-inträdet anpassat organisation och administrativa rutiner till kontrollförordningens krav men ännu återstår väsentliga delar, bl.a. att utveckla det administrativa systemet och en landningskontroll i hamn som uppfyller EG:s målsättning.

De myndigheter som utför kontroll är f.n. *Fiskeriverket* som svarar för kontroll av marknadsregleringar och teknisk övervakning av strukturåtgärder, administration och kontroll av uppgifter i det administrativa systemet, utveckling av ett satellitbaserat kontrollsystem, samt kontroll av handelsstandarder. För kontroll vid gränsen mot Norge svarar *kommunala inspektörer* för kontroll av transporter avseende handelsstandards för Livsmedelsverkets räkning och på uppdrag av Fiskeriverket. *Kustbevakningen* svarar för flygspaning, kontroll till sjöss och vid landning av fisk samt på uppdrag av Fiskeriverket för kontroll av handelsstandarder på Gotland. Kustbevakningen svarar också för det anmälningssystem per radio som skall användas av gemenskapens såväl som tredje lands fiskefartyg för aktivitetsrapporter avseende fisket i svensk ekonomisk zon, hailingsystemet.

Kontrollförordningen anger i detalj vilka kontroller som skall utföras och vilka dokument som skall användas men anger inte någon ambitionsnivå för kontrollen och inte hur kontrollen skall organiseras. Det är medlemslandets uppgift att bygga upp en lämplig organisation som bekostas av medlemslandet. Organisation och ambitionsnivå skall redovisas till kommissionen. Dessutom anges i kontrollförordningen att medlemslandet skall ställa tillräckliga resurser till förfogande för att fiskerikontrollen skall kunna verka efter dessa riktlinjer. Vid den årliga redovisningen av överträdelser till DG XIV skall alla länder redovisa samma uppgifter enligt gemensamma blanketter.

Kontrollen i hamn uppnår olika mål i olika länder. Måluppfyllelsen ställs i relation till antalet landningar eller antalet loggboksblad. Ett mål för fiskekontrollen i hamn anges av DG XIV och besökta länder vara 5 -10 procent. I Sverige uppgick landningskontrollen till 0,5-1 procent år 1996 och ökades under 1997 till drygt 1 procent. Hur landningskon-

trollen bedöms av kommissionen och av andra länder beror av hur dokumenthanteringen i övrigt sker. Medlemsländerna skall bygga upp fungerande datasystem för att säkra datakvalitet och rapporter. Målet för dokumentkontrollen är att 100 procent av inlämnade dokument kan registreras och stämmas av, dubbelkontrolleras. Svårigheten att få rätt indata har medfört att flera länder redan i hamnen gör en första kontroll och parar ihop alla dokument manuellt. I andra länder läggs ansvaret på fiskare och förstahandsmottagare att sända in rätt ifyllda dokument i tid. Dessa paras sedan ihop i datasystemet.

Det primära syftet med kravet på en kontrollorganisation för fisket i samtliga medlemsländer är att medlemsländerna skall övervaka att de överenskomna fiskekvoterna inte överskrids. De uppgifter som skall lämnas i loggböcker och vid försäljning av fisk ger kunskap om fångsterna. Varje medlemsstat måste ansvara för tillförlitligheten i de data som lämnas till kommissionen. Kontrollens olika moment syftar till att säkra kvaliteten och riktigheten i de uppgifter som lämnas. Då 70 % av ett lands kvot utnyttjats skall kommissionen meddelas detta. Varje månad lämnas information om de mängder av kvoterade fiskbestånd som landats under föregående månad. En medlemsstat skall också meddela andra medlemsstater vilka landningar som skett av egna fartyg. Härvid används som underlag landningsdeklarationer, loggboksblad och uppgifter om försäljningen (avräkningsnotor).

Det yttersta syftet med kontrollen är således att genom övervakning och stickprov kontrollera att de uppgifter som lämnas om fångst och fångstområde är riktiga så att fisket av en kvoterad art kan stoppas i tid. Om inte stopp införs i tid kan kvoten överskridas. Överskridanden skall av kommissionen dras av mot nästa års kvot. Vid oriktiga uppgifter kan landet även tvingas betala ut ersättning.

Ett annat problem uppstår om det inte går att bedöma hur mycket som fiskats upp av kvoten. Då kan det bli nödvändigt för landet att av säkerhetsskäl och för att undvika påföljder stoppa fisket även om kvoten inte är uppfiskad. Sådana stopp betraktas självklart som onödiga av fiskarena. De kan i sin tur leda till irritation inom fiskenäringen.

De av europeiska kommissionen utsända inspektörerna kontrollerar organisation, rutiner och ambitionsnivå och återrapporterar resultatet till medlemslandet och kommissionen. Tyvärr kan en negativ bild av svensk förvaltning uppstå om kommunikationen i kontrollfrågor sviktar. Denna kan inverka menligt även vid kontakter inom andra områden eller i förhandlingar.

Efter EU-inträdet har Kustbevakningens insats inom fiskerikontrollen utökats avseende landningskontroller och uppgick avseende invägd fisk till 431 st år 1996. Även övervakningen till sjöss har ökats med 3 procentenheter och den totala flygövervakningen med ca 20%. De sist-

nämnda avser dock inte endast fiske. Antalet kontroller som avser fritidsfiske och husbehovsfiske är fortfarande stort. Brottsbenägenheten har styrt ambitionsnivån för Kustbevakningens insatser. Under 1997 genomfördes intensifierad fiskekontroll temporärt genom omgrupperingar av personal. Fram till i oktober 1997 har 530 landningskontroller genomförts.

Trots ökade insatser är landningskontrollen i hamn således ännu inte tillräcklig enligt EU:s mål. Landningskontroll skall utföras i första hand för att säkra datakvaliteten och förebygga brott. Kommissionen har vid flera tillfällen påpekat vikten av en tillräcklig landningskontroll i Sverige. Detta anfördes även vid utredningens besök vid DG XIV.

Fiskeövervakningen och kontroll till havs har däremot inte föranlett klagomål och bör därför vara av tillräcklig omfattning. Kvalitetskrav och ambitionsnivå bör dock utvecklas och dokumenteras. Kustbevakningen har beviljats bidrag från EU till investeringar för att förbättra fiskerikontrollen. Bidragen utbetalades med drygt 8 miljoner kronor 1996 och med drygt 11 miljoner kronor 1997.

Utredningen föreslår att Kustbevakningen även fortsättningsvis bör ha uppdraget att utföra övervakningen av fisket till sjöss och med flyg. Precisering avseende ambitionsnivån för denna del av kontrollen bör även i fortsättningen ske utifrån en analys av brottsbenägenheten samt utifrån ett slumpmässigt urval. Ambitionsnivå för kontrollen bör preciseras avseende yrkesfiske utanför kustzonen, inom kustzonen och i Vänern och Mälaren samt för fritidsfiske där Kustbevakningen normalt opererar. Ambitionsnivån bör ses över årligen och resultatet av kontrollen bör redovisas årligen.

Fiskeriverket har påbörjat förändringar avseende organisationen inom det centrala verket genom att bygga upp en särskild kontrollenhet. I september 1997 inrättades avdelningen för fiskerikontroll. Hanteringen av dokument och ADB-systemet är föremål för översyn men det kvarstår flera problem att lösa. Bl.a. tillåter det administrativa systemet ännu inte att loggbok och avräkningsnota kan paras ihop på fartygsnivå, vilket innebär att en fullständig dubbelkontroll (cross-checking) inte kan utföras som är ett krav enligt kontrollförordningen. En av orsakerna till detta är att försäljningsdokumenten behandlas av SCB. Ytterligare ett problem är att registreringen av grunddata kompliceras av otillräckligt eller felaktigt ifyllda loggböcker och avräkningsnotor vilket har medfört problem med rapporterna till kommissionen.

Kontroll av åtgärder för strukturanpassning inom fiskesektorn avser åtgärder för att begränsa fiskekapaciteten inom gemenskapens fiskeflotta. Denna kontroll bygger på data som hämtas från loggböcker och fartygsregister. För närvarande kan inte data från loggböcker samköras med data från fartygsregistret. Systemutvecklingen inom detta område

måste påskyndas om det administrativa systemet, som är grunden för fiskekontrollen ska kunna utnyttjas rätt.

Fiskeriverket har byggt upp en organisation för kvalitetskontroll som omfattar inspektion och kontroll av marknadsorganisationen för fisk och fiskprodukter. Vidare har en organisation för landningskontroll av industrifisk införts. Det projekt för utveckling av satellitkontroll som verket deltagit i har medfört att kunskap har byggts upp och på detta område har Fiskeriverket kommit lika långt som övriga EU-länder.

Utredningen föreslår att då utförandet även i fortsättningen skall delas av flera myndigheter bör preciseringar göras i dessa myndigheters instruktioner. Den dialog som Kustbevakningen skall föra med myndigheter som nyttjar dess tjänster bör vad avser fiskekontrollen preciseras. Ambitionsnivån bör anges i regleringsbrev. Även förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen bör preciseras.

Utredningen anser att basen för fiskerikontrollen bör vara ett väl fungerande administrativt system med tillförlitlig datainsamling. Rutiner för kontroll av invägd fisk i hamn, så kallad landningskontroll i hamn, måste införas. Ambitionsnivån bör bestämmas av hur väl det administrativa systemet fungerar. Fortsatt centraliserad lösning bör prövas framför en decentraliserad lösning. Det är viktigt att utvecklingen av ADB-systemet intensifieras. Registreringen av avräkningsnotor bör överföras från SCB till Fiskeriverket (vilket kräver ett resurstillskott i Fiskeriverket som verket har beräknat till tre årsarbetskrafter).

Utredningen har haft att ta ställning till hur landningskontrollen skall organiseras. Två huvudalternativ har övervägts, förbättringar av den nuvarande ordningen eller överföring av uppgifter från Kustbevakningen till Fiskeriverket. Utredningen har utgått från hur kontrollen utförs idag och jämfört med förhållandena i England, Skottland, Danmark och i viss mån Nederländerna.

Den största bristen i den nuvarande kontrollen är landningskontrollen i hamn. Den nuvarande landningskontrollen som utförs av Kustbevakningen innehåller alla de moment som avses men ambitionsnivån är enligt de siffror som redovisas fortfarande alltför låg. Under första halvåret 1997 utfördes kontroller motsvarande ungefär 1%. Kontrollerna utförs enligt vår bedömning fortfarande inte slumpmässigt vilket bör vara fallet om antalet kontroller skall kunna hållas nere. Anmärkningarna från kommissionen angående nuvarande organisation samt de samtal utredningen har fört med kommissionstjänstemän pekar mot att den övergångsperiod med större hänsyn som Sverige har som nytt medlemsland snart är till ända.

När det gäller frågan om vem som skall utföra kontrollerna i hamn kan flera alternativ övervägas. Vid jämförelser med andra länder finns olika lösningar, t.ex. lösningar där kontrollen utförs av privata företag,

lokala myndigheter, andra offentliga huvudmän och av "inspektorat" knutna direkt till den ansvariga organisationen. Flera utförare kan övervägas även i Sverige t.ex. Polisen, länsstyrelser, vissa kommuner, privata företag, Kustbevakningen och Fiskeriverket. Vid förändring av organisation bör effektiviteten vara vägledande. Av de nämnda tänkbara utförarna har endast Kustbevakningens personal kunskaper om landningskontroll i hamn. Fiskeriverket har personal med kunskap om industrilandningar. Inte någon av de tänkbara utförarna har en färdig organisation för att utföra uppgiften.

Fiskeriverket och Kustbevakningen har av utredningen givits i uppdrag att var för sig utarbeta ett förslag till en svensk organisation för landningskontroll i hamn av det yrkesmässiga fisket inom den gemensamma fiskeripolitiken samt att beräkna kostnaderna för förslaget. Utöver förslag avseende kontroll av yrkesfisket fick Fiskeriverket och Kustbevakningen i uppdrag att ange om kontrollnivån eller kontrollens organisation/utformning avseende det icke yrkesmässiga fisket skulle kunna ändras och i så fall på vilka sätt.

Fiskeriverket föreslår en samordnad organisation av kontrollen i hamnar som omfattar, landningskontroll (enligt konrollförordningens kontroller i hamn), provtagningar av landningar för industriändamål samt kontroll av handelsstandarder.

Utredningen bedömer att Fiskeriverkets förslag är det mest realistiska, genomarbetade och kostnadseffektiva. Om Fiskeriverket får bygga upp organisationen för landningskontroll ökar även utbytet mellan DG XIV och Fiskeriverket i det dagliga arbetet vilket medför ökad förståelse från båda håll.

Utredningen föreslår att Fiskeriverket som ansvarig myndighet avseende den gemensamma fiskeripolitiken i Sverige således även för kontrollförordningen får uppgiften att ansvara för landningskontrollen. En organisation för landningskontroll bör byggas upp inom Fiskeriverket enligt Fiskeriverkets förslag. De tillkommande kostnaderna uppgår sammanlagt till 11 miljoner kronor och den totala kostnaden jämfört med idag beräknas därmed bli 13,5 miljoner kronor. En organisation kan vara i drift första halvåret 1999. Intill dess bör Kustbevakningen utföra landningskontroll i hamn enligt nuvarande rutiner. Eftersom Kustbevakningen samtidigt blir av med uppgiften men har fått anslag för verksamheten bör medel motsvarande 11 miljoner kronor överföras från Kustbevakningens budget till Fiskeriverkets budget fr.o.m. år 1999. Kustbevakningen upprätthåller landningskontrollen i hamn på nuvarande nivå till årsskiftet 1999. Fiskeriverket bör i sin rekrytering av kontrollanter om så önskas, erbjuda anställning till personer från Kustbevakningen som har erfarenhet av fiskerikontroll.

Arbetsuppgifterna vid SCB förs över till Fiskeriverket. Detta innebär inte någon kostnad om Fiskeriverket använder de medel som nu används för upphandling av tjänsten.

Enligt utredningens uppfattning bör Fiskeriverkets personal inte utrustas med andra befogenheter än de som tillkommer fisketillsyningsman då de utför kontrolluppgiften. Orsaken är att kontrolluppgiften även innebär information till fiskarena och att skapa förståelse för gällande bestämmelser. I de fall polismans befogenheter behövs bör handräckning påkallas från polisen eller Kustbevakningen. I syfte att stärka Kustbevakningens befogenheter på detta område föreslår utredningen att ett tillägg görs i lagen 1994:1709 om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken så att Kustbevakningen på begäran inom sin befogenhet skall lämna den hjälp som behövs vid landningskontroll i hamn.

1.4.4 Förslag avseende undersöknings- och FoU-verksamhet

Utredningen har gjort en gränsdragning mellan för Fiskeriverket erforderlig och icke erforderlig undersöknings- och FoU-verksamhet efter två kriterier dels utifrån graden av relevans för myndigheten avseende ämnesval, dels utifrån graden av forskningsinnehåll:

1. Sektorsmyndigheten Fiskeriverkets primära uppgifter inom forskningen är att bedriva fiskeriforskning som avser fiskar och skaldjur som är utsatta för exploatering. Detta forskningsfält inkluderar redskapsteknik, produktionsteknik och ekonomi. Det forskningsfält som därefter har betydelse för fisket och myndighetsuppgiften avser övriga fiskarter och ekologiska samband. Utanför myndighetsuppgiften ligger forskning och undersökningar som avser miljön t.ex. recipientundersökningar.

2. De för myndighetsuppgiften mest angelägna uppgifterna är undersökningsverksamhet avseende av exploaterade fiskbestånds utveckling, resursövervakning. Därefter kommer sådant utvecklingsarbete som direkt stödjer undersökningsverksamheten. Efter denna uppgift följer den tillämpade forskning som bedrivs för att få bättre kunskap om hur fiskresurserna kan utnyttjas t.ex. forskning kring olika fiskevårdsåtgärder. Utanför myndighetens direkta behov av forskning befinner sig grundläggande forskning.

Utredningen föreslår att dessa principer skall tillämpas vid beslut om forskningsinriktning i Fiskeriverket.

Undersökningsverksamhet

När det gäller insamling av data för resursuppskattningar krävs i syfte att kunna följa trender i beståndsutvecklingen en viss omfattning vad gäller mängden data men framförallt varaktighet. Datainsamlingen måste även hålla hög kvalitet avseende metodiken. Den måste ske standardiserat så att resultaten kan jämföras år från år.

Vid sidan av Fiskeriverket kan utgör universitet och högskolor, forskningsinstitut, länsstyrelser och konsultföretag tänkbara utförare. Överväganden om lämplig utförare bör utgå ifrån de delvis olika krav som ställs på undersökningsverksamhet och forskning.

Att det inom undersökningarna krävs standardiserad datainsamling över lång tid samt att inomvetenskapliga frågeställningar oftast saknas innebär att universitet och högskolor är mindre lämpliga som utförare av sådan undersökningsverksamhet.

Vid undersökningar till havs på marina arter liksom vid viss övervakning i de stora sjöarna krävs tillgång till undersökningsfartyg och speciell utrustning i form av trålar och ekolod för hydroakustiska undersökningar samt specialkompetens som det finns mycket begränsad tillgång till. Av denna anledning är inte heller länsstyrelser eller konsultföretag för närvarande tänkbara utförare. Uppgiften bör ligga kvar inom Fiskeriverket.

Vid undersökningar i sjöar, i rinnande vatten och i kustzonen kan flera utförare komma i fråga eftersom beståndsövervakning där ofta utförs med hjälp av enklare metoder. Förutom Fiskeriverket, kan exempelvis länsstyrelser och konsultföretag vara lämpliga utförare. Fiskeriverket bör dock ha en samordnande roll för undersökningar oavsett vem som utför sådana uppdrag för att upprätthålla kvaliteten i datainsamlingen.

Bearbetning och analys av insamlat material omfattar dels upparbetning av biologiskt material, dels att resultaten samlas i databaser. Resultaten ligger till grund för bedömning av olika nivåer för uttag genom fiske och därmed för reglering av fiskets omfattning. För att avläsa trender och finna orsakssamband krävs ofta så långa tidsserier som över på flera decennier. Att utföra detta arbete hör till Fiskeriverkets kärnverksamhet.

Kompetens av detta slag finns idag inte att tillgå på annat håll än vid Fiskeriverket och hos LFI som bedriver undersökningsverksamhet avseende lax. Det är viktigt att säkerställa kompetensen även avseende

bearbetning och analys av insamlat material för att kunna ta fram resursöversikter som används som underlag för Fiskeriverkets myndighetsutövning. Det är också rimligt att utvecklingsarbete och metodutveckling vad gäller datainsamling, bearbetning och analys inom resursövervakningen, utförs inom Fiskeriverket. Kompetensen bör vara sådan att nya resultat som genereras inom den grundläggande forskningen kan tas tillvara. Underlag skall göras tillgängliga för forskare från andra institutioner, universitet och högskolor såväl som för andra myndigheter. Fiskeriverket bör dessutom utveckla databaserna så att de kan utnyttjas av flera användare t.ex. kommuner, privata användare som hushållningssällskap och fiskevårdsorganisationer. I dessa fall bör Fiskeriverket ta betalt för data och rapporter.

Utredningen föreslår att ansvaret för undersökningsverksamheten inom resursövervakningen skall ligga på Fiskeriverket. Fiskeriverket skall handha datainsamlingen när det gäller fiskresurserna i havet. Även när det gäller insamlingen av data vad avser fiskresurserna i sjöar, i kustzonen och i rinnande vatten bör ansvaret ligga på Fiskeriverket. Fiskeriverket kan dock upphandla undersökningar av t.ex. länsstyrelser, SLU m. fl. organisationer. Bearbetning och analys av det insamlade materialet skall utföras av Fiskeriverket. Sådant utvecklingsarbete som utförs i syfte att förbättra metodik och analys inom resursövervakningen skall utföras inom Fiskeriverket. Finansiering bör ske med anslagsmedel och genom det direkta stöd som kan utgå från DG XIV.

Tillämpad forskning

När det gäller forskning, tillämpad eller grundläggande, begränsas de tänkbara utförarna till universitet och högskolor, forskningsinstitut som LFI samt Fiskeriverket. Den tillämpade forskningen och utvecklingsarbetet skall svara mot användarnas behov eftersom syftet är att ta fram resultat som kan tillämpas för fiskevårdsåtgärder, vattenbruk eller fiskeriteknik. För att vara användbara måste resultaten vara tillförlitliga genom att hålla tillräcklig vetenskaplig kvalitet. Denna typ av forskning, där inomvetenskapliga frågeställningar inte står i centrum, tillhör inte universitet och högskolors primära uppgifter.

I Sverige finns vid sidan av Fiskeriverket f.n. få institutioner med verksamhet riktad mot olika typer av fiskforskning men om forskningens samhällsrelevans i enlighet med regeringens forskningsproposition får allt större betydelse kan tillämpad forskning få ett större utrymme vid universitet och högskolor. Uppgiften att ta fram det för Fiskeriverket erforderliga kunskapsunderlaget inom områdena fiskevård, fiskeri-

teknik, fiskeriekonomi och vattenbruk kan antingen ligga inom Fiskeriverket eller, beroende på frågeställning, utföras av någon annan, LFI eller eventuellt ett universitet t.ex. SLU. När det gäller vattenbruket har ansvaret för att utföra FoU redan lagts ut på institutionen för vattenbruk i Umeå som är en del av SLU.

Utredningen föreslår att tillämpad forskning som är direkt användbar för myndighetsutövningen bör bedrivas såväl inom Fiskeriverket som inom universitetet. Finansiering av denna verksamhet bör ske med dels anslagsmedel, dels med medel som söks externt, hos t.ex. SJFR, MISTRA, DG XIV, samt för 10:6-medel.

Grundläggande forskning

Grundläggande forskning ger kännedom om fiskars biologi, miljökrav och om ekologiska sammanhang. Den utgör därför en vetenskaplig bas för hur resursen fisk bör utnyttjas. Det ställs höga krav på kvalitet i metodik och analys. I det svenska forskningssystemet bedrivs grundläggande forskning framförallt inom universitet och högskolor. När det gäller den del av den grundläggande forskningen där avsikten är att lägga en grund som kan komma att ge tillämpning, så kallad riktad grundforskning, identifieras sådana frågeställningar ofta inom sektorsforskningen. Därför kan Fiskeriverket, vid sidan av universiteten utgöra en lämplig utförare. Enligt utredningens uppfattning bör, som en del i kompetensutvecklingen, viss forskning av typen riktad grundforskning utföras inom Fiskeriverket. Behovet av fackkunskap inom respektive ämnesområde, t.ex. fysiologi, genetik, ekologi etc. medför emellertid att grundläggande forskning bäst utförs vid universitet och högskolor.

Den del av den grundläggande forskningen som bedrivs för att besvara inomvetenskapliga frågeställningar, d.v.s. där målet är att söka efter ny kunskap utan att någon speciell tillämpning finns i sikte, skall inte utföras vid en sektorsmyndighet. Finansieringen av riktad grundforskning inom Fiskeriverket skall erhållas i konkurrens med andra utförare, d.v.s. helt utgöras av externa medel från forskningsråd som SJFR, MISTRA och inom ramen för EU:s forskningsprogram

Av avgörande betydelse för den av Fiskeriverket utförda undersöknings- och FoU-verksamheten är att den omsätts i nyttigheter. Den viktigaste nyttan är att kunna stödja Fiskeriverkets kärnverksamhet vilket betyder att kunna generera sådan kunskap som kan ligga till grund för att varaktigt nyttja fiskeresurserna och bevara den biologiska mångfalden. Det är av största vikt att resultaten håller hög kvalitet avseende metodik och analys för att säkra tillförlitligheten. Såväl undersöknings- som FoU-verksamheten bör därför kvalitetssäkras.

Fiskeriverkets organisation för undersöknings- och FoU-verksamhet

Den nuvarande organisationen för Fiskeriverkets undersöknings- och FoU-verksamhet omfattas av utredningsavdelningen som består av en central enhet samt verkets tre laboratorier och två försöksstationer. Den centrala enheten är relativt liten med tre årsarbetskrafter. Tidigare tillhörde även Fiskeriverkets tre utredningskontor utredningsavdelningen men dessa har fr.o.m. 1 september 1997 överförts till resurs- och miljöavdelningen.

Utredningsavdelningens uppgift är att svara för det biologiska, fiskeritekniska och fiskeriekonomiska kunskapsunderlag som erfordras för att verket skall kunna fullgöra myndighetsuppgifterna. Det betyder att avdelningen skall ansvara för att tillfredsställa de behov av kunskapsunderlag som övriga avdelningar inom verket efterfrågar. Den centrala enheten ansvarar för planering, samordning och arbete med övergripande nationella och internationella FoU-frågor. Enheten handlägger även stöd till extern FoU och representerar Fiskeriverket i flera samarbetsorgan bl.a. SJFR:s programorgan för fiskforskning, Naturvårdsverkets miljöövervakningsnämnd och arbetsgrupp för FoU kring biologisk mångfald samt Nordiska ministerrådets grupp för fiskeriforskning. Tillsammans med Havsfiskelaboratoriet representerar den centrala enheten Sverige även i STECF inom EU och i ICES:s beslutande råd.

FoU-verksamheten inom Fiskeriverket bedrivs för närvarande vid tre laboratorier, Havsfiske-, Kust- och Sötvattenslaboratorierna, vid två försöksstationer, samt i viss utsträckning även vid de tre utredningskontoren (i Jönköping, Härnösand och Luleå). Sammanlagt bedrivs verksamhet vid 14 platser. Enligt utredningens uppfattning skulle ökad samverkan mellan laboratorierna leda till effektivisering.

Fiskeriverkets totala undersöknings- och FoU-verksamhet finansieras till största delen med externa medel. De medel som verket förfogar över, anslaget C1 samt 10:6-medel, motsvarar enligt den av utredningen genomförda enkätundersökningen cirka 40% under 1997 (se bilaga 2). Under de senaste åren har förändringar skett vad gäller finansiering av verkets undersöknings- och FoU-verksamhet. Medel som Fiskeriverket tidigare har förfogat över, t.ex. prisregleringsmedel, villkorsmedel och anslaget C2 som avsåg extern FoU har upphört. Samtidigt har besparingskrav ålagts Fiskeriverket för anslaget C1. Andra, externa, finansieringskällor har tillkommit, t.ex. MISTRA och olika former av EU-stöd. Dessa är dock bundna till speciella områden och begränsar därmed möjligheterna för Fiskeriverket att styra verksamheten mot för verket angelägna problemområden. De för verket mest centrala forskningsprojekten finansieras med egna medel. Laboratorierna har hittills

agerat relativt självständigt vilket har lett till bristande samordning mellan enheterna. Förhållandena kräver att det görs klara prioriteringar av den undersöknings- och FoU-verksamhet som kan anslagsfinansieras och att extern finansiering måste sökas för att komplettera den prioriterade verksamheten.

En *Ny organisation* bör formas så att Fiskeriverkets centrala enheter ansvarar för övergripande planering och styrning av verksamheten. Till detta hör att sätta ambitionsnivåer och prioritera samt att fördela insatser till egen undersöknings- och FoU verksamhet eller till externa utförare.

Undersöknings- och FoU-verksamheten inom verket bör organiseras så att en avdelning omfattar fisket i havet och en avdelning som omfattar fisket i sötvatten och i kustzonen. Genom en sådan organisatorisk styrning och med hjälp av en väl genomförd verksamhetsplanering av undersöknings- och FoU-verksamheten kan verket centralt erhålla erforderligt kunskapsunderlag i den löpande verksamheten och samtidigt successivt precisera kraven på de undersökningar och den FoU som verket behöver. På så sätt inriktas verksamheten mot relevanta frågeställningar och effektiviteten kan därmed förbättras.

En avvägning måste göras mellan kärnverksamhet och stödjande verksamhet oberoende av hur verksamheten som helhet finansieras. Styrningen bör vara sådan att dubbelarbete minimeras och så att frågeställningar löses gemensamt. Exempel på områden där samordningsvinster kan erhållas är, förutom åldersanalys, t.ex. redskapsselektion, metodik för hydroakustiska undersökningar, och rekryteringsmodeller Även problematiken kring ål m.fl. vandrande arter kan lösas bättre genom samverkan.

I all FoU-verksamhet gäller att större enheter befordrar kontinuitet i verksamheten genom att kompetensen i organisationen då kan vara mer varierad och ge utrymme för både bredd och djup. Detta gäller speciellt fiskeriforskning där frågeställningarna ofta är av tvärvetenskaplig karaktär.

Utredningen föreslår att Fiskeriverkets undersöknings- och forskningsverksamhet koncentreras geografiskt till två enheter. Dessa knyts direkt till fackavdelningarna med avseende på ämnesområde. Till "Enheten för marina undersökningar" förs verksamhet för undersöknings- och FoU-verksamhet som avser behoven inom den gemensamma fiskeripolitiken, d.v.s. marin verksamhet. Till "Enheten för kust- och sötvattensundersökningar" förs verksamheter relaterade till den nationella fiskeripolitiken, i huvudsak de områden som nu täcks av Sötvattens- och Kustlaboratorierna. Därvid skall dessa verksamheter i ökad utsträckning integreras och koncentreras. Kustfrågor kräver samordning även med den marina verksamheten. Uppdelningen motsvarar

därför inte fullständigt en uppdelning utifrån den gemensamma fiskeripolitiken respektive nationell fiskeripolitik avseende arter. Utredningen föreslår inte någon ändring avseende forskningsfartygen.

Samarbete med andra forskningsorgan och forskningsinstitut

Eftersom Fiskeriverket besitter en omfattande kompetens när det gäller undersöknings- och FoU-verksamhet anlitas verkets laboratorier ofta av andra avnämare, inte minst av Naturvårdsverket. Om sådan uppdragsverksamhet blir alltför omfattande kan en fokusförskjutning i förhållande till huvuduppgiften uppstå. Utredningen föreslår därför att Fiskeriverket skall begränsa sin uppdragsverksamhet till att endast omfatta objekt som även är av väsentlig betydelse för verkets behov av kunskapsunderlag och bas för kärnverksamheten.

Laxforskningsinstitutet.

Laxforskningsinstitutet, LFI, är en ideell förening. Inom föreningens ram samverkar kraftindustrin med fiskeintresset, vilket företräds av Fiskeriverket. Fiskeriverket står för minst 20% av finansieringen. LFI:s arbete omfattar resursövervakning i form av beståndsuppskattningar, utvärdering av olika beskattningsmönster m.m. LFI ställer personal till förfogande när det gäller laxfrågor i ICES och NASCO. Fiskeriverket svarar med anledning av detta för 25% av en tjänst vid LFI.

Resursövervakning och rådgivning med avseende på beskattning hör till Fiskeriverkets kärnverksamhet. Det gäller speciellt problematiken kring laxen i Östersjön som enligt regleringsbrev är en prioriterad uppgift för Fiskeriverket. Utredningen föreslår att överläggningar inleds med LFI i syfte att avveckla Fiskeriverkets engagemang i LFI. Samtidigt överförs till Fiskeriverket den speciella funktionen avseende resursuppskattningar.

Universiteten

Sveriges lantbruksuniversitet, SLU, intar en särställning bland universiteten eftersom det är ett universitet för sektorn med finansiering från Jordbruksdepartementet. Enligt utredningens uppfattning skall Institutionen för vattenbruk i Umeå även i fortsättningen ansvara för forskningsfrågor som rör vattenbruket. Utredningen föreslår därför att ett ökat samarbete bör utvecklas med Lantbruksuniversitetets institution

för vattenbruk även i frågor som rör vissa vandringsfiskar, lax och havsöring.

Samarbetet med övriga universitet och högskolor är av stor vikt för Fiskeriverkets laboratorier då Fiskeriverket inte utför grundläggande forskning. Samarbete med universiteten ger värdefulla tillskott till Fiskeriverkets FoU-verksamhet men innebär också att forskningen vid universiteten kan riktas mot för sektorn relevanta frågeställningar. Det är därför en fördel om Fiskeriverkets laboratorier kan lokaliseras till universitetsorter. En del i ett sådant samarbete bör vara att doktorander vid universiteten bereds möjlighet att utföra sin uppgift inom Fiskeriverkets enheter men med handledning från universiteten. Inom enheterna bör finnas möjlighet att finna biträdande handledare vilket även kan bidra till att personal vid enheterna tillgodogör sig aktuella forskningsrön. Ett sådant doktorandsamarbete kan vara av speciell vikt för rekrytering av personal till Fiskeriverket, speciellt som fiskeribiologisk utbildning saknas i Sverige.

Det är utredningens uppfattning att Fiskeriverket som ansvarig myndighet för sektorn bör ta initiativ till att samla den kompetens som finns inom landet i fiskeribiologiska frågor. Detta kan ske genom att Fiskeriverket anordnar symposier, seminarier m.m.. På så sätt kan även den kunskap som finns inom universitet och högskolor tas tillvara av myndigheten.

Utredningen föresår att samarbetet med universiteten utvecklas avseende doktorander, adjungerade professurer, gästforskning m.m. samt att Fiskeriverket utvecklar ett program för sådant samarbete med forskningsinstitutioner vid universiteten.

Internationella havsforskningsrådet, ICES

ICES är en opolitisk mellanstatlig organisation för vetenskapligt utbyte av information om havet och dess resurser eftersom gemensamma insatser krävs när det gäller att hushållning. Detta sker genom att främja och koordinera forskningsaktiviteter i de olika medlemsländerna. ICES verkar på områdena fiskeri, oceanografi och miljöfrågor. Arbetet utmynnar i vetenskapligt baserad rådgivning till medlemsländerna och till internationella organ, däribland EU. ICES utgör en paraplyorganisation där experter från de olika medlemsländerna deltar i olika kommittéer och arbetsgrupper. Att delta i detta internationella samarbete får anses vara speciellt viktigt för ett litet land som Sverige som därmed får tillgång till FoU-resultat på en rad områden, även där de nationella insatserna är små.

Fiskeriverket är huvudansvarig inom SIKO, Svenska ICES kommittén. Övriga intressenter är SMHI, Naturvårdsverket m.fl. Inom SIKO utarbetas förslag avseende olika intressenters medverkan i arbets- och studiegrupper. Jordbruksdepartementet fastställer de ekonomiska ramarna och förordnar de svenska representanterna.

Det mesta arbetet med att ta fram underlag till ICES sker i det ordinarie arbetet vid de olika institutionerna och bekostas således av projekt eller anslagsmedel. Sverige bör delta i sådana arbetsgrupper som är av betydelse för EU-arbetet. Efterfrågan på rådgivning från ICES ökar, inte minst från EU:s sida. Dessutom har bristfällig statistik i det kommersiella fisket medfört att det för att göra tillförlitliga beståndsuppskattningar krävs allt fler fiskeoberoende provtagningar. Sammantaget innebär detta att arbetet inom ICES ökar.

När det gäller uppskattningar av fiskresurserna bidrar Sverige enligt ICES uppfattning under genomsnittet i bearbetnings- och analysarbetet och endast i liten omfattning när det gäller att utveckla nya modeller. Undantag finns dock, t.ex. för lax. Utredningen föreslår därför att Sveriges deltagande i ICES bör bibehållas på minst samma nivå som för närvarande med finansiering via anslag från Jordbruksdepartementet. Sverige bör i större omfattning bidra i arbetet med att uppskatta fiskresurserna.

Skogs- och jordbrukets forskningsråd, SJFR

SJFR har på regeringens uppdrag ett övergripande ansvar att fördela forskningsmedel inom området fisk och fiske. Rådet skall i enlighet med sin instruktion stödja och främja i första hand grundläggande och långsiktig forskning som gagnar ett hållbart utnyttjande av de biologiska resurserna. Stödet till fiskforskning omfattar både grundläggande och tillämpad forskning inom fiskerinäringen inklusive vattenbruket. Detta ges antingen inom ramen för "programorganet för fisk", sektoriell forskning, eller inom något av ämnesutskotten för disciplinär forskning: organismbiologi, ekologi, cellbiologi och kemi samt ekonomi och samhälle.

SJFR:s stöd till fiskeriforskningen, d.v.s. undersökningar av fiskar och skaldjur som är utsatta för exploatering vilket förutom biologi och ekologi även inkluderar tekniska och ekonomiska aspekter, bör enligt utredningens uppfattning kunna öka. Inom "programorganet för fiskforskning" bör stöd utgå till FoU som är relevant för sektorn, d.v.s. till både grundläggande och tillämpad forskning som kan komma att omsättas i nyttigheter. Stöd bör utgå till FoU med betydelse för t.ex. fiskerinäringen, vattenbruket och inom fiskevården samt för bevarande av

biologisk mångfald. Den nuvarande sammansättningen på ledamöterna och prioriteringssystemet innebär att relevansen för sektorn inte prioriteras tillräckligt jämfört med mer disciplinär, inomvetenskapliga kriterier. Mot bakgrund av att stora förändringar i fiskets förutsättningar har skett under det senaste decenniet, inte minst genom EU-inträdet, bör vissa FoU-områden ges annan prioritet. Detta gäller t.ex. miljöansvaret inom fisket. De prioriteringar som för närvarande råder utarbetades i "Programmet för fiskforskning i Sverige" av SJFR i samverkan med dåvarande Fiskeristyrelsen 1987. Ett nytt program för fiskforskning bör utarbetas.

Utredningen föreslår att uppdraget till SJFR ändras på så sätt att relevanskriteriet ges ökad betydelse. Utredningen förordar att Programorganets sammansättning förändras. Detta skall ske med beaktande av kvalitetsnormer och en starkare styrning mot projekt med för sektorn relevanta frågeställningar. Det kan ske antingen genom att antalet ledamöter utökas med ytterligare representanter för sektorsintressena eller genom att sammansättningen ändras. Forskarrepresentanternas roll i sammanhanget bör vara att bedöma ansökningarnas kvalitet medan sektorsföreträdarna skall svara för prioritering med avseende på relevans.

Utredningen föreslår vidare att den princip som skall råda vad gäller tilldelning av medel bör vara sådan att, bland de ansökningar som uppfyller ställda kvalitetskrav, väljs de med högst sektorsrelevans.

EU-stöd

På fiskets område förekommer, som en del i CFP, två slag av stöd till FoU-verksamhet i medlemsländerna, nämligen dels stöd via ramprogrammen för forskning och utveckling, dels stöd direkt från DG XIV för mer tillämpade projekt och undersökningsverksamhet. Stöd utgår till verksamheter med ett tydligt gemenskapsintresse och skall vara additativt, d.v.s. komplettera inte ersätta de enskilda ländernas FoU på området. Projekten drivs i samarbete med andra länder och stöd utgår med vanligen upp till 50% av projektkostnaderna.

När det gäller stöd inom det nu pågående fjärde ramprogrammet har Sverige varit framgångsrikt i jämförelse med andra länder. Sverige har erhållit motsvarande 4,5-5,1% av tilldelade medel, vilket skall jämföras med det finansiella bidrag på cirka 2,7% som Sverige svarat för. Även när det gäller det direkta stödet från DG XIV hävdar sig Sverige väl. Under 1995 erhölls 2,7% av medlen och under 1996 3,9%. Stöd via ramprogrammen har framförallt gått till universiteten men också till projekt vid Fiskeriverket. Att Sverige har varit framgångsrikt i fråga om

EU-medel visar att svensk forskning hävdar sig väl i den internationella konkurrensen och är ett bevis på att den svenska FoU-verksamheten håller hög kvalitet. Mot bakgrund av att Sverige hittills har varit framgångsrikt avseende medel för FoU från EU anser utredningen att det inte föreligger behov av att inrätta någon ny funktion för detta.

Medel enligt 10 kap. 6 §, vattenlagen

Enligt 10 kap 6§ vattenlagen fastställs och utdöms i vattenmål en avgift i syfte att kompensera den skada som kan antas påverka fisket. Avgiften skall enligt vattenlagen främja fisket inom landet och enligt förordning (1983:945) användas till att bekosta forskning och utveckling inom fiskevården enligt Fiskeriverkets bestämmande. Med hänsyn till medlens ursprung har användningen begränsats till FoU som rör sötvatten, sötvattensarter och vandringsfisk. Intäkterna av avgifterna uppgår årligen till ca 7 miljoner kronor.

Fiskeriverket samråder med SJFR om medlens användning. Frågor om medlen behandlas även i Fiskeriverkets rådgivande grupp för forskningsfrågor. Regeringen godkänner användningen av de medel som används i Fiskeriverkets och länsstyrelsernas verksamhet. I takt med att anslagen till Fiskeriverket har minskat har medlen i allt högre grad kommit att användas i verkets interna FoU. Fiskeriverkets möjligheter att i samråd med SJFR främja extern fiskforskning är mycket begränsade.

Utredningen anser att de så kallade 10:6-medlen även fortsättningsvis skall handhas av Fiskeriverket. De skall kunna användas till såväl undersökningsverksamhet som till forskning. Anslaget bör göras tillgängligt för forskare såväl inom som utom Fiskeriverket. Det kan åstadkommas genom ett ansökningsförfarande och genom ett utökat samarbete med SJFR. Regeringen bör överföra till Fiskeriverket beslutsrätten om medlens användning med villkoret att SJFR skall ansvara för den vetenskapliga bedömningen av forskningsansökningarna.

1.4.5 Organisatoriska konsekvenser av utredningens förslag

Utredningen har i sina förslag avseende översynen av fiskeriadministrationen vägt olika möjligheter och stannat för att även i fortsättningen hålla fiskeriorganisationen samlad i Fiskeriverket och i länsstyrelserna. Ett vägande skäl till detta är att den gemensamma fiskeripolitiken ge-

nomförs effektivare med en samlad organisation och väl upparbetade kontaktvägar.

Koncentrationen av administrativa uppgifter avseende den gemensamma fiskeripolitiken till Fiskeriverket samt en bodelning inom hela verket mellan nationell fiskeriadministration och administrationen av den gemensamma fiskeripolitiken medför att det bör vara möjligt att välja att administrera fiskeripolitiken i två skilda organisationer i framtiden.

Utredningens utgångspunkt har därför varit att den nya organisationen skall utformas så att uppgifter som ingår i den gemensamma fiskeripolitiken skiljs från uppgifter som ingår i nationell politik. En uppdelning som utredningen följer i sina överväganden och förslag i fråga om alla nivåer i organisationen, departementet, Fiskeriverkets centrala delar, laboratorier och utredningskontor.

Eftersom fisket utövas över hela landet är det nödvändigt att länsstyrelserna även i fortsättningen har en god kompetens för uppgifter inom fisket. Det har dock inte varit möjligt att göra någon uppdelning avseende den nationella och gemensamma fiskeriadministrationen inom länsstyrelserna eftersom varje länsstyrelses uppgifter inom fisket sammantaget är liten. Endast ett fåtal länsstyrelser har mer än två årsarbetskrafter avsatta för fiskefrågor. Så mycket som möjligt av administrationen av den nationella fiskeripolitiken bör ligga på länsstyrelser eller hos privata utförare så nära användarna som möjligt. Kopplingarna till miljöpolitiken spelar här en viktig roll. När det gäller den gemensamma fiskeripolitiken är det istället en koncentration och sammanhållning av resurserna som kan medföra en förbättrad effektivitet. Utbytet med DG XIV kan underlättas och det viktiga samarbetet med departementet både avseende den långsiktiga inriktningen och i förhandlingar på kort sikt underlättas. Utredningen föreslår därför inte några ändringar avseende fördelningen av uppgifter mellan Fiskeriverket och länsstyrelserna när det gäller den gemensamma fiskeripolitiken. Om inriktningen av strukturstöden, efter år 2000 kommer att få en annan utformning kan detta förhållande komma att ändras.

Förutom av Jordbruksdepartementet utgörs aktörerna inom administrationen av den gemensamma fiskeripolitiken av Fiskeriverket, länsstyrelserna, Kustbevakningen och i viss mån av Statens jordbruksverk. Fiskeriverket är en myndighet med sektorsansvar för förvaltningen av fiskeripolitiken under regeringen. De uppgifter Fiskeriverket har att verkställa regleras genom verkets instruktion, lagar, förordningar och regleringsbrev. Inom det område som avser den gemensamma fiskeripolitiken finns inte anledning att ändra på rådande formella förhållanden. Däremot krävs ett fördjupat och utökat samarbete med departementet i denna del. I denna del får myndigheten en roll som liknar

stabsmyndighetens. Arbets- och rollfördelningen mellan departementet och verket kan utvecklas inom ramen för den nuvarande förvaltningsmodellen genom fördjupad dialog och överenskommelser. Utredningen anser att den svenska förvaltningsmodellen bör bibehållas inom fiskeriadministrationen och att organisationsförändringar bör göras inom ramen för modellen. Samarbetsformerna mellan departement och myndigheter bör följas upp regelbundet.

Inom den nationella fiskeriadministrationen bör sektorsmyndigheten Fiskeriverket, ha ansvar för alla frågor som omfattas av statens ansvar oavsett geografisk tillhörighet. Två områden inom Jordbruksdepartementets ansvarsområde ingår f.n. inte i Fiskeriverkets ansvarsområde, fiske på statens vatten ovan odlingsgränsen och fisket i gränsälvarna mot Finland. Ansvariga för dessa frågor är på myndighetsnivå Jordbruksverket och finsk/svenska gränsälvskommissionen och på Jordbruksdepartementet same- och utbildningsenheten respektive fiskeenheten.

Fisket i enskilda vatten är inte närmare reglerat och länsstyrelserna har f.n. ansvaret för uppgifter inom fiskevården och fisketillsynen.

För att få en mer enhetlig hantering av beståndsuppföljning med hänsyn till Fiskeriverkets ansvar för fiskeresurserna och den biologiska mångfalden och en enhetligare nationell administration av fiskefrågor borde dessa följa samma princip för administration och organisation oavsett geografisk belägenhet och ägarskap. Detta skulle i så fall kräva flera lagändringar bl.a. i fiskelagen, rennäringslagen och lagen om fiskevårdsområden. Om en sådan princip fullföljdes skulle fiskefrågor som nu hanteras inom Jordbruksdepartementets same- och utbildningsenhet föras över till fiskeenheten. Fiskeriverket som sektorsmyndighet skulle därefter, om regeringen så beslutar, kunna bli ansvarig myndighet för samtliga frågor om fiske. Länsstyrelsernas roll och uppgifter på fiskets område enligt nuvarande lagstiftning behöver i princip inte ändras även om ansvaret för fiske i sin helhet åläggs Fiskeriverket. Fler uppgifter av regional och lokal karaktär kan med fördel ändå överföras till länsstyrelserna genom att Fiskeriverket av regeringen bemyndigas överföra uppgifter till annan myndighet.

Utredningen har den principiella uppfattningen att Fiskeriverket bör som sektorsmyndighet svara för frågor om nyttjande av fiskeresursen inom Sveriges territorium och ekonomiska zon oavsett ägarförhållanden.

Fiskeriverkets ledningsform

Fiskeriverket leds idag av en generaldirektör som biträds av en lekmannastyrelse med vissa beslutsbefogenheter. Ledningsformen för myndigheten bör anpassas till de förutsättningar som nu gäller med ökad delegering av verksamhetsansvar och ekonomiskt ansvar. En klar ansvarsbild underlättar dialogen mellan myndigheten och regeringen.

Ett annat viktigt skäl för att förändra ledningsformen är att medlemskapet i europeiska unionen ställer delvis andra och nya krav på regeringen. Regeringens styrning av myndigheterna måste ske mer direkt och på ett tydligare sätt än tidigare. Regeringen måste nu med hjälp av myndigheterna, ofta med kort varsel, kunna agera enhetligt och samordnat i olika förhandlingssituationer och kontakter med EU:s organ. Vidare måste analyser och utvärderingar, ställningstaganden och politik i ett långsiktigt perspektiv kunna utföras under längre perioder i ett utvecklat samarbete mellan regeringen och myndigheten.

Regeringens möjligheter att styra myndigheterna strategiskt, samordnat och effektivt ökar om en myndighet har ledningsformen enrådighetsverk. Inom ramen för de konstitutionella regler som gäller kan då regeringen utan omvägar eller fördröjande omständigheter föra en dialog med den som har det avgörande ansvaret för verksamheten. Modellen med enrådighetsverk tillgodoser kraven på såväl en tydlig ansvarsbild som behovet av att stärka regeringens styrmöjligheter bl.a. genom att klargöra politiska prioriteringar.

Det finns exempel på att flera myndigheters generaldirektörer deltar i beredningen av den politik som Sverige för inom ramen för den europeiska gemenskapen. En sådan modell bör även tillämpas avseende fiskeripolitiken.

Den förvaltningspolitiska kommissionen anförde i sitt slutbetänkande I medborgarens tjänst, en samlad förvaltningspolitik för staten, att den nuvarande formen för lekmannastyrelse med delat ansvar bör avskaffas. Kommissionen framhöll att om beslutsbefogenheten är uppdelad mellan verkschefen och styrelsen blir ansvaret oklart. Att styrelsen på en gång är rådgivande och beslutande gör dess roll diffus.

Utredningen delar förvaltningspolitiska kommissionens bedömning i detta fall vilket innebär att utredningen förordar att Fiskeriverkets styrelse läggs ned samt att Fiskeriverkets ledningsform ändras till enrådighetsverk utan insynsråd. Modellen med enrådighetsverk tillgodoser kraven på såväl en tydlig ansvarsbild som behovet av att stärka regeringens styrmöjligheter bl.a. genom att klargöra politiska prioriteringar

och samordna arbetet i EU. Ändringen kräver att Fiskeriverkets instruktion omarbetas.

Fiskeriverkets organisation

Fiskeriverket har sedan EU-inträdet successivt utvecklat sin organisation för att möta de krav som den gemensamma fiskeripolitiken ställer. Detta arbete har intensifierats under den tid utredningen har arbetat år 1997. De delar av organisationen som nu nästan enbart har uppgifter inom den gemensamma fiskeripolitiken är i det centrala verket marknads- och strukturavdelningen, avdelningen för fiskerikontroll som inrättades i september 1997, samt internrevisionen som har bemannats under 1997. Av Fiskeriverkets laboratorier har Havsfiskelaboratoriet så gott som helt uppgifter avseende den gemensamma fiskeripolitiken.

Övriga delar av verksamheten riktas mot nationell fiskeripolitik eller administrerar en blandning av uppgifter som har att göra med såväl den gemensamma fiskeripolitiken som den nationella.

För att kunna värdera och anpassa insatserna för dessa båda delar av fiskeripolitiken var för sig bör Fiskeriverkets organisation som tidigare framhållits indelas i två verksamhetsområden, ett för den gemensamma fiskeripolitiken och ett för den nationella fiskeripolitiken. Om en sådan delning inte fullt ut kan åstadkommas med organisatoriska förändringar bör verkets interna redovisning anpassas så att det blir möjligt att bedöma effektiviteten för vardera verksamhetsområdet för sig.

Ytterligare faktorer som påverkar organisationen är de föreslagna förändringarna avseende undersöknings- och FoU-verksamheten. Dessa förslag får, om de genomförs, flera olika konsekvenser både avseende effektivitet och kostnader. Vidare är det, för att stärka arbetet inom gemenskapspolitiken på lång sikt nödvändigt att inom verket inrätta en analys- och utredningsenhet. Även Fiskeriverkets organisation för och arbete med strukturstöd kan komma att förändras marginellt under innevarande programperiod. Dessutom krävs att ett beslut fattas om hur fiskerikontrollen skall organiseras.

Fiskeriverkets nuvarande organisation beskrivs i kapitel 4. Personalresursen den 1 januari 1997 uppgick till 228 årsarbetskrafter. Vid en uppdelning av Fiskeriverkets nuvarande personal enligt de föreslagna kriterierna skulle 72 årsarbetskrafter föras till den nationella delen och 126 årsarbetskrafter föras till den del som hanterar den gemensamma fiskeripolitiken. Administrativa avdelningen har oförändrat 21 årsarbetskrafter.

Stab för långsiktiga analyser

För att Fiskeriverket skall kunna ge regeringen underlag till långsiktiga ställningstaganden om inriktningen av fiskeripolitiken bör verket förstärka sina resurser för analyser. Sådana analyser bör omfatta större delar av fiskeripolitiken. En stabsfunktion med denna inriktning inrättas direkt under generaldirektören. I staben bör ingå personer med särskild kompetens avseende långsiktiga utredningar inom fiskeripolitikens olika delar samt med kompetens inom t.ex. fiskeriekonomi, analyser av data från beståndsövervakning och fiskevård samt utveckling och forskning på fiskets område. Staben bör i ett inledningsskede omfatta ca 4-5 personår. Nuvarande stab dras in och funktionerna för juridik m.m. flyttas till den administrativa avdelningen.

Den administrativa avdelningen

Vid Fiskeriverket pågår en successiv kompetensutveckling på skilda områden som inte föranleder någon förändring avseende organisationen. En förändrad organisation med uppdelning på en del för den gemensamma fiskeripolitiken och en nationell del bör inte medföra behov av några stora förändringar i den administrativa avdelningens arbetsuppgifter.

Den gemensamma fiskeripolitikens administration

Administrationen av den gemensamma fiskeripolitiken organiseras i tre avdelningar, en marknads- och strukturavdelning, en resursavdelning avseende marina vatten och en kontrollavdelning.

Marknads- och strukturavdelningen får i stort sett samma innehåll som idag, men kompetensen avseende handelsfrågor bör stärkas. Ansvaret för verksamheten med vattenbruk kan ligga kvar inom avdelningen men i vattenbruket finns även ett nationellt intresse, nämligen odling för utsättning av fiskevårdsskäl. Kompetensen och samordningen inom verket såväl som med länsstyrelserna avseende vattenbruksfrågor bör stärkas. Avdelningen deltar i förvaltningskommittéer samt ger regeringen underlag till förhandlingar avseende ändringar i politiken samt deltar i förhandlingar efter regeringens begäran.

Avdelningen för marina resurser bildas genom att nuvarande resurs- och miljöavdelningen delas. Avdelningen administrerar resurspolitiken i marina vatten och därtill hörande politik inom CFP, deltar i förvaltningskommittéer, ger regeringen underlag till förhandlingar avseende

ändringar i politiken samt deltar i förhandlingar efter regeringens begäran.

Enheten för marina undersökningar ingår i avdelningen. Denna består av Havsfiskelaboratoriets verksamhet i Lysekil och Karlskrona samt undersökningsfartygen. Verksamhet från Kustlaboratoriet tillförs i lämpliga delar. Enheten utför undersökningar samt den forskning och utveckling som Fiskeriverket planerar inom området. Enheten deltar vidare i ICES och andra internationella forskningsorgan. Inom ramen för avdelningens arbete deltar enheten i expertgrupper och förvaltningskommittéer samt i förhandlingar. Enhetens verksamhetsinriktning, budget och resultat bör särredovisas.

Avdelningen för fiskerikontroll och statistik administrerar Fiskeriverkets uppgifter inom den gemensamma fiskeripolitikens fiskerikontroll. Inom enheten organiseras administrativ dokumenthantering och kontroll, rapporter till DG XIV, samarbete och avtal med övriga utförare inom kontrollverksamheten främst Kustbevakningen. Den centrala kontrollavdelningen deltar i kommissionens förvaltningskommittéer och expertgrupper på området samt deltar i förhandlingar efter regeringens begäran. *Den lokala (fysiska) fiskerikontrollen* bör organiseras som en enhet inom kontrollavdelningen om detta kommer att ligga på Fiskeriverket, om däremot den fysiska kontrollen har en annan utförare bör avdelningen för fiskerikontroll ha ansvaret för att avtal upprättas med utförare. I fiskerikontrollen ingår även uppgifter som avser marknads- och strukturordningarna.

Nuvarande *utredningsavdelning* dras in. Vissa samordnande funktioner bör hanteras av den stab för långsiktiga analyser som föreslås.

Organisation för administration av nationell fiskeripolitik

Samtliga uppgifter som avser administration av nationell fiskeripolitik samlas i en avdelning, *nationella avdelningen*. I avdelningen bör ingå:

- vissa delar av den nuvarande resursavdelningens arbete, nämligen enheten för nationella resursfrågors verksamhet avseende beståndsvård och fiskevård i vatten som inte regleras i CFP
- i avdelningen ingår även Fiskeriverkets ansvar för undersökningar i vattenmål
- frågor avseende fritidsfisket
- frågor avseende nationell fiskeripolitik i övrigt t.ex. sektorsansvaret för miljön m.m.

Om även statens vatten ovan odlingsgränsen, gränsälvarna och fiskevården i enskilda vatten i framtiden ingår i Fiskeriverkets ansvar hän-

förs dessa uppgifter till denna enhet. Föreskrifter avseende nationellt fiske och flertalet remisser bör också handläggas inom avdelningen.

I den nationella avdelningen kommer att ingå *enheten för kust- och sötvattensundersökningar* som omfattar, de uppgifter som idag utförs av Sötvattenslaboratoriet i Drottningholm, inklusive beståndsuppskattningar och databasen RASKA som hanteras vid kontoret i Örebro. Även verksamheten vid försöksstationerna i Kälarne och Älvkarleby bör ingå. Delar av verksamhet från Kustlaboratoriet tillförs. Enheten för undersökningar i kust- och sötvatten bör svara för rådgivning om fiskevård, miljö, fritids- och turistfiske. Även vissa administrativa uppgifter som avser reglering och att besvara remisser bör föras till enheten. Enheten förläggs till Drottningholm.

Utredningskontoren avvecklas som särskilda kontor och inlemmas i den nationella avdelningen där de tills vidare bör bilda en särskild enhet. Inriktningen bör vara att successivt tillämpa de principer för organisation som utredningen har använt. Detta innebär att Fiskeriverkets myndighetsuppgift avseende vattenmål bör utföras av personal inom verket men i övrigt bör så mycket av utredningsarbetet som möjligt överföras till andra utförare. En tänkbar annan offentlig utförare är länsstyrelsen. Den påbörjade indragningen av kontoret i Jönköping bör fullföljas. Om Fiskeriverket genom förslaget om en särskild miljöprövningsnämnd i samband med miljöbalksutredningen ges utökade uppgifter kan det offentliga åtagandet inom detta område utökas. Utredningen föreslår att frågan om Fiskeriverkets resurser avseende detta arbete åter prövas efter det att ett beslut har fattats av regeringen.

Utredningen sammanfattar sitt övergripande förslag enligt följande:

- Omfördelningar inom Fiskeriverkets centrala förvaltning bör göras enligt utredningens förslag. Detta innebär att för den centrala administrationen inrättas fem avdelningar och en stab för långsiktiga analyser. Tre avdelningar avser administration av den gemensamma fiskeripolitiken; marknads- och strukturavdelningen, avdelningen för fiskerikontroll och statistik samt marin resursavdelning. En avdelning avser administration av nationell fiskeripolitik, nationell avdelning. En avdelning avser intern administration, administrativa avdelningen.
- Samtidigt dras utredningsavdelningen in och uppgifterna delas upp på avdelningen för marina resurser, nationella avdelningen och analysstaben.
- Avdelningen för fiskerikontroll som inrättades i september 1997 permanentas och utvecklas avseende fiskeristatistik.
- Den nuvarande staben dras in och expertfunktionerna överförs till den administrativa avdelningen.

- Utredningskontoren ingår i den nationella avdelningen där de tills vidare bildar en särskild enhet. Frågan om Fiskeriverkets resurser avseende detta arbete bör åter prövas om det offentliga åtagandet på detta område utökas med anledning av ny miljöbalk, förslag till nya vattenmyndigheter, gränsälvsutredningen m.fl.
- Undersöknings- och forskningsverksamheten sammanförs till två enheter:

1. "Enheten för marina undersökningar" skall bedriva undersöknings- samt FoU-verksamhet med avseende på behoven inom CFP, d.v.s. marin verksamhet. Enheten lokaliseras till Lysekil.
2. "Enheten för kust- och sötvattensundersökningar" skall inriktas mot frågeställningar relaterade till den nationella fiskeripolitiken, d.v.s. verksamhet avseende kust- och sötvatten. Verksamheten kommer då att avse arter som lever i sötvatten, vandringsfiskar och fisket i kustzonen. Enheten skapas genom en sammanslagning av Kustlaboratoriet och Sötvattenslaboratoriet. Den nya enheten lokaliseras till Drottningholm.

Verksamheter som avvecklas

I samband med verksamheten vid *Kustlaboratoriet i Öregrund* delas upp på de två nya enheterna måste hänsyn tas till den omfattande uppdragsverksamhet som bedrivs. Nuvarande åtaganden medför att det krävs en övergångsperiod. Uppdelningen bör dock vara klar vid årsskiftet 1999/2000.

Fiskeriverkets verksamhet i *Älvkarleby* utgörs av FoU kring lax och havsöring, bl.a. förfogar verket över ett strömvattensakvarium och en konstgjord bäck. Fiskeriförsöksstationens verksamhet omfattar också odlingsverksamhet för kompensationsutsättning av lax och havsöring i Dalälven enligt en vattendom. I Älvkarleby bedriver även Vattenfall AB odlingsverksamhet för kompensationsutsättning av lax i Dalälven. Utredningen anser att odling inte är ett statligt åtagande och föreslår att den odling som bedrivs i Fiskeriverkets regi avvecklas. Överläggningar inleds med Vattenfall AB om att överföra anläggningen samt att långsiktigt säkra forskningsanläggningarna.

Den verksamhet som bedrivs vid *Kälarne* omfattar åtgärder för att bevara hotade lax- och öringstammar. Arbetet omfattar att ta fram lämpliga fiskevårdsåtgärder, utveckla metoder för att upprätthålla genetisk variation samt att hålla hotade stammar i odling i form av en levande genbank. Hyreskostnaden är mycket hög. I årsredovisningen för 1995/96 omräknat till 12 månader uppgick den till 4,2 miljoner kronor. Hyran har under 1997 omförhandlats och uppgår vid slutet av 1997 till

3.1 miljoner kronor per år. Innevarande hyreskontrakt löper ut år 2001. Enligt utredningens uppfattning kan anläggningen inte drivas vidare p.g.a. de höga kostnaderna för lokalerna. Anläggningen bör därför avvecklas eller föras över till en annan huvudman. Ansvaret för arbetet med en levande genbank och att bevara hotade lax- och öringstammar skall ligga hos nationella avdelningen.

Svensk Fisk och SWEDMAR

Förslag avseende Svensk Fisk redovisas tidigare i sammanfattningen. SWEDMAR:s verksamhet bör drivas på ett sådant sätt att full kostnadstäckning erhålls.

1.4.6 Konsekvenser avseende övriga myndigheter

Länsstyrelsernas resurser för fiskefrågor uppgick enligt årsredovisningen för 1995/96 till 69 årsarbetskrafter.

Utredningen genomförde i samarbete med länsstyrelserna en enkät för att undersöka hur stor andel av resurserna som används för arbete inom den gemensamma fiskeripolitiken. Länsstyrelsernas uppgift omfattar för närvarande främst olika åtgärder avseende struktur och regionalstöden inom fisket. Enligt resultatet av enkäten användes totalt nästan 23 årsarbetskrafter under perioden 1 juli 1995 till 1 juli 1997 för hanteringen av EU-stöd inom strukturpolitiken. Genomsnittet per år blir 11,5 årsarbetskrafter. Resursåtgången varierar kraftigt mellan länen, såväl som antalet ärenden under den valda perioden. Göteborgs- och Bohus län är klart dominerande. Enligt länsstyrelsernas bedömning av resursåtgången kommer den under de två återstående åren av nuvarande programperiod att vara ungefär lika stor, 10 årsarbetskrafter. En ökning bedöms dock bli följden av insatser inom projektverksamhet avseende turist- och husbehovsfiske samt fiskevård inom ramen för mål 2, 5b, 6, Leader och Interreg bedöms resursbehovet öka med totalt 1-2 årsarbetskrafter under 1998 och 1999. Utredningens förslag avseende länsstyrelsernas fortsatta arbete med strukturstöden innebär inte någon förändring under innebärande programperiod av arbetsfördelningen mellan Fiskeriverket och länsstyrelserna.

Länsstyrelsernas uppgifter avseende den nationella fiskeriadministrationen kan beräknas till ca 57 årsarbetskrafter. Dessa är ojämnt fördelade på länen eftersom arbetsuppgifterna inom fisket varierar över landet. Några länsstyrelser har speciella uppgifter avseende fisket ovan odlingsgränsen och i gränsälvarna. Även om länsstyrelserna genom

utredningens förslag ges vissa ökade uppgifter bör inte länsstyrelsernas resurser totalt öka avseende fiskefrågor. Emellertid är det av betydelse att det finns en sakkunnnig person i fiskefrågor vid samtliga länsstyrelser.

Länsstyrelserna bör koncentrera sina uppgifter till sitt offentliga uppdrag enligt lagar och förordningar, d.v.s. till frågor som rör tillstånd, undantag, tillsyn och överklaganden. I rollen ingår också att på olika sätt främja fiskets intressen och möjligheter i arbetet med regional utveckling, miljö- och landskapsvård etc. Möjligheten att knyta an det fiskerelaterade arbetet till andra sektorer i en helhetssyn på regionen är i själva verket ett av huvudargumenten för den principutgångspunkt som framhålls i kapitel 10.6, nämligen att föra ut så mycket som möjligt av den nationella fiskeadministrationen på länsstyrelserna. Rådgivning om fiskevård bör även i fortsättningen ingå i länsstyrelsernas uppgifter. Däremot bör länsstyrelserna begränsa sina åtaganden avseende planeringen av fiskevården i enskilda vatten. För fiskevården i enskilda vatten har fiskevattenägarna enligt den nya fiskelagen huvudansvaret och principen om ägarens ansvar i detta avseende bör ges möjlighet att få genomslagskraft. Däremot är det viktigt med en möjlighet till ökad tillsyn enligt förslag i nästa avsnitt.

Länsstyrelserna bör enligt utredningens uppfattning även få utökade möjligheter att använda medel och åtgärder som utdöms enligt vattenlagen kap. 10 § 5 avseende vård av vatten som skadats genom byggnation m.m. Fiskeriverket har redan delegerat ca 70% av ansvaret och 30-40% av medlen. Dessa uppgifter kan i än högre grad överföras från Fiskeriverkets utredningskontor till länsstyrelsernas sakkunniga. Förutom att principen om delegering upprätthålls medför en sådan förändring att åtgärderna kan bli bättre och medlen användas mer effektivt eftersom länsstyrelserna med sin bredd och lokala förankring kan tillföra en regional aspekt som i dessa fall bör ge ett extra värde.

Utredningen anser inte att länsstyrelsernas föreskriftsrätt bör återinföras. Erfarenheterna av den lokala föreskriftsrätten är att ett alltför stort antal föreskrifter ökade administrationen. Vissa tolkningsproblem och överklaganden förekommer f.n. då Fiskeriverket är enda myndigheten med föreskriftsrätt men detta uppvägs av minskad administration totalt vilket medför högre effektivitet.

När det gäller *tillsyn av privata vatten* bör fiskevattenägarna fortsatt ansvara för vården av sina fiskevatten. Länsstyrelser utövar tillsyn, men bör i ökad utsträckning överlåta till fiskevårdsföreningar och riksorganisationen, Fiskevattenägarnas Riksförbund, att planera och utföra åtgärder för fiskevård. Fiskevården i privata vatten bör betalas av nyttjaren. Länsstyrelsernas uppgifter kan öka något om Fiskeriverket delegerar rätt till ökad tillsyn i privata vatten efter lagändring av vanhävdspa-

ragrafen i fiskelagen. Utredningen anser dock att denna ändring medför marginellt utökade uppgifter.

Organisatoriska konsekvenser som avser arbetsfördelningen mellan *Kustbevakningen* och Fiskeriverket anges i sammanfattningen under utredningens förslag under rubriken Kontrollfrågor. Tillsynen av fritidsfisket ingår i Kustbevakningens nuvarande uppgifter. Fiskeriverket bör i samråd med Kustbevakningen sätta en ambitionsnivå för övervakningen av fritidsfisket. Kustbevakningen bör årligen till Fiskeriverket meddela resultatet av tillsynen av fritidsfisket. Mot bakgrund av rapporteringen bör ambitionsnivån revideras.

Avseende *Naturvårdsverket* bör ansvarsfördelningen mellan verken, såsom nu, fortlöpande klargöras i förhållande till sektorsansvaret.

1.4.7 Effekter av föreslagna förändringar

Enligt utredningens direktiv skall förändringar avseende fiskeriadministrationen leda till effektivitetsvinster och kostnadsbesparingar. De i förslagen framförda förändringarna innebär sammantaget en omfattande strukturförändring av fiskeriadministrationen och forskningsorgnisationen. Samtliga förslag har var för sig tillkommit i syfte att effektivisera fiskeriadministrationen inom de politiska ramar som idag gäller. Flera av de i förslagen ingående förändringarna medför omfördelningar av kostnader utan att de påverkar statskassan.

För att hämta hem effektivitetsvinster och besparingar krävs ett omfattande genomförandearbete som bl.a. Jordbruksdepartementet och Fiskeriverket redan har påbörjat. Inte minst har de besparingskrav som lagts på Fiskeriverket under de senaste två budgetåren medfört att verket kontinuerligt har tvingats göra interna omfördelningar och effektiviseringar för att hålla budgeten. Några stora ytterligare besparingar bör därför inte påräknas vid nuvarande inriktning av fiskeripolitiken och betoningen av sektorsmyndigheten Fiskeriverkets miljöansvar.

För att åstadkomma en förändring av organisationsstrukturen krävs en övergångsperiod för genomförande under vilken ett visst tillskott av resurser kan bli nödvändigt. Bl.a. är detta fallet vid omorganisation inom den centrala delen av Fiskeriverket, laboratorierna, utredningskontoren och framför allt avseende fiskerikontrollen.

Utredningen har valt att redovisa vilka effekter som uppstår genom utredningens förslag i ett stabilt läge efter en omställningsperiod. Detta kan, enligt utredningens bedömning inträffa tidigast under andra halvåret 1999. Effekterna på statsbudgeten beräknas därför för år 2000. De myndigheter som påverkas av förändringarna bör åläggas att i sina års-

redovisningar lämna uppgift om kostnaderna i samband med förändringarna samt att utvärdera effekterna av omställningen.

Kostnadseffekter

Det är utredningen slutsats att det inte finns tillräckliga motiv för att ändra det offentliga åtagandet. I ett avseende som gäller Nya Svensk Fisk föreslår utredningen en minskning av åtagandet som dock inte medför några direkta förändringar avseende statskassan. På en punkt föreslår utredningen vidgning av det offentliga åtagandet, nämligen avseende tillsynen av fiskevårdsåtgärder för privata vatten. Denna uppgift bedömer utredningen kan tillföras utan fler resurser och uppgiften påverkar därför inte heller statskassan.

Bortsett från de beskrivna två mindre förändringarna avseende det offentliga uppdraget skall detta ha samma omfattning som idag. Detta medför att varje minskning av kostnaderna eller förbättring av kvaliteten till samma kostnad innebär en effektivitetsvinst och varje ökning av kostnaderna eller försämring av kvaliteten vid samma kostnad innebär en effektivitetsförlust.

För Jordbruksdepartementet, fiskeenheten innebär utredningens förslag viss förstärkning avseende det långsiktiga policyarbetet, att rutinerna i det kortsiktiga förhandlingsarbetet stärks, att beställar- och utvärderingskompetensen stärks samt att en person speciellt arbetar med nationella fiskefrågor. Redan nu är dock fiskeenhetens kapacitet ansträngd. Fiskeenhetens resurser har under 1997 utökats med en medarbetare och EUI-kansliet har rekryterat en medarbetare med särskild inriktning mot fiskefrågor. Förstärkningarna vid departementet har inte tillkommit som en följd av utredningen utan i det normala planeringsarbetet. Utredningens förslag kan motivera en ytterligare resursförstärkning motsvarande en årsarbetskraft.

Konsekvenserna för *Fiskeriverket* blir flera. Utredningens förslag avseende ny ledningsform för Fiskeriverket kommer att medföra kostnadsbesparingar i form av att kostnaderna för styrelsen bortfaller. Å andra sidan kommer det intensifierade samarbetet med departementet att medföra ökade kostnader.

Inom Fiskeriverket bör den långsiktiga analyskapaciteten stärkas vilket medför att resurserna utökas med 4-5 årsarbetskrafter. Förändringen uppvägs emellertid delvis av att utredningsavdelningen samtidigt läggs ned. Inrättande av analysenheten bedöms emellertid kunna utföras utan kostnader för statskassan.

Fiskeriverkets resurser för att bistå regeringen i förhandlingsarbetet bör stärkas. Även Fiskeriverkets kompetens inom fiskets handelsfrågor

bör stärkas. Dessa två förändringar innebär att Fiskeriverket kan behöva ett visst resurs- och kompetenstillskott. Med de föreslagna organisationsförändringarna och pågående omstruktureringar inom verket anser utredningen att det till stor del är en rekryteringsfråga hur förstärkningen kan tillgodoses. Genom organisationsförändringar m.m. kommer det att krävas en ny avdelningschef för resursavdelningen för marina resurser, utredningens förslag bör även leda till en stramare intern planering och resursfördelning. Dessutom har departementets fiskeenhet och EUI-kansli stärkts med resurser som kan underlätta förhandlingsarbetet. Fiskeriverket bör vid genomförandet av organisationsförändringen särskilt tillse att det finns tillräckliga resurser med förhandlingskapacitet. Detta bör i första hand ske genom omfördelningar av arbetet inom verket men kan under ett övergångsskede kräva ett resurstillskott på c:a en årsarbetskraft.

Utredningens förslag avseende strukturstöden medför viss förbättrad effektivitet men medför inte extra kostnader för Fiskeriverket.

En fiskerikontroll enligt utredningens förslag får två direkta konsekvenser. För det första att vissa frågor som idag utförs av SCB hämtas hem till Fiskeriverket och för det andra att hamnkontrollen medför ett rekryteringsbehov inom Fiskeriverket på 18 personer. Det första förslaget finansieras med medel som idag används för att köpa tjänsten från SCB. Det andra förslaget medför att medel motsvarande 11 miljoner kronor måste tillföras. Det är utredningens uppfattning att dessa medel bör överföras från Kustbevakningen som därefter får en minskad budget för fiskerikontroll. Med en sådan uppläggning skulle förändringar avseende organisation av kontrollfrågorna inte medföra någon ytterligare kostnad för statskassan. När det gäller datasystemet har redan Fiskeriverket erhållit tillskott i budgeten och från EU. Vid uppbyggnaden av kontrollorganisationen bör Fiskeriverket tillförsäkras medel för en övergångsperiod som varar tills dess frågan om överföring från Kustbevakningen är löst. Kan frågan lösas fr.o.m. 1999 års budget behövs inget resurstillskott från statskassan.

Förslagen avseende undersöknings- och FoU verksamheten medför att Fiskeriverket ges ett resurstillskott i syfte att förbättra kvaliteten och öka omfattningen på de marina undersökningarna. Resurstillskottet beräknas till c:a 1 miljon kronor. Övriga förslag avseende avvägningen mellan olika ämnesområden och forskningsnivåer medför inte några direkta kostnader utan är en fråga för ledningen att hantera inom ramen för verksamheten.

De organisatoriska förändringarna avseende Fiskeriverkets laboratorier medför en direkt kostnadsbesparing i det fall Kälarne läggs ned med c:a 3,1 miljoner kronor för uteblivna hyreskostnader. Kontraktet löses först år 2001 vilket kan medföra att kostnader uppstår om Fiske-

riverket väljer att lösa kontraktet tidigare. Om Fiskeriverket minskar sitt engagemang i Älvkarleby medför detta inte några direkta besparingar eftersom den kompetens avseende laxfrågor som Fiskeriverket f.n. har där, inordnas inom verksamheten vid den nationella avdelningen. Om någon besparing skall kunna göras vid en nedläggning av Kustlaboratoriet och flyttning av verksamheten är beroende av hur nuvarande lokaler i Lysekil och Drottningholm kan användas. Uppdragsverksamheten bör dock även vid överföring till annan huvudman vara självfinansierande och inte medföra att ytterligare resurstillskott krävs. Å andra sidan kan utredningens förslag avseende Kustlaboratoriet och utredningskontoren medföra att vissa data måste upphandlas som komplement för att kunna utveckla RASKA-databasen.

Utredningen anser att förändringarna avseende laboratorierna och utredningskontoren kan genomföras inom ekonomisk ram och att de medför kvalitetsförbättringar. En uppföljning av kostnaderna bör göras då den nya organisationen har genomförts.

De förändringar som utredningen föreslår avseende den nationella fiskeripolitiken medför inte några ytterligare kostnader. Enligt utredningens uppfattning kommer synliggörandet av den nationella fiskeriadministrationen i en särskild avdelning inom Fiskeriverket att medföra effektivitetsvinster.

Utredningens förslag avseende *länsstyrelserna* förväntas inte medföra kostnadsökningar eller besparingar.

Kustbevakningen skall enligt utredningens förslag avseende kontrollorganisationen skall minska sin budget för fiskerikontroll med 11 miljoner kronor budgetåret 1999. Samtidigt ökas Fiskeriverkets budget med motsvarande belopp.

Sammanfattningen summerar den direkta påverkan på statsbudgeten budgetåret 2000 av utredningens förslag.

Tabell 1.1. Resurstillskott och resursminskningar som påverkar statsbudgeten för år 2000, kr.

Ändamål	Resurstillskott/minskning
Jordbruksdepartementet., fiskeenheten	- 500 000
Fiskeriverket, förhandlingar m.m.	- 500 000
Fiskeriverket, marina undersökningar	- 1 000 000
Fiskeriverket, Kälarne	3 100 000
Fiskeriverket, kontrollorganisation.	- 11 000 000
Kustbevakningen kontrollorganisation	11 000 000
Summa	**1 100 000**

2 Uppdraget och utredningens genomförande

2.1 Uppdraget

Enligt direktivet skall utredningen koncentreras kring två huvudområden:

- att utföra en översyn av fiskeriadministrationen, särskilt avseende Fiskeriverket
- att föreslå en effektiviserad FoU-verksamhet på fiskets område.

I översynen av *fiskeriadministrationen* har ingått att bedöma vilka ytterligare anpassningar som behövs i den svenska administrationen för att arbeta effektivt i förhållande till den gemensamma fiskeripolitiken. Utredningen har prövat:

- Fiskeriverkets roll och uppgifter samt föreslår organisation och dimensionering för verket avseende den gemensamma fiskeripolitiken såväl som för den nationella fiskeripolitiken. Utredningen har särskilt uppmärksammat rutiner och administration av fiskerikontrollen samt av strukturstöden.
- Den svenska förvaltningsmodellens funktionssätt inom fiskeriadministrationen. Utredningen har i detta sammanhang bedömt ansvarsfördelningen mellan regeringen och Fiskeriverket samt i förhållande till andra myndigheter som verkar inom området.
- Länsstyrelsernas roll och uppgifter inom fiskeriadministrationen, bl.a. avseende strukturstöden. Konsekvenserna av vissa omfördelningar av uppgifter mellan Fiskeriverket och länsstyrelserna belyses.
- Hur samarbete och samordning kan förbättras med andra myndigheter, främst länsstyrelserna avseende strukturfonder såväl som nationell administration, Kustbevakningen avseende kontrollorganisationen och Naturvårdsverket avseende fiskets miljöansvar.

Utredningen belyser det offentliga åtagandet inom fiskeriadministrationen. I analysen har ingått att utifrån ett definierat offentligt åtagande bedöma vilka uppgifter som bör överföras till annan utförare, avvecklas eller utföras som uppdragsverksamhet. Särskilt har utredningen uppmärksammat utredningskontorens avgiftsfinansierade verksamhet avseende vattenmål och övrig uppdragsverksamhet, särskilt laboratoriernas uppdrag från Naturvårdsverket.

Utredningen belyser även frågor om organisation och förvaltningsstruktur i förhållande till andra medlemsländers fiskeriadministration, särskilt Storbritannien och Danmark.

Avseende *FoU-verksamhet på fiskets område* har utredningen kartlagt den undersöknings- och FoU-verksamhet som finns på fiskets område. Utredningen lämnar ett principförslag till gränsdragning mellan den undersöknings- och FoU-verksamhet som ingår i myndighetsuppgiften och sådan verksamhet som ligger utanför myndighetsuppgiften. Utgångspunkten för analysen har varit att endast sådan FoU verksamhet som har omedelbar betydelse för Fiskeriverkets myndighetsutövning skall handhas av verket. Analysen har omfattat bedömning av myndighetens behov av undersökningar och FoU för att fullgöra myndighetsuppgiften, prövning av lämplig utförare, organisationsformer samt finansiering. Även huvudmannaskapet för forskningsfartygen har bedömts. SJFR:s samordnande roll samt övrig forskningsorganisation belyses liksom även Fiskeriverkets medverkan i olika internationella organisationer. Speciellt har bedömning utförts i förhållande till finansiering av forskning från EU.

2.2 Översyn av fiskeriadministrationen

Genom EES-avtalet påbörjade Sverige en anpassning till den gemensamma fiskeripolitiken som främst rörde handels- och statsstödsfrågor. Vid förhandlingarna om medlemskap deklarerade Sverige att målet var att det svenska fisket redan från början fullt ut skulle integreras i den gemensamma fiskeripolitiken. Regeringen har i olika sammanhang bl.a. i prop. 1994/95:40 om budgeteffekter av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen m.m. deklarerat sin avsikt att fortlöpande värdera möjligheterna till besparingar i statens utgifter för administration och förvaltning. I budgetpropositionen för år 1997 uttalade regeringen att även om den svenska förvaltningsmodellen är ändamålsenlig och i flera avseenden till fördel för statsförvaltningens arbete i EU, kommer statsförvaltningens organisation och arbetsformer att behöva anpassas till de krav som den fortlöpande utvecklingen av EU-samarbetet medför. Förslagen skall leda till effektivitetsvinster och kostnadsbesparingar.

Utredaren har tolkat detta så att den gemensamma fiskeripolitikens administration och organisation skall möta de krav som ställs inom EU samtidigt som kostnaderna för att genomföra fiskeripolitiken i Sverige inte får bli högre än idag.

Genom Sveriges geografiska betingelser finns även i insjöar och vattendrag ett betydande fiske som inte regleras genom den gemensamma fiskeripolitiken. Om detta fiske inte helt skall lämnas utan tillsyn krävs en nationell fiskeripolitik och en organisation och administration av denna politik. I prop. 1997/98:2, hållbart fiske och jordbruk poängteras behovet av ett starkare miljöarbete inom dessa sektorer.

Utredaren tolkar direktiven, budgetpropositionen för 1998 och prop. 1997/98:2 så att det för att fullfölja den svenska fiskeripolitiken, inom EU såväl som nationellt, behövs en organisation och administration som kan genomföra intentionerna inom såväl den gemensamma fiskeripolitiken som den nationella fiskeripolitiken.

2.3 Utgångspunkter för fiskeripolitiken

Det övergripande målet i svensk fiskeripolitik, en ansvarsfull hushållning med vatten- och fiskeresurserna så att de långsiktigt medverkar till livsmedelsförsörjningen, har gamla anor. Fiske i havet, i kustvattnen och i älvarna har alltid varit en viktig del av livsmedelsförsörjningen i landet. De stora norrlandsälvarna innehåller förutom vattenkraft även viktiga matfiskar. Vid reglering av älvarna fick exploatörerna tidigt ersättningsanspråk på sig genom vattendomar där olika åtgärder för att bevara och återställa fisket utdömdes. Dessa domar är fortfarande viktiga för fiskevården.

Vårt inhemska fiske täcker inte behovet av fisk för konsumtion utan Sverige är nettoimportör av fisk och fiskprodukter. Yrkesfiskets fångster för konsumtion uppgår till ungefär 100 000 ton medan fritidsfiskets fångster enligt de senaste mätningarna uppgår till över 70 000 ton. Det betyder att konsumtionen av fisk i Sverige till en mycket stor del täcks av fiske till husbehov och för nöje, fritidsfiske.

Sverige tillsammans med Finland skiljer sig från övriga EU-länder genom att det finns ett tämligen stort fiske även i sötvatten som inte enbart är ett sport- och turistfiske. Detta är en för EU ny frågeställning som lämnats till Sverige och Finland att hantera inom den nationella fiskeriadministrationen. Till skillnad från Sverige har Finland valt att prioritera det finska fisket i inlandsvatten och för en aktiv politik inom den gemensamma fiskeripolitikens ram främst där landet har egna intressen.

Det finns för närvarande inga intentioner från EU:s sida att närmare reglera fisket i inlandsvatten. Däremot får inte fritidsfiske enligt EG:s grundförordning om den gemensamma fiskeripolitiken inkräkta på det marina yrkesfisket.

Den svenska regeringen har valt att föra en aktiv marin fiskeripolitik inom den gemensamma fiskeripolitiken. Samtidigt finns det från regeringen inte någon uttalad avsikt att den svenska nationella fiskeripolitiken skulle skötas med en lägre ambitionsnivå. Tvärtom har de alltmer långtgående biologiska krav och miljökrav som ställs genom att Sverige deltar i det internationella miljöarbetet fått som följd att målsättningarna för vattenmiljöerna och kraven på att bibehålla en biologisk mångfald har skärpts. Dessa tendenser anges i bl.a. Fiskeriverkets regleringsbrev för 1997, i budgetpropositionen för 1998, prop. 1997/98:1 och i prop. 1997/98:2 hållbart fiske och jordbruk.

För att nå uppsatta mål behövs undersökning och övervakning även av de nationella fiskresurserna. I sin tur betyder det att administrationen avseende fisket i inlandsvatten måste anpassas till dessa krav.

Administrationen av den gemensamma fiskeripolitiken i olika medlemsländer medför att det behövs en nationell organisation för detta som betalas av medlemslandet. Därutöver krävs administration av de delar av fiskeripolitiken som är nationella och som i Sverige utgör en ansenlig del.

2.4 Avgränsningar

I utredningens uppdrag ingick inte att värdera fiskeripolitiken. Utredningen har i sina slutsatser och förslag förutsatt att den rådande poltiken ligger fast.

Avseende Fiskeriverkets organisation har utredningen valt att ange huvudinriktningar mot bakgrund av den nu gällande politiken. Utredningen har också beräknat ett totalt resursbehov för fiskeriadministrationen. Det är Fiskeriverkets uppgift att närmare bedöma behovet av resurser inom avdelningar och enheter inom givna ramar.

2.5 Utredningens genomförande

Fiskeriutredningen påbörjades den 7 januari 1997 och avslutades den 15 januari 1998. Utredningen har genomfört 13 sammanträden varav två heldagsseminarier. De två heldagsseminarierna behandlade fiskforskningens roll och organisation samt fiskeriadministration i förhållande till den svenska förvaltningsmodellen. Vid seminariet om fiskforskning inbjöds föreläsare från Statens Jordbruksverk, SMHI och det danska Fødevare- Lantbrugs og Fiskeriministeriet. Till seminariet om den svenska förvaltningsmodellen inbjöds särskilt personer som diskussionspartner från Miljödepartementet, Naturvårdsverket, Jordbruksdepartementet, Utrikesdepartementet, Statskontoret och Svenska representationen i Bryssel. Till övriga sammanträden har, utöver förordnade sakkunniga och experter, inbjudits personer från Fiskeriverket och andra myndigheter vid behov. Två särskilda möten har genomförts med Kustbevakningen. Naturvårdsverket och Miljödepartementet har besökts flera gånger.

Jordbruksdepartementet har besökts vid flera tillfällen. Därutöver har en intervjuundersökning med personalen inom fiskeenheten genomförts. Materialet har inarbetats i betänkandet.

Sekretariatet har biståtts med material och underlag från Jordbruksdepartementet, Fiskeriverket, Kustbevakningen och länsstyrelserna. Samtliga intresseorganisationer har lämnat material till utredningen och besökt eller besökts av utredningen.

Sekretariatet har genomfört tre studieresor till Bryssel varvid Europeiska kommissionen besökts i syfte att särskilt kartlägga verksamheten inom DG XIV samt samarbetet i fiskefrågor med andra generaldirektorat. Speciellt har frågor om strukturstöd, fiskerikontroll, finansiering och intern administration samt forskning studerats. Även beslutsgång och kommittologi har studerats. Svenska representationen i Bryssel har besökts tre gånger och intervjuer har genomförts med samtliga personer som berörs av fiskefrågor. Materialet har inarbetats i betänkandet.

Sekretariatet har genomfört resor till Storbritannien och Danmark för att studera den engelska, skotska och danska fiskeriadministrationen och forskningsorganisationen. Till Danmark genomfördes två resor med besök vid Fødevare- Lantbrugs- og Fiskeriministeriet, Fiskeridirektoratet, Strukturdirektoratet, Fiskerikontrollen, Danmarks Fiskeriundersøgelser samt ICES huvudkontor. Till Storbritannien genomfördes en resa till Ministry of Agriculture Fisheries and Food i London. Den brittiska förvaltningen men framför allt den danska förvaltningen har

bidragit med ett omfattande skriftligt material avseende fiskeriorganisationen och den danska förvaltningsstrukturen. På utredningens begäran har Svenska ambassaden i Haag gjort förfrågningar avseende Nederländsk fiskeriadministration och ett material om detta har tillsänts utredningen. Dessutom har utredningen sökt information avseende utländsk fiskeriadministration via internet.

Sekretariatet har gjort intervjuer och studiebesök vid samtliga enheter inom Fiskeriverket. Fiskeriverkets avdelningschefer och laboratoriechefer har deltagit vid sammanträden och seminarier, utredningskontorens intendenter har deltagit i seminarier eller besökt utredningen. Samtliga laboratorier samt enheterna vid Älvkarleby och Kälarne har besökts vid minst ett tillfälle.

Som underlag för bedömningar avseende Fiskeriverkets undersöknings och FoU-verksamhet har en enkät genomförts enligt bilaga 2.

En enkätundersökning har även utförts avseende omfattningen av länsstyrelsernas hantering av strukturstöden. Enkätundersökningen har genomförts av länsstyrelsen i Norrbottens län och har inarbetats i betänkandet.

Utredningen har sammanträffat med de fackliga organisationerna vid Fiskeriverket vid tre tillfällen.

2.6 Disposition av betänkandet

Betänkandet är indelat i tre delar. Del ett, som innehåller en sammanfattning i kapitel 1 av utredningens slutsatser mot bakgrund av uppdraget och nuvarande förhållanden och kapitel 2, som omfattar en beskrivning av uppdraget och utredningens genomförande. Del två är deskriptiv och omfattar kapitel 3 till och med 9. Del 3 omfattar kapitlen 10 till och med 13 och behandlar utredningens förslag. Dessutom finns två bilagor, varav bilaga 1 beskriver fiskeriadministrationen och forskningsorganisationen i Storbritannien och Danmark och bilaga 2 är en redogörelse för den enkät som gick ut till samtliga organisationer som sysslar med fiskeriforskning i Sverige och som har använts som underlag för utredningens bedömningar avseende forskningen.

En beskrivning av fiskerisektorn i Sverige redovisas i kapitel 3. Den fiskeriadministration som f.n. gäller i Sverige avseende både den gemensamma fiskeripolitiken och nationell fiskeripolitik beskrivs i kapitel 4.

Den gemensamma fiskeripolitiken beskrivs ingående i kapitel 5. I kapitel 6 beskrivs administrationen i Sverige av den gemensamma fiskeripolitiken. I kapitel 11 presenteras förslag hur administrationen kan förbättras dels i olika förhandlingsfaser, dels vid genomförande.

I kapitel 7 beskrivs den legala grunden för nuvarande nationella fiskeripolitik och i kapitel 8 görs en genomgång av den statliga organisation som för närvarande finns för att administrera både den gemensamma och den nationella fiskeripolitiken. Förslag avseende den nationella fiskeripolitiken lämnas i kapitel 13.

I kapitel 9 redogörs för den nuvarande forskningens roll och organisation och i kapitel 12 föreslås förändringar som rör undersöknings- och FoU-verksamheten.

I kapitel 10 analyseras det offentliga åtagandet samt framförs vissa förslag och i kapitel 13 föreslås förändringar för organisation och administration avseende hela fiskeriadministrationen. En beskrivning av förslagens konsekvenser avslutar kapitlet.

DEL II

Del två är deskriptiv och omfattar kapitel 3 till och med 9. En beskrivning av fiskerisektorn i Sverige redovisas i kapitel 3. Den fiskeriadministration som f.n. gäller i Sverige avseende både den gemensamma fiskeripolitiken och nationell fiskeripolitik beskrivs i kapitel 4. Den gemensamma fiskeripolitiken beskrivs ingående i kapitel 5. I kapitel 6 beskrivs administrationen av den gemensamma fiskeripolitiken. I kapitel 7 beskrivs den legala grunden för nuvarande nationella fiskeripolitik och i kapitel 8 görs en genomgång av den statliga organisation som för närvarande finns för att administrera både den gemensamma och den nationella fiskeripolitiken. I kapitel 9 redogörs för den nuvarande forskningens roll och organisation samt Fiskeriverkets undersökningsverksamhet.

3 Fiskerinäringen och fritidsfisket

3.1 Fiskerinäringen i Sverige

3.1.1 Förutsättningar

Förutsättningarna för fiskerinäringen i Sverige är beroende av geografiska och biologiska förhållanden. Genom medlemskapet i EU regleras marknaden och produktionen genom den gemensamma fiskeripolitiken. Härigenom blir fiskerinäringen också beroende av yrkesfisket i andra länder såväl inom EU som i länder utanför EU. Näringens omfattning bestäms även av efterfrågan på fisk samt marknadens förutsättningar.

Svenskt yrkesfiske har traditionellt sin tyngdpunkt på västkusten i Nordsjön, Kattegatt och Skagerrak där de viktigaste fiskarterna för konsumtion är torsk, sill/strömming, makrill, nordhavsräka och havskräfta. I Västerhavet bedrivs även ett inte obetydligt fiske för foderändamål av främst skarpsill. I Östersjön fiskas främst torsk, lax och strömming. En tyngdpunktsförskjutning skett mot fisket i Östersjön på senare år.

Från att förr ha varit en fri resurs i hav och i vattendrag har fisk blivit en alltmer begränsad tillgång. Världens fiskeflottor blev under 1960 och 1970-talen mer och mer effektiva och vissa bestånd blev kraftigt överfiskade genom alltför intensivt fiske. Tilltagande problem med vattenmiljöerna har bidragit till att uppmärksamheten alltmer har kommit att riktas även mot miljöhoten. Fisk som biologisk resurs hotas långsiktigt av inverkan från såväl fisket som av miljöförstöringen.

Av dessa orsaker har fisket i allt större omfattning kommit att omgärdas av olika internationella avtal och regleringar som styr fördelningen av fisket mellan olika länder som fiskar på samma resurs. I avsnitt 3.4 redovisas de multilaterala fiskeöverenskommelserna som utgör grunden för fiskenäringen i varje land såväl som för EU.

Produktionen och utveckling av fiskerinäringen styrs av dessa regleringar som syftar till att fördela resursen mellan olika intressenter samt

att reglera fisket så att fiskresursen kan utnyttjas uthålligt. Den gemensamma fiskeripolitiken inom EU har sin grund i de internationella avtalen. Härigenom regleras även den svenska fiskerinäringens tillgång på fisk genom dessa överenskommelser och avtal samt av svenska fiskeregleringar. Även prissättningen på fisk regleras genom den gemensamma fiskeripolitiken.

Fiskerinäringen omfattar yrkesfisket i havet, yrkesfisket i sötvatten, förstahandsmottagning av fisk, lagring beredningsindustri och odling av fisk (vattenbruk). Vid sidan av producenterna och första handelsledet finns även en detaljhandel med fisk samt import och export av fisk och fiskeriprodukter.

3.1.2 Internationella jämförelser

Det svenska saltsjöfisket, mätt i ton levande vikt, var jämfört med EU-länderna det sjätte största år 1994. Störst fiske har Danmark. Därefter kommer Spanien, Storbritannien, Frankrike, Italien och Sverige. Luxemburg har inte något fiske och Österrike och Belgien har endast ett litet fiske.

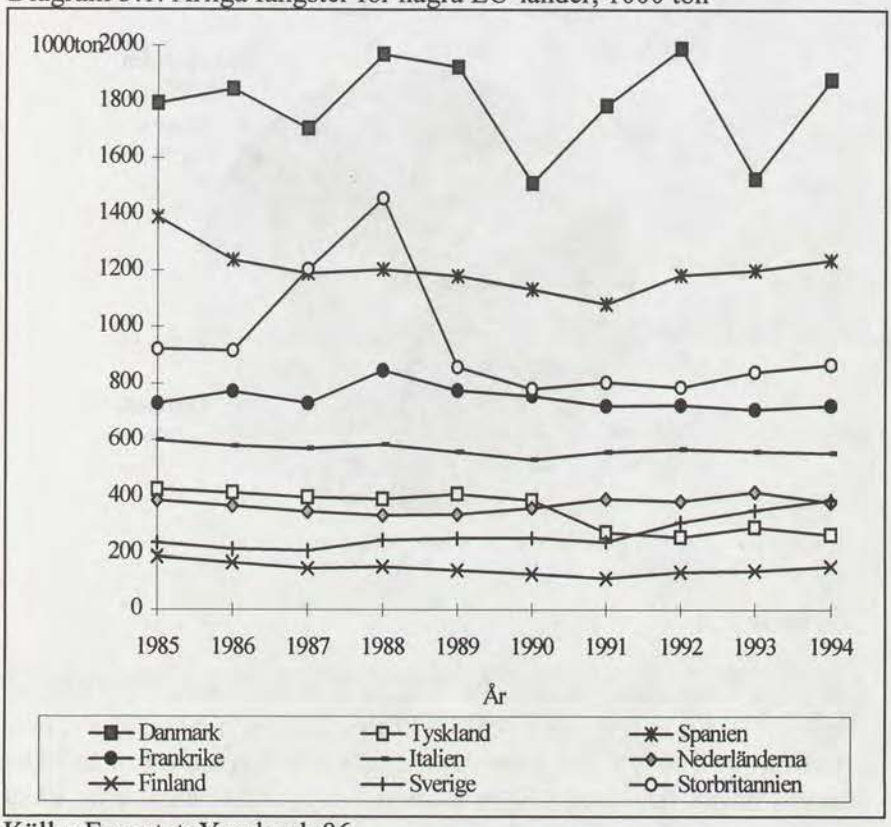
Tabell 3.1: Årliga fångster EU 15, 1000 ton

Land/År	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Belgien	45	39	40	42	40	42	40	37	36	35
Danmark	1794	1846	1705	1969	1923	1511	1787	1990	1527	1880
Tyskland	426	415	398	392	410	388	274	257	292	265
Grekland	116	127	136	129	138	147	158	180	200	224
Spanien	1392	1238	1190	1204	1181	1134	1081	1184	1201	1238
Frankrike	731	774	732	847	777	758	722	726	710	724
Irland	218	217	232	242	212	216	237	251	275	287
Italien	600	580	571	585	558	532	558	569	560	555
Luxemburg	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nederl.	387	368	347	335	338	360	393	385	418	381
Österrike	5	5	5	5	5	5	5	4	5	5
Portugal	331	415	386	347	341	329	326	296	270	245
Finland	189	167	147	153	141	127	112	134	139	154
Sverige	237	212	209	246	252	254	240	310	345	389
Storbrit.	922	916	1205	1458	859	782	806	788	842	867
Summa, EU 15	**7393**	**7319**	**7303**	**7954**	**7175**	**6585**	**6739**	**7111**	**6820**	**7249**

Källa: Eurostat, Yearbook 96

Tyskland har minskat sitt fiske mest av alla EU länder sedan 1985. Sverige har ökat sitt fiske, vilket främst beror på den stora mängden foderfiske som påbörjades under 1990-talets början som ersättning för uteblivet torskfiske. Danmark och Sverige är de enda EU-länder som har ett större fiske av foderfisk.

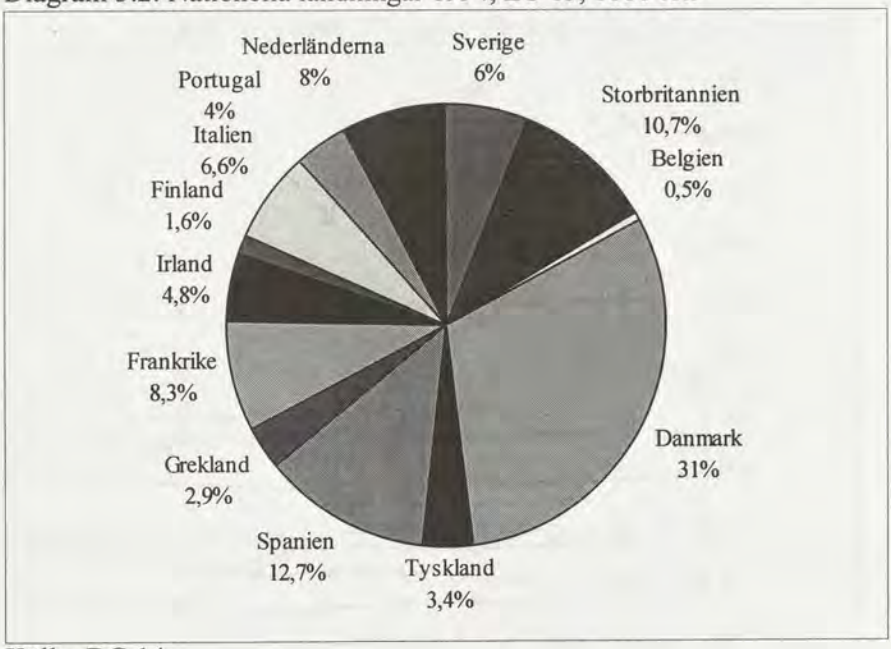
Diagram 3.1: Årliga fångster för några EU-länder, 1000 ton



Källa: Eurostat, Yearbook 96

DG 14 uppskattade de totala nationella landningarna inom EU år 1994, justerat för Sverige och Finland som då ännu inte var medlemmar, till 6 260 000 ton. Danmark hade de största landningarna medan Belgien hade de minsta.

Diagram 3.2: Nationella landningar 1994, EU 15, 1000 ton



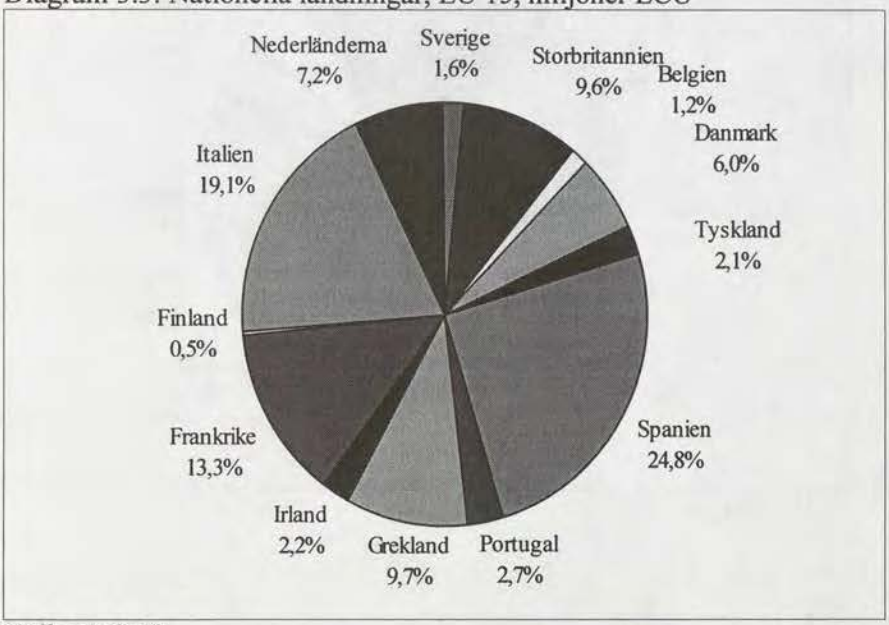
Källa: DG 14

Av stora fiskenationer utanför EU fiskade år 1994 Island 1 571 000 ton, Norge 2 333 000 ton, USA 6 073 000 ton, Kanada 1 023 000 ton och Japan 8 143 000 ton. Det japanska fisket är 1 miljon ton större än EU:s sammanlagda fiske och USA:s fiske är 1 miljon ton mindre än EU:s sammanlagda fiske. Sedan år 1985 har Island minskat sitt fiske med 100 000 ton, Kanada har minskat med ca 450 000 ton och Japan med ca 4 000 000 ton. USA har ökat sitt fiske under samma tid med 1 000 000 ton och Norge med ca 300 000 ton. EU:s fiske har minskat med 150 000 ton under samma tid.

Värdet av landningarna rangordnar nationerna på ett annat sätt än storleken på den landade fångsten. Beräkningar vid DG 14 uppskattade de totala nationella landningarnas värde 1994 till 6 102 miljoner ECU. Danmark landade den största volymen men kom först på sjunde plats avseende värdet av fångsten. Fångsterna från Spanien, Italien och Frankrike var mest värda. Värdet av fångsten beror av sammansättningen av olika fiskslag. Sverige och Danmark som har stora mängder foderfisk samt sill i sina fångster fiskar en stor andel totalt sett men

värdet av fångsten är lägre än då fångsten innehåller mer fisk för konsumtion. Värdefulla arter som betingar höga försäljningspriser är äkta tunga (sjötunga) och andra plattfiskar m.m.

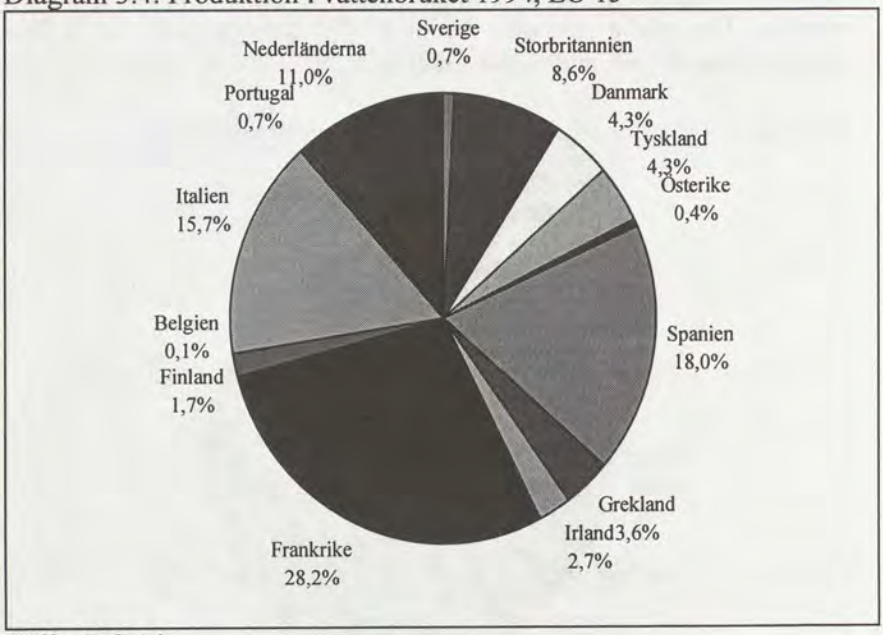
Diagram 3.3: Nationella landningar, EU 15, miljoner ECU



Källa: DG 14

Den totala produktionen i vattenbruket år 1994 var 996 000 ton för EU-länderna inklusive Finland, Sverige och Österrike som då inte var medlemmar. Den svenska produktionen utgör endast 0,7% av den totala produktionen. Artsammansättningen varierar för olika länder. Frankrike och Spanien har exempelvis en mycket stor andel skaldjur och blötdjur i sin produktion medan Finland, Sverige och Tyskland har stor andel sötvattensfisk och laxfiskar i sin produktion.

Diagram 3.4: Produktion i vattenbruket 1994, EU 15



Källa: DG 14

3.1.3 Import och export

EU som helhet är nettoimportör av fisk och fiskprodukter. Inom EU är det Danmark och Nederländerna som är nettoexportörer och alla de andra länderna importörer. Värdet av den svenska importen har nästan fördubblats mellan 1990 och 1995. Värdet av exporten har mer än fördubblats och handelsnettot har ökat med ca 300 miljoner kronor.

Tabell 3.2: Import och export av fisk, skaldjur m.m., preliminära uppgifter för 1996, miljoner kronor

Fisk, skaldjur m.m.	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Import	2 506	2 568	2 812	3 382	4 006	4 111
Export	848	700	687	926	2 075	2 040
Netto	1 756	1 868	2 125	2 456	1 931	2 071
Landad svenskfångad fisk i utlandet	133	187	221	265	266	262

Källa: SCB Utrikeshandelsstatistiken

Redovisningen av utrikeshandeln med fisk baseras t.o.m. 1994 på tulldeklarationer men fr.o.m. EU-inträdet 1995, redovisas uppgifter på blanketter direkt från importörer och exportörer. Sverige importerar främst från Norge och Danmark. Före 1995 var även importen från USA och Ryssland nämnvärd. Av hela livsmedelsimporten uppgick andelen import av fisk- och fiskprodukter år 1990 till 14,2 % och år 1995 till 14,9%. Av den totala varuimporten uppgick import av fisk och fiskprodukter till 0,76% år 1990 och 0,87% 1995.

Det största exportlandet var före år 1995, Finland. I övrigt gick exporten främst till länder inom EG och EFTA. Av den totala livsmedelsexporten uppgick export av fisk och fiskprodukter till 13,9% år 1990 och 16,8% år 1995. Exporten har ökat något men handelsbalansen är fortfarande negativ. Av den totala varuexporten utgjorde exporten av fisk och fiskprodukter 0,26% år 1990 och 0,37% år 1995.

Genom inträdet i EU har förutsättningarna för fiskindustrin förändrats. Före EU-inträdet var svensk export till EU av beredda fisk- och skaldjursprodukter belagda med tull medan motsvarande produkter från EU-länder kunde införas i Sverige tullfritt, ett mycket ojämlikt konkurrensförhållande.

Enligt SOU 1997:167, En livsmedelsstrategi för Sverige, har förhållandena redan under de två första åren under medlemskapet förändrats. Den svenska exporten av beredda fisk- och skaldjursprodukter var 1994 ca 180 miljoner kronor medan EU:s export till Sverige uppgick till 500 miljoner kronor per år. År 1996 hade den svenska exporten till EU ökat till 655 miljoner kronor, en ökning med drygt 500 miljoner kronor.

3.1.4 Yrkesfiske

Traditionellt har de för svenskt fiske viktigaste arterna i Västerhavet varit sill, makrill, gråsej torsk och kolja samt skaldjur som räka och havskräfta. De viktigaste arterna i Östersjön är sill/strömming, skarpsill, torsk samt lax. När det gäller det kustnära fisket varierar vikten av olika arter med olika kuststräckor. Ål är en för hela kusten viktig art. Dessutom förekommer i olika kombinationer yrkesfiske av gädda, gös, abborre, lax samt sik och siklöja. I de stora sjöarna, Vänern, Vättern, Hjälmaren och Mälaren bedrivs också ett yrkesfiske där de viktigaste arterna är lax, gös och gädda.

Antalet yrkes- och binäringsfiskare har minskat under hela efterkrigstiden mellan åren 1945 och 1980 uppgick minskningen till 75%, från 20 000 till 5 000. Under den senaste 10-årsperioden har minskningen varit 24% och under den senaste 5-årsprioden 10%. År 1995 fanns totalt 3 287 yrkesfiskare varav 362 binäringsfiskare. Av de 2 925

yrkesfiskarna med fiske som huvudnäring var 2 670 saltvattensfiskare och 255 sötvattensfiskare.

Tabell 3.3: Antal fiskare 1995 fördelat på kuststräckor

	Huvud-näringsfiskare	Binärings-fiskare	Summa fiskare
Saltvattensfiskare	**2 670**	**329**	**2 999**
Västkusten	1 301	130	1 431
Sydkusten	625	130	701
Ostkusten södra	526	91	617
Ostkusten norra	218	32	250
Sötvattensfiskare	**255**	**33**	**288**
Vänern	93	7	100
Vättern	25	2	27
Mälaren	43	3	46
Hjälmaren	42	5	47
Övriga sötvatten	52	16	68
Summa fiskare	**2 925**	**362**	**3 287**

Källa: SCB, Fiskeriräkningen den 1 januari 1995

Fiskare med en tillfällig yrkesfiskelicens, avvecklingslicens som inte uppfyller kraven för att ingå i fiskeriräkningen för 1995 uppgick den 1 januari 1995 till 359 st. Sedan den föregående fiskeriräkningen 1990 har den inkomstnivå som krävs för att ingå i statistiken för yrkesfiskare sänkts från en lägsta intäkt av fiske på 30 000 kronor per år till 18 000 kronor per år.

Tabell 3.4: Antalet fiskare den 1 januari 1995 fördelat på län

Län	Saltvattens fiskare	Sötvattens fiskare	Binärings fiskare	Summa
Göteborgs- och Bohus	1 054	2	118	1 174
Blekinge	279	1	38	318
Kalmar	236	-	29	265
Halland	239	1	10	250
Malmöhus	176	12	21	209
Kristianstad	166	1	16	183
Gotland	115	-	17	132
Norrbotten	90	15	19	124
Stockholm	67	6	21	94
Skaraborg	3	64	7	75
Gävleborg	65	-	8	73
Östergötland	41	11	20	72
Södermanland	33	30	1	64
Västernorrland	40	-	12	52
Uppsala	34	6	6	46
Västmanland	-	27	3	30
Värmland	-	27	2	29
Västerbotten	22	1	3	26
Örebro	-	22	3	25
Älvsborg	4	16	1	21
Kronoberg	4	8	3	15
Jönköping	1	7	1	9
Kopparberg	1	-	1	2
Jämtland	-	1	-	1
Summa	**2 670**	**255**	**362**	**3 287**

Källa: SCB, Fiskeriräkningen den 1 januari 1995

För saltsjöfisket finns fångststatistik sedan 1913. Ost och sydkustens landningar har under nästan hela perioden legat kring 25-30 000 ton. Västerhavets fångster däremot fyrdubblades mellan 1940 och 1960 för att därefter sjunka fram till början av 80-talet. Under de senaste 20 åren har fångsterna i Västerhavet åter ökat. År 1992 låg fångsterna i Västerhavet strax under 200 000 ton men har de senaste åren ökat kraftigt vilket beror av den ökade mängden landad foderfisk. År 1992 mer än fördubblades mängden landad foderfisk. Foderfisket har därefter legat kvar på denna nivå men sjunkit något under 1996.

Under 1995 var den totala mängden, från saltsjöfisket ilandförd fisk 395 721 ton, en volymökning på 4% sedan 1994. Värdet av fångsten uppgick samma år till 913 miljoner kronor och värdeökning till 3% sedan föregående år. Av denna fångst var 290 084 ton foderfisk till ett värde av 194 miljoner kronor. Foderfisken utgjorde 73% av landad mängd men endast 21 % av värdet. De viktigaste fiskslagen avseende avkastningen visas i nedanstående tabell för de senaste fem åren samt år 1996 preliminära uppgifter.

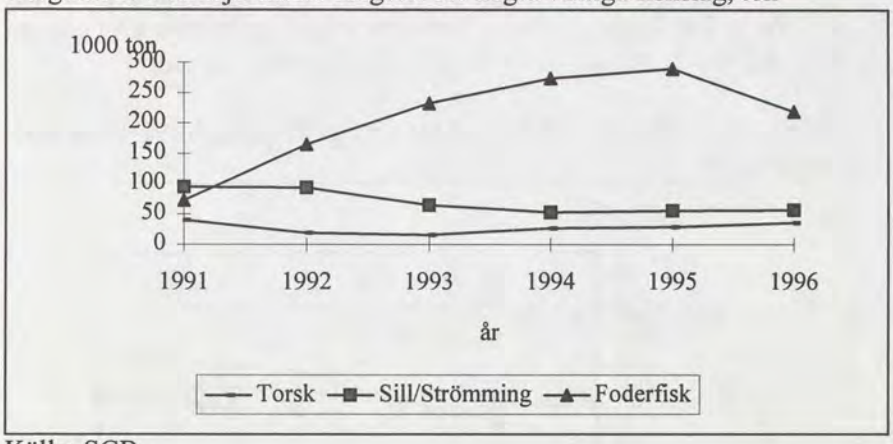
Av den landade fisken 1995 uppgick foderfisken till 290 000 ton och den landade fisken för konsumtion uppgick till ca 106 000 ton. De i utlandet, företrädesvis i Danmark, direktlandade fångsterna uppgick 1995 till 208 128 ton och 1996 till 171 446 ton 1995 landades ca 25% av all strömming och sill för konsumtion utomlands och 1996 hade dessa landningar ökat till 50%.

Tabell 3.5: Saltsjöfisket, landad vikt i ton

Fiskslag	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Torsk	39 651	19 100	15 524	26 791	28 595	35 901
Sill/strömming	95 231	93 612	64 483	53 143	55 535	56 742
Räkor	1 814	2 062	2 171	2 566	2 678	2 190
Havskräfta	1 253	772	864	765	909	1 104
Ål	952	1 048	1 016	1 127	845	-
Makrill	218	1 594	3 270	7 515	5 181	5 387
Lax	830	902	883	664	446	583
Foderfisk	73 087	165 089	233 301	273 899	290 084	219 584
Övriga arter	14 953	16 727	14 229	12 544	11 448	12 119
Totalt	**227 989**	**300 906**	**335 741**	**379 014**	**395 721**	**333 610**

Källa: SCB

Diagram 3.4: Saltsjöfiskets fångster för några viktiga fiskslag, ton



Källa: SCB

Under början av 1990-talet har minskade och torskfångster och minskad efterfrågan på sill/strömming för konsumtion ersatts med stora mängder foderfisk som även består av bl.a. sill och strömming samt skarpsill. Andelen foderfisk ökade från 4 % 1991 till 21 % 1995. År 1996 minskade andelen åter till 16%.

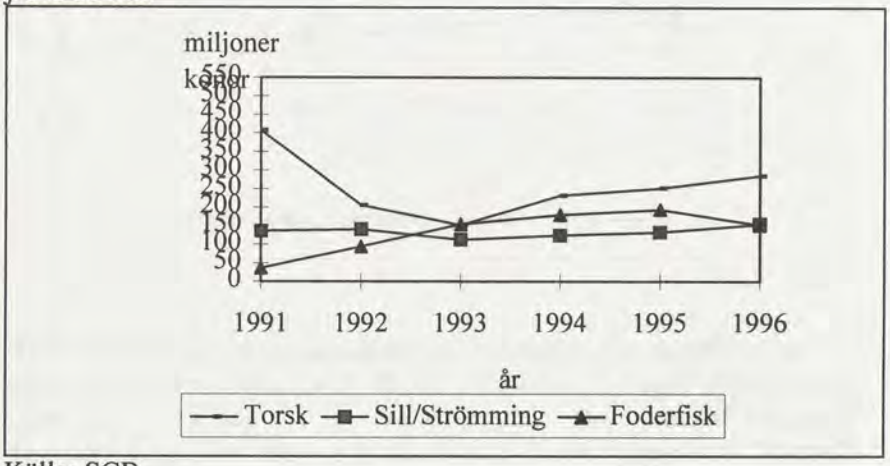
Tabell 3.5: Saltsjöfiskets avkastning, landat värde 1991-1995, miljoner kronor för de mest fiskade arterna.

Fiskslag	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Torsk	408	206	152	232	252	285
Sill/ Strömming	136	141	113	124	133	155
Räkor	49	61	64	75	93	97
Havskräfta	73	43	44	44	54	62
Ål	42	38	43	55	43	-
Flundrefiskar	31	31	37	37	37	41
Makrill	2	5	9	19	19	42
Kolja	12	16	11	9	9	9
Lax	17	18	19	17	12	11
Foderfisk	36	94	154	180	194	153
Summa	806	653	646	792	846	855
Övriga arter	86	91	94	92	67	100
Totalt värde	**892**	**744**	**740**	**884**	**913**	**955**

Källa: SCB

Värdet av fångsterna för de angivna fiskslagen utgör omkring 90% av det totala värdet under samtliga år. Priset för foderfisken är mycket lågt år 1996 ca 700 kronor per ton. Torskens värde var mer än elva gånger så stort 8 000 kr per ton och sillens ca 2 700 kronor per ton.

Diagram 3.5: Landat värde för några viktiga fiskslag, 1991-1996, miljoner kronor



Källa: SCB

I det yrkesmässiga fisket i sötvatten uppgick fångsterna år 1995 till 1 927 ton och värdet i första handelsledet var 41,6 miljoner kronor, vilket är en minskning med 137 ton eller 6% sedan 1990. Fångsterna av sik och gädda har minskat mest medan fångsterna av ål, löjrom och abborre ha ökat mest. Värdet av fångsten har under samma tid stigit med 7,6 miljoner kronor eller 22%. En viss del men inte hela värdehöjningen kan förklaras av att fiskarena har övergått till mer värdefulla fisken. Sik är emellertid också en värdefull fisk vars fångstmängd har minskat.

3.1.5 Vattenbruk

Vattenbruket som näring är i Sverige förhållandevis liten men den är en viktig del av EU-politiken och en betydligt större näring i vissa andra EU-länder samt i Norge. Vattenbruket bedrivs i konkurrens om konsumenterna med fritidsfisket och yrkesfisket men är ofta också en förutsättning för fritidsfisket (genom odlingen av fisk till utsättning, sättfisk). Vattenbruket är den enda areella näring där tillstånd enligt miljöskyddslagen krävs för att få starta verksamhet. Länsstyrelserna handlägger frågor om tillstånd.

Vattenbruksföretag finns över hela Sverige men inriktningen är något olika beroende på var de ligger. De län som har de flesta producenterna är Jämtland, 55 matfisk och sättfisk, Kalmar 36 matfisk och kräftor, Norrbotten 34, mest matfisk men även sättfisk, Östergötland, 32 mest matfisk och kräftor och Västerbotten, matfisk och sättfisk. Ca 40 % av alla företag stod för ungefär 90 % av den odlade kvantiteten 1995.

Tabell 3.7: Vattenbruksföretag exkl. kompensationsodlingar

Fiskslag	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Mat o. sättfisk	24	27	23	13	22	25
Enbart matfisk	228	185	210	193	181	150
Enbart sättfisk	115	130	142	129	108	109
Musslor	7	3	3	7	4	18
Enbart sätt-kräftor				26	17	15
Kräftor	88	109	137	129	135	125
Totalt	**462**	**454**	**515**	**497**	**467**	**442**

Källa: SCB, Statistiska meddelanden beställningsnr. J 60 SM 9701

I vattenbruket uppgick produktionen år 1995 till 6 040 ton till värdet 119 miljoner kronor. Den dominerande fiskarten är regnbåge och den producerade mängden uppgick till 5 772 ton. År 1996 producerades 5 460 ton matfisk i slaktad vikt som motsvarar 6 436 ton i hel färsk vikt. Detta är en ökning med 396 ton jämfört med föregående år. Det sammanlagda värdet för produktionen inom vattenbruket beräknas till 136 miljoner kronor vilket innebär en minskning av med 17 miljoner kronor jämfört med 1995.

Tabell 3.8: Produktion hel färskvikt ton exklusive kompensationsodlingar

År	Regnbåge	Lax, Öring	Ål	Röding	Totalt	Musslor	Kräftor
1983	1 567	28	2	1	1 598	1 498	0
1988	6 783	363	233	77	7 456	858	3
1993	4 865	8	192	114	5 179	737	11
1996	6 139	13	184	100	6 436	1 821	10

Källa: Statistiska meddelanden beställningsnr. J 60 SM 9701

Enligt branschorganisationen Vattenbrukarnas riksförbund skulle odling av sättfisk kunna utvecklas mer, speciellt om fritidsfisket ökar. Matfiskodling har också en potential för tillväxt. Det finns f.n. 20 företag som står för 95% av odlad kvantitet. Speciellt i Norrland är företagen små och beroende av offentliga medel, bl.a. EU-stöd. En viktig åtgärd för att ytterligare stödja företagandet inom vattenbruket vore att öka forskning och utveckling mot näringen och dess infrastruktur såsom skaländringar, förpackningar, frakter m.m.

Den enda gemensamma marknadsorganisationen som finns inom vattenbruket är AquaWest AB. Under 1997 fanns planer på att bilda vattenbrukarnas producentorganisation i syfte att förbättra marknadsföringen av odlad fisk.

3.1.6 Beredningsindustri

Försäljningsvärdet av produktionen i svensk fiskindustri låg under början av 1990-talet kring 2 miljarder kronor.

Tabell 3.9: Industriproduktion av fiskprodukter, saluvärde miljoner kronor

Fiskberedning	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Färsk, kyld även rom	6	0	26	35	52	67
Filéer, färska, frysta	403	247	178	95	115	129
Salt, torkad, rökt	128	89	123	127	95	94
Kräftdjur	97	90	81	41	0	17
Beredd, konserv., kaviar	1 349	1 286	1 303	1 319	1 364	1 543
Beredd, konserv., kräft- och blötdjur	170	177	188	184	190	176
Fett och olja	53	29	60	93	92	96
Total produktion	**2 206**	**1 918**	**1 959**	**1 894**	**1 908**	**2 122**

Källa, SCB Industristatistik

I SOU 1993:103, Svenskt Fiske sammanfattas omfattning och inriktning av fiskindustrin i Sverige. Den omfattar, via förstahandsmottagarna, transporter och mellanlagring i förhållande till nästa led i bearbetningskedjan, grossister, detaljister såsom fiskaffärer, livsmedelskedjor och restauranger, beredningsindustri, försäljning av beredda varor samt export och import.

Enligt SCB:s industristatistik omfattade beredningsindustrin år 1994, 41 arbetsställen och sysselsatte 1 444 personer, vilket utgör 2,4% av det totala antalet anställda inom livsmedelsindustrin samma år. Sedan 1989 har antalet sysselsatta minskat med 40%. Under samma tid minskade antalet anställda inom livsmedelsindustrin som helhet med ca 20%.

Inom EU ökar efterfrågan på fisk och skaldjursprodukter. Tillväxten har varit kraftigast på frysta och konserverade produkter. De tre största företagen som tillverkar konserverade produkter inom EU är Saupiquet, Heinz och Unilever. Dessa företag har tillsammans en marknadsandel på 25%. De tre största företagen på marknaden för djupfrysta produkter är Unilever, Nestlé och Pescanova. Tillsammans har de omkring 50% av marknaden. Det största företaget i Sverige är ABBA Seafood som tillhör den norska koncernen ORKLA.

3.1.7 Detaljhandel och konsumtion

Detaljhandel

Strukturförändringar inom detaljhandeln har medfört att de stora kedjorna KF, ICA och Dagab-koncernen m.fl. tar över delar av specialhandeln. En följd av detta har blivit att antalet detaljister inom området färsk fisk har minskat från 60-talet och till nu. Under åren 1993-1995 låg antalet detaljister kring 450. Nästan hälften av dessa finns i västkustlänen. Sämst försörjt med fiskaffärer är norrlandslänen. De sju nordligaste länen inklusive Värmland hade endast 30 fiskaffärer sammanlagt år 1995.

Konsumtion

Konsumtionen av fisk- och fiskprodukter minskade under början av 1990-talet. Från 1991 till 1996 minskade konsumtionen med 1,8 kg per person. Både konsumtionen av färsk och beredd fisk har minskat. Den största nedgången avser färska sillfiskar. Även konsumtionen av färdiglagade fiskrätter, fiskbullar m.m. har minskat. Konsumtionen av torsk, lax samt kräft- och blötdjur har ökat. Minskningen av fiskkonsumtionen har inte motsvarats av en ökning av andra animalier även om konsumtionen av frysta och färdiglagade köttprodukter har ökat med 1,4 kg. Istället är det konsumtionen av färska köksväxter (grönsaker som sallad, blomkål, gurka m.m.) som har den största ökningen, 3,7 kg. Preliminära data för 1996 indikerar en ökning av samtliga fiskprodukter.

Tabell 3.10: Konsumtion av fisk och fiskprodukter per person och år 1991-1996 preliminära uppgifter för 1996, kg

Beredning/år	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Färsk fisk, hel, styckad eller filé	6,1	6,3	5,8	6,0	5,9	6,3
Djupfryst, filé	2,2	2,3	2,0	2,3	2,0	2,2
Konserver och beredd fisk	6,5	6,2	5,8	6,1	5,3	5,6
Kräft- o. blötdjur, färska/beredda	2,9	3,1	3,2	2,5	2,7	3,5
Summa	**17,7**	**17,9**	**16,8**	**16,9**	**15,9**	**17,6**

Källa: Fiskeriverket, Fakta om fiske 1996

Tabell 3.11: Konsumtion av fisk och fiskprodukter, 1996 preliminära uppgifter, miljoner kronor per år

Beredning/år	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Färsk fisk, hel, styckad eller filé	2 016	1 975	2 172	2 420	2 308	2 299
Djupfryst, filé	1 148	1 079	982	1 096	906	1 005
Konserver och beredd fisk	3 273	3 005	3 128	3 304	3 159	3 083
Kräft- o. blötdjur, färska/beredda	1 957	1 935	2 159	2 551	2 474	2 660
Summa	**8 394**	**7 994**	**8 441**	**9 371**	**8 847**	**9 047**

Källa: Fiskeriverket, fakta om fiske 1996

3.2 Fritidsfiske

Fritidsfiske omfattar sportfiske och husbehovsfiske och har av tradition varit av stor betydelse för landets invånare. Tillsammans med jakten gav fisket ursprungligen en möjlighet till överlevnad. I takt med utvecklingen tillkom så småningom ett rent rekreativt fiske. Fritidsfisket har därmed mer och mer övergått från ett husbehovsfiske till ett sportfiske, ett fiske utövat på fritid med handredskap för sport och rekreation och inte för avsalu.

På Fiskeriverkets uppdrag har Statistiska centralbyrån genomfört två enkätundersökningar i syfte att kartlägga fritidsfiskets omfattning. Den första avsåg år 1990 och den andra år 1995, Fiske 95. Enligt den senare studien uppgår antalet personer som i någon mån är intresserade av fiske till 3,1 miljoner varav 0,4 miljoner är mycket intresserade. Intresset är betydligt större hos män än bland kvinnor och störst i Norrlands inland.

Undersökningen av sport- och husbehovsfisket i Sverige 1995 indikerar därmed att det svenska fritidsfisket och intresset för detta fiske ligger kvar på samma höga nivå som i motsvarande studie från 1990.

I studien framkommer bl.a. att de fångstmängder som redovisas inte är ringa, omkring 79 000 ton, vilket skall jämföras med yrkesfiskets fångster som under år 1995 uppgick till 1 927 ton i sötvatten och i marina vatten till ca 396 000 ton varav ca 100 000 ton gick till konsumtion. Av fritidsfiskets fångster stod sportfiske med handredskap för 62 % och husbehovsfisket, d.v.s. fiske med andra redskap än handredskap för 38%. Fångsten användes till egen föda 50%, såldes eller gavs bort, 29% användes till djurföda eller annat 8 %. Omkring 13% av fångsten släpptes tillbaka. Medelfångsten per capita var 218 kg för husbehovsfiskare, 27 kg för sportfiskare och för en blandad kategori 34 kg.

Tabell 3.12: Fångster inom sport och husbehovsfisket 1995 med uppdelning på arter och användning i ton.

	Släpptes	Egen föda	djurföda	Såldes / gåva	Annat	Totalt
Rovfisk	3 492	11 762	2 353	3 574	431	21 612
Karpfisk	1 182	338	946	139	569	3 174
Laxfisk	1 128	8 509	122	1 778	49	11 586
Annan sötvatten fisk.	5	51	2	393	1	452
Torskfisk	1 888	4 154	107	5 710	18	11 877
Plattfisk	109	1 916	6	1 880	74	3 985
Makrill/ sill	109	4 317	243	3 133	30	7 832
Skaldjur	80	607	0	355	1	1 043
Musslor	2	94	0	784	1	881
Andra arter	37	50	8	791	1	887
Summa	**8 030**	**31 797**	**378**	**18 537**	**1 175**	**63 327**

Källa: Fiskeriverket och SCB

Enkäten redovisar i en annan fråga artsammansättningen av fångsten. Summan av den redovisade fångsten avseende denna fråga uppgick till 63 327 ton.

Fångsten av torskfiskar i yrkesfisket 1995 uppgick till 32 283 ton, varav enbart torsk 28 595 ton och övriga torskfiskar som långa, kolja, gråsej, lyrtorsk, vitling, kummel m.fl. 3 688 ton. I fritidsfisket var fångsten av torskfiskar (torsk, sej, kummel m.fl.) 11 586 ton varav 1 182 ton släpptes. Återstår 10 404 ton som användes. Denna mängd utgör så stor andel som 32% av den i yrkesfisket landade mängden torskfiskar. Fångsten av laxfiskar i yrkesfisket var samma år 795 ton, varav 478 ton landades i saltsjöfisket. Av denna mängd var 446 ton lax och 32 ton öring. I det yrkesmässiga sötvattensfisket uppgick den sammanlagda fångsten av lax, öring, röding och sik till 317 ton. I fritidsfisket uppgick fångsten av laxfiskar 11 586 ton varav 1 128 ton släpptes, återstår 10 358 ton som har gått till konsumtion. Denna mängd utgör drygt 13 gånger mer än vad som fiskades i yrkesfisket. Även fritidsfisket avseende makrill, sill och strömming var avsevärt.

Behovet av fortsatta studier av denna typ är stort. Idag sker begränsade informationsinsatser med hjälp av befintligt informations- och utredningsmaterial, särskilt de faktablad som ger lättillgänglig information om fisk, fiske och fiskvård tillsammans med informationsmaterial

som producerats av andra än Fiskeriverket, t.ex. Turistrådet, Turistdelegationen, Naturvårdsverket, Sportfiskarna och Fiskevattenägarna.

Efter samråd med Turistdelegationen och Sveriges Rese- och Turistråd AB (Turistrådet) utarbetar Fiskeriverket en utvecklingsplan för svensk fisketurism. Detta sker tillsammans med företrädare för Fiskevattenägarna, Sportfiskarna, Länsstyrelserna, Turistdelegationen och Turistrådet.

Insatser för fisketurism ingår bland de satsningar som får stöd genom EG:s strukturfonder och gemenskapsinitiativ. Främst finns sådana projekt inom mål 5b och mål 6 samt INTERREG och PESCA (Aquaturism). I EU-sammanhang satsas i dag runt 80 milj kr för att utveckla fisketurismen mot en europeisk marknad.

Fiskeriverket ansvarar för PESCA och deltar i övrigt med sakkunskap. Ansvaret för den regionala utvecklingen av fisketurismen åvilar länsstyrelserna. En utveckling av fisketurismen förväntas medföra många nya arbetstillfällen vilket medför att fisketurism för många län kan vara ett medel att uppnå det verksamhetsmålet för länsstyrelserna som ingick i regleringsbrevet för 1997 om ökad tillväxt och sysselsättning i länen.

3.3 Aktörer

3.3.1 Offentliga aktörer

De offentliga aktörerna avseende yrkesfisket och fritidsfisket är Fiskeriverket, länsstyrelserna, Kustbevakningen och i viss mån kommuner. Några andra myndigheter har vissa speciella uppgifter avseende fisk och fiske t.ex. Naturvårdsverket, Kammarkollegiet, Jordbruksverket, Livsmedelsverket och Statens Veterinärmedicinska anstalt. De offentliga aktörerna beskrivs mer ingående i de följande kapitlen.

3.3.2 Privata aktörer och organisationer

Sveriges Fiskares Riksförbund

Sveriges Fiskares Riksförbund, SFR, är en politiskt obunden organisation med uppgift att tillvarata yrkesfiskarnas intressen. Huvudkontoret

är beläget i Göteborg. Sveriges Fiskares Riksförbund är uppdelat i fem regionförbund som täcker olika kuststräckor respektive insjöfisket:

- Svenska Västkustfiskarnas Centralförbund, SVC (Bohuslän och Halland)
- Skånes Fiskareförbund, SF
- Svenska Sydkustfiskarenas Centralförbund, SSC (Blekinge)
- Svenska Ostkustfiskarenas Centralförbund, SOC (hela ostkusten från gränsen mellan Blekinge och Småland inkl. Gotland och Öland) samt
- Svenska Insjöfiskarnas Centralförbund, SIC, som omfattande samtliga organiserade insjöfiskare.

Medlemsantalet uppgår till ca 2 700, varav ungefär hälften är bosatta på västkusten. Förutom enskilda personer och regionala förbund kan också fiskarägda förstahandsmottagare beviljas medlemskap i SFR. För närvarande är sju fiskarägda förstahandsmottagare medlemmar i förbundet.

Sveriges Fiskares Riksförbund driver för yrkesfisket centrala frågor i kontakter med regering och riksdag, statliga myndigheter, centrala organisationer etc. Förbundet är remissinstans för riksdag, regering och myndigheter i frågor med anknytning till fisket. SFR har för medlemmarnas räkning kontakter föranledda av EU-medlemskapet samt övriga internationella frågor inom fiskarenas organisationer t.ex. förberedelser inför internationella förhandlingar, arbetet inom den gemensamma europeiska fiskeriorganisationen Europèche, Nordiska Fiskares Miljösekretariat m.m.. De regionala förbunden arbetar med regionala och lokala frågor. Enligt stadgarna skall SFR bl.a.:

- verka för en fast sammanhållning mellan landets fiskare
- företräda och förhandla för fisket i förhållande till statsmakterna och övriga samhällsgrupper
- följa fiskarägda förstahandsmottagare samt verka för tillfredsställande samarbete med och mellan de ekonomiska föreningarna
- föranstalta om utredningar rörande frågor av allmän betydelse för fisket
- arbeta för en god miljö i hav, sjöar och vattendrag
- informera om fiskets förhållanden och öka kunskapen om fiskets praktiska utövande
- verka för fiskarenas vidareutbildning inom sitt yrkesområde
- tillvarata de svenska fiskarenas intressen vid internationella förhandlingar

- utveckla det internationella samarbetet med fiskets intresseorganisationer i berörda länder
- värna om levande resurser i hav och sjöar genom god beståndsvård, selektiva redskap o.s.v.

SFR:s styrelse består av representanter för de olika regionförbunden samt representanter för de fiskarägda förstahandsmottagarna. Förbundets högsta beslutande organ är kongressen som sammankallas vart tredje år. Förbundets verksamhet finansieras genom medlemsavgifter. SFR ger ut en tidning, Yrkesfiskaren som utkommer 21 gånger per år.

Fiskbranschens Riksförbund

Alla större företag inom handel och industri är organiserade i Fiskbranschens Riksförbund.

Fiskbranschens Riksförbund företräder fiskberedningsföretag och fiskgrossister. Förbundet har ca. 60 medlemsföretag som tillsammans har ca. 3 000 anställda. Bland medlemmarna återfinns inte bara enskilda företag utan också sammanslutningar av företag. Förutom åtta större beredningsföretag ingår Sveriges Sill-, Fisk- och Skaldjursproducenters förening, Sveriges Fiskgrossisters Riksförbund samt Sveriges Fiskgrossister i Göteborg

Förbundet utgör branschens remissinstans och är dess företrädare inför Regering och myndigheter. Verksamheten bedrivs främst genom dess ordförande och kansli samt styrelse. Medlemmar informeras genom förbundets nyhetsblad, Aktuellt, vilket utkommer ca en gång per månad.

Förstahandsmottagarna

Fiskförsäljningen är i stor utsträckning organiserad genom fiskarenas egna organisationer. På ostkusten såldes fisken tills för ett par år sedan genom försäljningsföreningar. Dessa har nu nästan helt ersatts av privata uppköpare. I Skåne säljs fisken till övervägande del genom privata grossistföretag. På västkusten finns, förutom försäljningsföreningar, tre fiskauktioner, Göteborg, Smögen och Strömstad varav Göteborgsauktionen är den största auktionen och förstahandsmottagaren. Strömstads auktion handlar främst med räkor och havskräftor.

Ungefär 160 fångstmottagare är registrerade som uppgiftslämnare hos SCB. Därutöver finns ett antal ensamföretagare som kombinerar fiske med försäljning och beredning. Dessa är också registrerade som uppgiftslämnare hos SCB. Enligt SCB förekommer dessutom en viss

handel med fisk vid sidan av de uppgifter som lämnas. Denna handel berör dock troligen fiskslag som inte omfattas av systemet med lägstpriser på fisk som administreras av Svenska Fiskares Producentorganisation. SCB kan dock inte ange omfattningen av denna handel.

Handeln med sötvattensfisk sker också genom uppköpare. Till skillnad från de redovisade uppgifterna avseende handeln med saltsjöfiskad fisk bygger redovisningen av handeln med sötvattensfisket till SCB på uppgifter från de enskilda fiskarena. Syftet är i detta fall att även få med den del av fångsten som inte säljs genom uppköpare.

Vattenbrukarnas Riksförbund

Vattenbrukarnas Riksförbund, VRF, är den gemensamma organisationen för odlare av fisk och skaldjur i Sverige. Rätt att bli medlem har fysisk eller juridisk person som sysslar med vattenbruk eller som levererar och säljer tjänster eller förnödenheter till vattenbruksnäringen eller som på annat sätt bedöms vara verksam inom förbundets verksamhetsområde.

Ca. 125 företag är medlemmar i förbundet. Dessa är verksamma över hela landet. Företagen är antingen inriktade på fisk för konsumtion (matfisk) eller fiskodling för utsättning eller för vidare leverans till matfiskodling (sättfisk). Härutöver är några av medlemmarna verksamma inom kompensationsodling (odlar för utsättning enligt domar i vattenmål). Det finns också några medlemsföretag som odlar kräftor och musslor. Vattenbruk som omfattar matfiskodling är en ung näring i Sverige från slutet av 70-talet, medan odling av fisk för utsättning och kompensation har funnits mycket längre. Bland de odlare som står för matfiskproduktion står 20 företag för ca 95% av den odlade kvantiteten.

Förbundets ändamål är att tillvarata vattenbrukarnas intressen gentemot myndigheter, regionalt, nationellt och internationellt. VRF är bl.a. Regeringens och Fiskeriverkets remissorgan i vattenbruksärenden och finns med i de av Fiskeriverkets rådgivande grupper som behandlar frågor med anknytning till vattenbruk. Vidare ger förbundet genom ett serviceaktiebolag medlemmarna service, bl.a. i form av rådgivning om t.ex. EU-stöd och försäkringsfrågor. VRF har också avtal med en miljökonsult och en advokatbyrå för rådgivning i dessa specifika frågor.

VRF äger 50% i Fiskhälsan AB som har näringens och statens uppdrag att övervaka och vara rådgivare till odlingsföretag i fiskhälsofrågor.

Förbundet utövar sin verksamhet genom förbundsstämma, förbundsstyrelse och arbetsutskott. Förbundsstämman är dess högsta beslutande organ. Förbundets verksamhet finansieras genom medlemsavgifter samt genom återstående medel från det nu avvecklade systemet

med foderavgiftsmedel. Fiskeriverket beslutar i samråd med VRF om användandet av foderavgiftsmedel, vilka beräknas vara förbrukade år 1999. Härefter skall VRF:s kansli vara självfinansierande.

VRF har två informationsorgan. Tidningen Vattenbruk kommer ut med ett nummer om året och ger i reportageform en bild av näringen. VRF-EXPRESS är ett enklare månatligt nyhetsblad som ges ut till medlemmar, myndigheter och ett antal övriga prenumeranter.

Fiskhälsan

Fiskhälsan FH AB har fiskodlingsnäringens och statens uppdrag att sköta den odlade fiskens förebyggande hälsovård, den organiserade fiskhälsokontrollen. Anslutning till fiskhälsokontrollen är frivillig och öppen för alla fiskodlingsföretag. Över 85% av landets fiskodlingsföretag är anslutna till Fiskhälsan.

Fiskhälsan FH AB ägs till lika delar av Laxforskningsinstitutet och Vattenbrukarnas Riksförbund. Statens Jordbruksverk utövar tillsyn över verksamheten. Som rådgivande organ finns en fiskhälsonämnd med representanter från näringen och från myndigheterna. Kontoret med kansli- och konsulentfunktion finns i Älvkarleby. På kansliet är tre anställda och på fältet arbetar tre fiskerikonsulenter och två distriktveterinärer. Dessa gör besök och utför provtagningar vid anslutna fiskodlingar. All diagnostik och undersökning av prover sker vid Statens Veterinärmedicinska Anstalt.

Fiskhälsokontrollens uppgift är att förhindra uppkomst och spridning av smittsamma fisksjukdomar till fiskodlingar och till fria vatten. Både odllare av sättfisk och matfisk deltar. Sverige kan uppvisa ett gott hälsoläge för odlad fisk jämfört med övriga Europa. Detta har uppnåtts bl.a. genom att en organiserad fiskhälsokontroll har verkat under lång tid. Det finns idag två samverkande fiskhälsokontroller:

- den obligatoriska fiskhälsoövervakningen där samtliga registrerade fiskodlingar, enligt EG:s regler, ingår.
- det frivilliga fiskhälsokontrollprogrammet där 75% av de registrerade företagen deltar.

I det obligatoriska programmet samverkar Jordbruksverket och Fiskhälsan. Aktuella projekt är förebyggande behandling av fisksjukdomar med vacciner och andra preparat, kvalitetssäkringsprogram för djurhälsa, djuromsorg och djurskydd i anslutning till sättfisk- och matfiskodlingar.

Sveriges Fiskevattenägareförbund

Förbundet är en partipolitiskt obunden organisation med uppgift att tillvarata fiskevattenägarnas gemensamma intressen och verka för fiskevårdens och fiskets utveckling i landet. Organisationen bildades 1968 på initiativ av hushållningssällskapen och Lantbrukarnas riksförbund, LRF.

Det finns 17 länsförbund och 2 provinsförbund. Dessa representerar 110 000 vattenägare vilket utgör ungefär 60% av samtliga vattenägare i landet. Organisationen har ett centralt kansli i Stockholm och ett tiotal regionalt placerade fiskekonsulenter som samarbetar med hushållningssällskapen. Fiskekonsulenterna ger information och råd till medlemmarna och ger ut tidningen Fiskevård, kompendier m.m. Enligt Fiskevattenägarna driver organisationen en aktiv näringspolitisk bevakning, bl.a. genom att vara remissorgan och genom bevakning av media och press.

Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund

Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund, Sportfiskeförbundet, har en rikstäckande organisation. Medlemmarna är antingen klubbar, 600 st eller enskilda personer, 40 000 st. Organisationens huvuduppgift är att ta tillvara och utveckla medlemmarnas intressen i frågor kring sportfisket. Förbundet anser sig företräda sportfisket och fiskevården inom svensk fiskeripolitik. Många av de frågor som förbundet arbetar med gagnar det allmänna fiske- och miljövårdsintresset t.ex. att driva frågor om ökade möjligheter till sportfiske, det fria handredskapsfisket, miljöfrågor om försurning och kalkning, finansiering av fiskevården inom landet, värnande om hotade arter samt utbildning och praktiskt arbete med fisketillsyn.

Organisationen är uppbygd med 27 distrikt som ungefär omfattar länen. Några av distrikten har kanslier med anställd personal men flertalet verkar genom ideellt arbete. Samtliga distrikt har egen styrelse och är ansvariga för ungdomsverksamhet, fiskevård, utbildning och tävling. Tre av distrikten har tagit över ansvaret för skötsel och upplåtelse av kommunalt ägda vatten, Göteborg, Stockholm och Malmö. Förbundsstyrelsen är riksomfattande och ledamöterna utses av distriktens representanter på riksstämman vartannat år. Styrelsen förfogar över ett förbundskansli med 10 anställda som ansvarar för ekonomi, organisation, tävling, ungdom, fiske- och miljövård samt administration.

Förbundet har en egen tidning, Sportfiske, som utkommer med 12 nummer per år.

Tidningen tillsammans med medlemmarnas avgifter är grunden i ekonomin. Förbundet uppbär dessutom ett statligt stöd för verksamheten som 1997 uppgår till 1 821 000 kronor, vilket utgör ca 15 % av förbundets centrala omsättning. Summan har minskats över åren och är ungefär 1 miljon kronor lägre än för fem år sedan, bl.a. fick förbundet då ett årligt fiskevårdsbidrag från Fiskeriverket på ca 800 000 kronor.

3.4 Multilaterala fiskeöverenskommelser

Förenta nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982 är grunden för havsfisket och internationella överenskommelser. Konventionen ger kuststaterna rätt att intill 200 sjömil utöva suveräna rättigheter avseende bl.a. fisket. Enligt konventionen är kuststaterna skyldiga att verka för bevarande av fisktillgångarna i dessa zoner samt att samarbeta med andra stater i fråga om bevarande och förvaltning av fisktillgångarna i de fria haven. Överenskommelsen har både gemenskapen och enskilda länder som parter. Riksdagen fattade beslut om att godkänna konventionen under 1996 enligt prop. 1995/96: 140.

Konventionen om gränsöverskridande fiskbestånd av den 10 december 1982 vidareutvecklar havsrättskonventionens bestämmelser om samarbete för bevarande av fiskbestånden i ekonomiska zoner och i det fria havet. Enligt konventionen skall kuststater och andra stater som fiskar på de fria haven samarbeta i *regionala organisationer* för att åstadkomma långsiktigt bevarande och optimalt utnyttjande av fisktillgångarna antogs den 4 december 1995 av FN:s generalförsamling. Konventionens regler om bordande och inspektion tillåter inspekterande stat att på de fria haven enligt vissa kriterier vidta åtgärder mot fiskefartyg med annan flagg.

EG och alla dess medlemsländer är var för sig medlemmar i FAO. Inom FAO har gemenskapen deltagit i arbetet med en uppförandekod för ansvarsfullt fiske. Denna antogs av FAO:s konferens i slutet av 1995 och är ett frivilligt instrument med principer för förvaltning av fiskeresurserna, fångst, vidareförädling, vattenbruk och forskning i syfte att åstadkomma ett varaktigt nyttjande av fiskbestånden.

Deltagandet i internationella fiskeorganisationer och internationella regionala fiskeorganisationer påverkar i hög grad utformningen av gemenskapens bestämmelser. På samma sätt påverkades tidigare svenska bestämmelser. Förutsättningarna under vilka Sverige bedriver havsfiske har därför inte ändrats i någon större omfattning genom medlemskapet i EU. Däremot kan Sverige inte ensamt avgöra vilken hållning landet skall inta inom dessa organisationer eftersom överenskommelser görs av gemenskapen som en enhet.

För gemenskapens fiske i dess helhet kan emellertid andra geografiska områden vara av intresse än som tidigare var fallet för Sverige. En art som inte har något större kommersiellt intresse för svenska fiskare är tonfisk. Tonfiskfisket inom gemenskapen i övrigt är dock betydande varför gemenskapen som helhet anser det viktigt att bevaka detta fiske. Sverige deltar i dessa internationella regionala organisationer som aktiv deltagare i gemenskapen. Eftersom gemenskapen har den externa kompetensen inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken har Sverige som nation utträtt som part ur Gdansk-konventionen, konventionen om bevarande av Nordostatlantens laxbestånd och konventionen för framtida multilateralt samarbete om fisket i Nordostatlanten enligt regeringens beslut av den 29 juni 1995 (Jo 95/1775).

Till följd av rekommendationer från de internationella regionala organisationerna beslutas om olika gemenskapsbestämmelser. Dessa tar oftast formen av förordning vilket medför att de blir direkt bindande för medlemsländerna i Europeiska unionen.

En för svenskt fiske betydande överenskommelse där gemenskapen deltar är Gdansk-konventionen som rör fiske och bevarande av de levande tillgångarna i Östersjön. Genom konventionen upprättades fiskerikommissionen för Östersjön, IBSFC (International Baltic Sea Fishery Commission) som bl.a. lägger fram rekommendationer om reglering av fiskeredskap, fiskemetoder, vilken fisk som får behållas, landas, saluföras eller utbjudas, fredningstider och fredningsområden, fiskeansträngningar och kvoter samt annat som främjar ett ändamålsenligt utnyttjande och bevarande av resurserna.

Konventionen om framtida multilateralt samarbete om fisket i Nordostatlanten omfattar Nordostatlanten, Norra Ishavet med angränsande hav utom Östersjön och Bälten. Den reglerar kommissionsarbetet bl.a. inom NEAFC (North East Atlantic Fisheries Commission) som i princip avser alla fisktillgångar med undantag av havsdäggdjur och stationära arter.

I organisationen NASCO (North Atlantic Salmon Conservation Organization) utförs arbete enligt konventionen om bevarande av laxbestånden i Nordatlanten. Samarbetet bedrivs i syfte att bevara, återställa och befrämja samt på ett ändamålsenligt sätt förvalta laxbestånden i detta område. Gemenskapen deltar i organisationen som en part i konventionen.

Konventionen om framtida multilateralt samarbete i Nordatlantens västra del anses vara den mest betydelsefulla och omfattar fiskevattnen i västra Atlanten utanför Kanadas ekonomiska zon. Från tillämpningsområdet är undantaget vissa arter bl.a. lax, tonfisk och val. Samarbetet bedrivs inom organisationen NAFO (North Atlantic Fisheries Organization). Rekommendationer som antagits av NAFO har medfört gemenskapsbestämmelser om bl.a. fångstbegränsningar, tekniska åtgärder

för bevarande, internationella kontrollåtgärder samt bestämmelser för behandling och överföring av vetenskapliga och statistiska data.

Konventionen om bevarande av levande marina tillgångar i Antarktis, CCAMLR har även tillträtts av gemenskapen. I konventionen om bevarande av tonfisk i Atlanten, ICCAT är gemenskapen också medlem. Till följd av gemenskapsfisket i Indiska Oceanen har gemenskapen även anslutit sig till avtalet om inrättande av en tonfiskkommission för detta hav.

Utöver överenskommelser inom FN och med internationella regionala organisationer träffas återkommande av gemenskapen överenskommelser om fisket med tredje land. Sådana avtal om fiske i Atlanten och Indiska Oceanen finns med länder i Europa, Afrika och Nord- och Sydamerika. Genom dessa avtal skapas ytterligare fiskemöjligheter för medlemsländernas fiskeflottor. Verksamheten står för 40 procent av gemenskapens fiskebudget. Olika avtalskonstruktioner förekommer, t.ex. ömsesidiga avtal som ger båda parter tillgång till fiske i varandras vatten vilket bl.a. tillämpats i förhållande till Norge. Avtalen kan även ge gemenskapens fiskare möjlighet att fiska på bestånd som inte till fullo utnyttjas av den andra parten eller lättnader i motpartens marknadstillträde, t.ex. minskade tullar. I avtal med utvecklingsländer har fiskemöjligheter bytts mot ekonomisk ersättning via gemenskapens budget och gemenskapens fiskeföretagare. I en andra generations fiskeavtal erbjuder gemenskapen som motprestation handelsförmåner och stöd till vetenskapligt och tekniskt utvecklingssamarbete eller samarbetsprojekt med ländernas fiskare. Ett sådant avtal har bl.a. tecknats med Marocko i förhållande till gemenskapsfiskare från Spanien, Portugal, Frankrike och Grekland.

De svenska fiskeavtalen med tredje land som fanns vid EU-inträdet administreras av gemenskapen med bibehållna rättigheter och skyldigheter för Sverige. Under avtalens giltighetstid ankommer det på rådet att genom beslut med kvalificerad majoritet skapa förutsättningar för att detta fiske bibehålls i framtiden.

Gemenskapen förvaltar de tidigare bilaterala svenska avtalen med Polen och Ryssland för Sveriges räkning. Även det tidigare bilaterala avtalet med Norge angående svenskt fiske i norsk ekonomisk zon förvaltas av gemenskapen. Dessa avtal kommer i framtiden att göras om till avtal för EU 15 (d.v.s. avtal som gäller för samtliga medlemsländer).

Våren 1997 hölls inom ramen för Nordsjösamarbetet en ministerkonferens med fiske- och miljöministrar. Konferensen behandlade frågan om ett förbättrat internationellt samarbete i Nordsjön. inom fiske- och miljösektorerna. Vid konferensen antogs en politisk deklaration, Bergendeklarationen, som behandlar frågan om hur försiktighetsprincipen bör tillämpas i fiskeripolitiken i syfte att skapa ett mer långsiktigt

ekonomiskt hållbart fiske. Genom deklarationen har, för första gången i det mellanstatliga fiskerisamarbetet, ekosystemansatsen införts. Detta innebär fortsatt integrering inom miljö- och fiskeriförvaltningen genom att verka för att ekosystemens övergripande natur, integrering och funktion, produktivitet och biologisk mångfald bevaras samt att hänsyn tas till behov av skydd för akvatiska arter och deras miljöer.

I det internationella arbetet deltar tjänstemän från både departementet och Fiskeriverket vid såväl multilaterala som bilaterala förhandlingar och ofta vid kommittémöten i kommissionen.

4 Fiskeriadministration i Sverige

4.1 Utgångspunkter i fiskeripolitiken

Fiskeripolitiken i Sverige består av flera delar. Genom Sveriges medlemskap i EU deltar Sverige fullt ut i den för samtliga medlemsstater obligatoriska fiskeripolitiken Common Fisheries Policy (CFP). Detta innebär inte endast att genomföra EU:s beslut i Sverige utan också att var med och påverka beslutens utformning. Hittills har mycket kraft gått åt till att införa och genomföra den administration som genereras av EU-politiken. Samtidigt krävs ett arbete för att delta i förslagsarbete och förhandlingar om nya handlingssätt. Den gemensamma politiken inom EU är inte statisk utan utvecklas genom en ständigt pågående process. Detta gäller även fiskeripolitiken.

Den gemensamma fiskeripolitiken avser alla aspekter på fiske men tillämpas endast för marina vatten. Regeringen har i 6 kap. 1 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen föreskrivit att Fiskeriverket är den myndighet som, om inte annat följer av andra föreskrifter, skall utföra de uppgifter som enligt EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ankommer på en behörig myndighet eller en medlemsstat. Fiskeriverket får överlämna till annan myndighet att fullgöra viss sådan uppgift.

Detta betyder att det finns en gräns mot den nationella fiskeripolitiken som går mellan olika slag av fisken där syftet med fisket är avgörande. Den gemensamma fiskeripolitiken tillämpas således avseende yrkesfiske men inte avseende fritidsfiske. En annan avgränsning är geografisk. Den gemensamma fiskeripolitiken tillämpas endast för marina vatten utanför kustlinjen (baslinjen). Dessa två avgränsningar medför att ett land som Sverige med ett stort kust- och insjöfiske dels måste följa den gemensamma fiskeripolitiken avseende yrkesfisket i marina vatten, dels behöver ha en nationell politik för de delar av fisket som inte regleras genom den gemensamma politiken. Det fiske som inte fullt ut regleras av den gemensamma fiskeripolitiken består av det yrkesmässiga kustfisket innanför baslinjen och i sötvatten samt fritidsfisket i marina såväl som i söta vatten.

I detta kapitel beskrivs fiskeriadministrationen i Sverige såsom den är 1997 d.v.s. 2-3 år efter EU-inträdet. Beskrivningen görs myndighetsvis och redovisar hur myndigheterna hanterar administrationen f.n. I kapitel 5 beskrivs den gemensamma fiskeripolitiken och i kapitel 6 beskrivs organisation och administration av den gemensamma fiskeripolitiken inom EU och i Sverige. I kapitel 7 beskrivs den svenska lagstiftningen och i kapitel 8 uppgifter och administration avseende de delar av administrationen som avser den nationella politiken. Mer ingående beskrivningar av forsknings- och undersökningsverksamheten finns i kapitel 9 varför organisation och administration avseende laboratorier, utredningskontor, försöksstationer m.m. endast beskrivs översiktligt i detta kapitel.

4.2 Administration, organisation, kostnader

Administrationen av nuvarande fiskeripolitik med både en nationell och en gemensam del sköts av samma myndigheter som före EU-inträdet.

Att politiken i princip nu har två tillämpningsområden har inte medfört några mer långtgående ändringar i fråga om vilka aktörerna inom administrationen är. Personalen inom myndigheterna har utvecklat sin kompetens avseende de nya arbetsprocesserna i förhållande till den gemensamma fiskeripolitiken. I några fall har även kompletterande kompetens tillkommit genom nyrekryteringar.

Administrationen av fiskeripolitiken utförs främst av Fiskeriverket och länsstyrelserna. Jordbruksdepartementets fiskeenhet, har ett övergripande ansvar för inriktningen av politiken, förhandlingar samt vissa administrativa uppgifter t.ex. överklaganden föranledda av Fiskeriverkets föreskrifter. Kustbevakningen har uppgifter inom övervakning och kontroll såväl av det marina yrkesfisket som av yrkesfisket i de stora sjöarna. Även fritidsfisket på allmänna vatten utefter kusterna och i vissa av de stora sjöarna övervakas av Kustbevakningen. Vissa myndigheter ansvarar för till fiskeripolitiken angränsande områden. Naturvårdsverket t.ex. har det övergripande ansvaret för miljön men sektorsmyndigheterna, däribland Fiskeriverket, svarar för frågor inom sitt verksamhetsområde. Även Sjöfartsverket, Livsmedelsverket, Kammarkollegium och Kommerskollegiet ansvarar för frågor med anknytning till fiskeriadministrationen. Kommerskollegiets uppgifter beskrivs kortfattat i kapitel 6 då anknytningen till fiskeripolitiken främst rör handelsfrågor som har anknytning till den gemensamma fiskeripolitiken.

Många kommuner har sakkunniga på fiskets område liksom fiskeritillsyn. Kommunernas administration i detta avseende ingår dock inte i utredningens uppdrag.

Utöver den statliga administrationen tillkommer det ansvar för fisket som uppbärs av ägare till privata vatten samt nyttjare av dessa vatten. Fiskevården inom privata vatten finansieras till största delen genom avgifter som tas ut för fiskekort. Statligt stöd utgår till fiskevattenägare för att bilda fiskevårdsområden.

Kostnaderna för administration av fiskeripolitiken uppgick under budgetåret 1995/96, omräknat till kalenderår till ca 310 miljoner kronor vari ingår: Jordbruksdepartementet ca 8 Fiskeriverket ca 179 (anslag 81), länsstyrelserna ca 41 (anslag 37) och Kustbevakningen ca 81 miljoner kronor. Finansieringen via anslag var ca 208 miljoner kronor.

4.3 Regeringskansliet

Medlemskapet i EU har inneburit att departementets organisation och administration har setts över vid flera tillfällen under de senaste åren. Det svenska beslutet att behålla den svenska förvaltningsmodellen för den statliga organisationen med förhållandevis små sakdepartement med policyskapande funktioner och med självständiga myndigheter med specialistkompetens har medfört att en ökad samordning såväl mellan departement och myndigheter som mellan olika departement har varit nödvändig.

Organisationsanpassningarna påbörjades redan före EU-inträdet men först vid inträdet stod de verkliga behoven klara.

Inom Jordbruksdepartementet har en omstrukturering skett mellan olika enheter samtidigt som den del av departementet som arbetar med den gemensamma jordbrukspolitiken har utökats väsentligt. Ett särskilt EU-sekretariat inrättades i departementet 1995. Sekretariatet har utvecklats successivt under 1996 och 1997 till nuvarande kansli för EU-samordning och internationella frågor, EUI. Först under hösten 1997 inrättades en funktion inom kansliet för samordning av fiskefrågor.

Inom departementet finns nu, förutom EUI-kansliet, sex sakenheter: animalieenheten vegetabilieenheten, livsmedelsenheten, miljö- och landsbygdsenheten, fiskeenheten och same- och utbildningsenheten. Det finns också ett rättskansli och en administrativ enhet. Sammanlagt är 110 personer anställda vid Jordbruksdepartementet.

Fiskeenheten

Fiskefrågorna samlades inom en separat enhet inom Jordbruksdepartementet först år 1992. Innan dess hanterades fiskefrågor tillsammans med skogs-, forsknings-, same- och jaktfrågor på departementet. Enheten behövde på kort tid finna sina arbetsformer inom ramen för den

svenska politiken samtidigt som förhandlingar om medlemskap i EU pågick. Internationella fiskefrågor handlades först inom departementets internationella sekretariat men överfördes till fiskeenheten 1995.

Efter EU-inträdet administrerar fiskeenheten i departementet alla frågor som rör fiske, den gemensamma fiskeripolitiken såväl som nationella frågor. Fiskeenheten arbetar med frågor som rör yrkesfisket, fritidsfisket, vattenbruk, förvaltning av havs- och fiskresurserna, marknadsreglering av fisk och fiskprodukter, strukturstöd på fiskets område samt administrativa ärenden om Fiskeriverket. Enheten biträder även UD med underlag till instruktioner i handelspolitiska frågor som rör fisk. Arbetet avser förhandlingar inom EU såväl som arbete inom andra internationella organisationer såsom FAO, HELCOM, OECD m.fl., utformning av politik och strategier på längre och kortare sikt, styrning och vissa ärenden om överklagningar av normgivningen. Enhetens bemanning är sammanlagt åtta årsarbetskrafter.

Inom rättssekretariatet finns en person med särskild inriktning på fiskefrågor som arbetar med sådana frågor till ca 60%.

Införandet av den gemensamma fiskeripolitiken i Sverige har krävt kompetensuppbyggnad inom fiskeenheten och ett nytt arbetssätt med tätare samarbete med Fiskeriverket såväl som med representationen i Bryssel. Detta har poängterats ytterligare genom att departementets resurser har varit begränsade.

Personalomsättningen har under de senaste åren varit stor samtidigt som personalen har utökats. Arbetsfördelningen inom Fiskeenheten såväl som mellan fiskeenheten och Fiskeriverket är därför beroende av att enskilda personers kompetens kan utnyttjas på bästa sätt. Nationella frågor och frågor om den gemensamma fiskeripolitiken har delats upp på så sätt att samtliga medarbetare hanterar både rent nationella frågor och frågor avseende den gemensamma fiskeripolitiken. Den stora arbetsbelastningen under de första åren av EU-inträdet har inneburit att samtliga medarbetare har fått lov att utföra uppgifter då det behövts vid sidan av den arbetsfördelning som skulle gälla. En av medarbetarna arbetar dock huvudsakligen med förhandlingar inom EU och andra till EU anknutna frågor. Två medarbetare arbetar på ungefär halva sin tid med övriga internationella frågor och förhandlingar t.ex. FAO, regionala fiskeorganisationer och OECD. En person arbetar huvudsakligen med marknadsfrågor och handelspolitiska frågor samt med veterinära frågor. En person arbetar huvudsakligen med resursfrågor och förberedelser för förhandlingar i dessa frågor men ansvarar även för vissa nationella förvaltningsfrågor, bl.a. överklaganden och frågor om gränsälvar. Strukturfrågor och kontrollfrågor har varit uppdelade på 1-2 olika personer som samtidigt har ansvarat för fiskets miljöfrågor.

EUI-kansliet

Kansliet ansvarar för samordning av frågor inom departementets område som rör Sveriges medlemskap i EU samt andra internationella frågor. EU-samordningen av fiskefrågor integrerades inte i verksamheten från början utan fram till oktober 1997 sköttes samordningen på detta område av fiskeenheten. Fr.o.m. denna tidpunkt har dock ytterligare en person anställts vid EUI-kansliet med uppgift att särskilt samordna fiskefrågorna.

Inom Regeringskansliet har fiskeenheten tidigare svarat för all samordningen av ärenden såväl inom Jordbruksdepartementet som gentemot UD. Sedan inrättandet av en fiskefunktion inom EU-kansliet sker emellertid samordningen av Coreper-frågor tillsammans med detta. Även ståndpunkts-pm och instruktioner inför rådsarbetsgrupper och ministerrådsmöten hanteras nu i samråd med EUI-kansliet.

Arbetsformer

Medlemskapet har ställt stora krav på flexibla och effektiva arbetsformer. Fiskeenheten och Fiskeriverket har utvecklat ett mycket nära samarbete som fungerat trots bristen på resurser genom informella arbetsformer och utbyte av personal mellan departementet och verket. Kraven på väl utvecklade rutiner har dock ibland fått stå tillbaka för ett mera pragmatiskt handlande. Under hösten 1997 har emellertid fiskeenheten och Fiskeriverket utvecklat och förfinat arbetsfördelning och rutiner sinsemellan.

Kompetens och dimensionering

Inom fiskeenheten har EU-anslutningen krävt en betydande kompetensuppbyggnad och omprioritering mellan arbetsuppgifter. Fiskeenheten har utökat antalet medarbetare från fem till åtta men det råder ändå ständig resursbrist. Det faktum att personalomsättningen har varit hög har bidragit till att uppbyggnad av kompetens och utveckling av personalen såväl som av arbetsfördelning och rutiner har skett långsamt. I syfte att försöka följa alla aktuella fiskefrågor inom EU har det långsiktiga utvecklingsarbetet och arbetet med nationella fiskefrågor fått stå tillbaka.

Representationen

Sveriges ständiga representation i Bryssel utgör en egen myndighet som före medlemskapet hade 25 anställda. Nu är antalet 90, varav 25 kommer från UD och återstoden från alla övriga departement utom försvarsdepartementet. För hantering av fiskefrågor finns en tjänst som fiskeriattaché och en kanslist. Lantbruksrådet har även funktion som fiskeråd och hanterar därför vissa frågor inom fiskeområdet. Vissa frågor kan även hanteras av andra inom representationen. Fiskeriattaché och lantbruksråd tillsätts av Jordbruksdepartementet och skall därför i sakfrågor ses som departementets förlängda arm. Representationen deltar i visst beredningsarbete i Sverige och kan ersätta departementet i vissa fall vid förhandlingar.

4.4 Fiskeriverket

Fiskeriverkets administration har sedan EU-inträdet genomgått förändringar. Redan i den organisation som fanns före EU-inträdet fanns en viss uppdelning mellan frågor om yrkesfiske och fritidsfiske. De senaste tre åren har verket successivt fortsatt att renodla de uppgifter som har att göra med den gemensamma fiskeripolitiken.

4.4.1 Historik

Den tidigare centrala myndigheten på fiskets område, Fiskeristyrelsen omvandlades genom instruktion, 1991:827, till Fiskeriverket. Beslutet innebar olika organisatoriska konsekvenser varav den viktigaste var att länsfiskenämnderna avskaffades, varvid verksamheten integrerades i länsstyrelserna. Ansvarig för fiskefrågor inom länsstyrelsen blev en länsexpert. Vid Naturvårdsverkets omorganisation samma år överfördes Kustlaboratoriet till Fiskeriverket. Antalet utredningskontor reducerades från sju till fyra och senare till nuvarande tre.

Verkets centrala del organiserades i tre avdelningar, administrativa avdelningen, fiskeriavdelningen och utredningsavdelningen som inrättades 1985. Den senare med centralt ansvar för verksamheten vid de tre laboratorierna, fiskeriförsöksstationerna och utredningskontoren.

Fiskeriverket ändrade åter sin organisation den 1 mars 1995 dels med anledning av EU-inträdet, dels mot bakgrund av det utökade miljö-

ansvar som tilldelats verket genom en ändring i instruktionen 1994:79. Första steget mot en EU-anpassad organisation var att dela upp fiskeavdelningen i en avdelning för marknads- och strukturfrågor och en avdelning för resurs- och miljöfrågor. Nästa steg i anpassningen gjordes under 1995 då en organisation med kvalitetskontrollanter inrättades. Det tredje steget 1996 innebar att en internkontrollfunktion inrättades och att en särskild kontrollenhet organiserades för administration och uppföljning av fångster för kvothanteringen. Vid kontrollenheten registreras grunddata från fiskarenas loggböcker och från avräkningsnotor som utgör dokumentation vid det första försäljningstillfället. Analyser och rapporter avseende dessa data utförs samt behandling av statistik och rapporter till EU avseende dessa data. De fysiska kontrollerna utförs såsom även före EU-inträdet av Kustbevakningen men 1996 inrättades två tjänster inom Fiskeriverket för kontroll av industrifisk vid anläggningen på Ängholmen.

Betoningen på miljöansvaret har inneburit en starkare roll som ansvarig sektorsmyndighet. Detta innebär bl.a. att verket tillsammans med andra sektorsansvariga myndigheter inom de areella näringarna samverkar med Naturvårdsverket för att utveckla långsiktiga strategier kring långsiktigt hållbart utnyttjande av resurser och biologisk mångfald.

Sedan EU-inträdet har regeringen varje år givit Fiskeriverket olika uppdrag i regleringsbreven i syfte att inrikta verkets verksamhet mot en större EU-anpassning. Samtidigt har även miljöfrågornas betydelse betonats.

4.4.2 Den legala grunden

Av Förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet framgår att Fiskeriverket är en central myndighet under Jordbruksdepartementet. Instruktionen bearbetades inför EU-medlemskapet och är nu mer kortfattad samtidigt som fler föreskrifter om myndighetens arbetsuppgifter har tagits in i Verksförordningen (1995:1322).

Enligt förordningen (1996:145) med instruktion för Fiskeriverket skall Fiskeriverket verka för en ansvarsfull hushållning med fisktillgångarna på ett sätt som långsiktigt medverkar till livsmedelsförsörjningen och vårt välstånd i övrigt. Vidare skall verket i enlighet med sitt sektorsansvar för miljön, i samråd med naturvårdsmyndigheterna verka för en biologisk mångfald och därmed för ett rikt och varierat fiskbestånd. Dessa övergripande mål gäller såväl på det nationella planet som i förhållande till EU.

I Fiskeriverkets instruktion anges även några mer detaljerade områden för verksamheten. Fiskeriverket skall:

- medverka till att förutsättningar skapas för en livskraftig fiskenäring, till vilken också vattenbruket hör, och underlätta näringens anpassning till och utveckling på en fri marknad
- följa, utvärdera och hålla regeringen informerad om utvecklingen inom näringen
- bistå regeringen och medverka i arbetet med internationella fiskefrågor och förhandlingar
- medverka till att öka fiskemöjligheterna för allmänheten, och
- främja forskning och bedriva utvecklingsverksamhet på fiskets område.

Bland särskilda uppgifter och befogenheter upptas att Fiskeriverket förvaltar prisregleringskassan för fisk som avsåg medel i det nu avslutade svenska prisregleringssystemet.

Fiskeriverket får ta ut ersättning för tjänster, material och publikationer som rör undersökningar och utveckling inom fiskets område, planering av vattenvård och fiskevård, vattenbruksplanering, utredning och undersökning som rör vattenbyggnadsföretag samt utredning av miljökonsekvenser inom fiskets område och recipientkontroll. Fiskeriverket får även ta ut ersättning vid försäljning av fisk från anläggningarna i Älvkarleby och i Kälarne.

Fiskeriverket får bedriva sådan tjänsteexport inom sitt verksamhetsområde som är förenlig med verkets uppgifter i övrigt och på de villkor som tjänsteexportförordningen (1992:192) föreskriver.

Verksförordningen (1995:1322) tillämpas på Fiskeriverket. Verksförordningens 35 § som avser överklaganden till regeringen av myndighetens beslut är dock inte tillämplig. Istället har likalydande text förts in i instruktionen utom avseende Fiskeriverkets beslut i ärenden om forskningsbidrag som, enligt instruktionen, inte får överklagas.

Av 7 § verksförordningen följer bl.a. att myndigheten skall samarbeta med andra myndigheter för att vinna fördelar för staten som helhet, samt beakta de krav som ställs på verksamheten av hänsyn till totalförsvaret, regionalpolitiken och miljöpolitiken. Enligt 16 § skall en myndighet ge regeringen stöd vid Sveriges deltagande i verksamheten inom Europeiska unionen genom att fortlöpande hålla regeringen informerad om hur verksamheten utvecklas. Myndigheten skall ställa den personal till förfogande för Sveriges deltagande i EU som regeringen begär.

Fiskeriverket bemyndigas att inom skilda ämnesområden utföra uppgifter och utfärda föreskrifter. Dessa bemyndiganden avser både åtgärder av rent nationell karaktär och sådana som behövs för komplettering och verkställighet av EG:s lagstiftning om den gemensamma fiskeripolitiken. I 9 § och bilaga 1 till författningssamlingsförordningen

(1976:725) anges att Fiskeriverket skall låta kungöra sina föreskrifter i Fiskeriverkets författningssamling (FIFS).

Enligt 7 kapitlet 2 § regeringsformen skall vid beredning av regeringsärenden behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter. Härav följer att Fiskeriverket är skyldigt att svara på remisser från regeringen. Flertalet remisser kommer från Jordbruksdepartementet och från Miljödepartementet, men kan även komma från andra departement som Kommunikationsdepartementet och Näringsdepartementet. Antalet remisser från Miljödepartementet har på senare år ökat, främst beroende på verkets uttalade sektorsansvar för miljön. Som central myndighet på fiskets område och som sektorsmyndighet besvaras även remisser från andra myndigheter. Särskilt bör nämnas Naturvårdsverket som ofta i sina regeringsuppdrag har att samråda med Fiskeriverket.

Enligt 4 § Förvaltningslagen (1986:223) skall varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Denna serviceskyldighet följer även av 7 § verksförordningen. En viktig och omfattande del av verksamheten är att ge information, såväl i form av publikationer och annat skriftligt material som i form av muntliga upplysningar. Denna information gäller till stor del fiskeregler och föranleds bl.a. av verkets författningsutgivning. Informationen gäller också i hög grad områden som fiskerikontroll, strukturstöd och FoU-verksamhet.

Med anledning av författningsarbetet följer också krav i lagen (1977:65) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m. Av förarbetena till denna lag följer att myndigheten är skyldig att vidta lämpliga åtgärder för att bekantgöra föreskrifter hos allmänheten.

4.4.3 Några särskilda uppgifter

Enligt 36 § fiskelagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva om avgifter för myndighets verksamhet enligt lagen eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av den. I 6 kap. 2 § förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen föreskrivs att Fiskeriverket får meddela föreskrifter om ansökningsavgift i sådana ärenden.

I 51 § fiskelagen föreskrivs att länsstyrelsens beslut enligt fiskelagen eller enligt de föreskrifter som meddelas med stöd av den får överklagas hos Fiskeriverket. I 6 kap. 6 § förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen föreskrivs att beslut av länsstyrelsen får överklagas hos Fiskeriverket.

4.4.4 Regleringsbrev för budgetåren 1997 och 1998

Utöver verksinstruktionerna ger regeringen årliga direktiv i regleringsbrev. Dessa kan variera i omfattning men under de senaste åren har detaljeringsgraden ökat. Regleringsbreven är ett av de viktigaste instrumenten för regeringens styrning av myndigheterna.

Fiskeriverkets regleringsbrev för år 1997 såväl som för år 1998 är omfattande och mycket detaljerade med en lång rad deluppdrag. Det övergripande målet för Fiskeriverket har inte ändrats under de senaste åren och anges vara:

- En ansvarsfull hushållning med fiskeresurserna så att de ger en god långsiktig avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden bevaras, konkurrenskraftiga företag inom fiskerinäringen utvecklas och tillgång på fisk av god kvalitet till fördel för konsumentintresset främjas.

Målformuleringen jämställer i än högre grad än instruktionen produktionsmålet med miljömålet samtidigt som konsumentintresset betonas.

Verksamhetsmålen är uppdelade på mål i förhållande till fiskerinäringen, fiskeresurserna och fritidsfisket.

När det gäller *fiskerinäringen* betonas arbetet inom EU. I regleringsbrevet för 1998 anges målet vara att Fiskeriverket skall vara aktivt och pådrivande inom EU:s gemensamma fiskeripolitik särskilt avseende fiskerikontrollen och handels- och marknadsfrågor. I likhet med 1997 skall verkets rutiner effektiviseras vad gäller utformningen av svenska ståndpunkter inom EU. För 1997 betonades även en utveckling av arbetet vad gäller analys- och konsekvensutredningar inom den gemensamma fiskeripolitikens olika områden (interna och externa resurser, struktur, marknad) bl.a. så att konsument- och producentperspektiven förtydligas, förbättrad kontroll på fiskets område, särskilt landningskontrollen och arbetet med EG:s strukturstöd enligt strukturplanen för mål 5a fiske och programmet för gemenskapsinitiativet Pesca.

Avseende området *fiskeresurser* är målet att förhindra att beslutade fångstkvoter överskrids. Åtgärder för att förhindra överskridanden prioriteras båda åren. Under 1997 angavs att Fiskeriverket skulle verka för biologisk mångfald på fiskets område och särskilt att forskningsprogrammet om reproduktionsstörningar hos Östersjöfisk genomförs. År 1998 skall Fiskeriverket redovisa en lägesrapport för hur den internationella aktionsplanen för den vilda Östersjölaxen kan genomföras. För 1998 anges även mål för en förbättrad fiskevård samt för ekologisk balans mellan vilda och odlade laxstammar i Östersjön.

Avseende *fritidsfisket* skall Fiskeriverkets insatser för dess utvecklingsmöjligheter ske med beaktande av tillgängliga medel och den gemensamma fiskeripolitikens krav.

I regleringsbreven för såväl år 1997 som år 1998 fick Fiskeriverket dels flera preciserade krav på återrapportering, dels särskilda uppdrag att redovisas vid olika tidpunkter under verksamhetsåren. Kraven på återrapportering avser redovisningens struktur och preciserade områden.

De preciserade områden som skulle redovisas under år 1997 omfattade 15 uppdrag. För år 1998 har dessa utökats till 16 uppdrag. Flera uppdrag har återkommit bl.a.:

- vilka insatser som vidtagits för att förbättra kontrollen på fiskets område
- redovisning och bedömning av insatserna för att nå verksamhetsmålen avseende arbetet med EG:s strukturstöd på fiskets område
- detaljerad redovisning av deltagande i EU-arbetet
- särredovisning av Nya Svensk Fisks verksamhet med resultat- och balansräkning
- redovisning och bedömning av verkets insatser för att nå verksamhetsmålen avseende fångstkvoter
- bedömning av Sveriges havsområden, sjöar och vattendrag samt därmed belysa fisketillsynen och fiskevården

- För 1997 lade riksdagen ett besparingskrav på Fiskeriverkets anslag för förvaltningsändamål på 6 miljoner kronor för perioden 1995/96 - 1997.

4.4.5 Verksamhetsgrenar

I regleringsbrevet för budgetåret 1995/96 angavs samma övergripande mål som för år 1997. Särskilda verksamhetsmål angavs för områdena, fiskevård och resursutnyttjande.

Fiskeriverket har redan i årsredovisningen för budgetåret 1995/96 börjat redovisa sina verksamheter enligt den modell som enligt regleringsbrevet skall användas för 1997 med uppdelning på fiskerinäring, fritidsfiske och fiskeresurser.

Verksamhetsgrenen fiskerinäringen omfattar verksamhet som ryms inom EU:s gemensamma fiskeripolitik och som syftar till att reglera, stödja och utveckla fisket som näring. Även genomförande av sektorplanen och kompetensuppbyggnad på områdena struktur och marknad hör till detta område. Inom fiskerinäringen indelas verksamhetsområdet i yrkesfiske, vattenbruk, beredning och marknad.

Verksamhetsgrenen Fritidsfiske omfattar såväl husbehovsfiske (med mängdfångande redskap) som fritidsfiske (med handredskap) och fisketurism. Dessa fisken regleras inte närmare i den gemensamma fiskeripolitiken.

Verksamhetsområdet Fiskeresurs avser verksamhet som syftar till att ge en långsiktig avkastning på fiskeresurserna (resursreglering) samt bevara vattenmiljö och den biologiska mångfalden (fiskevård). Resursreglering omfattar all verksamhet som är relaterad till beståndsövervakningen och det arbete som leder fram till beslut om kvoter. Fiskevård innefattar alla åtgärder till skydd för fiskbestånden t.ex. regleringar om fredningstider, minimimått och bevakning av fiskets intressen i vattenmål och miljöskyddsärenden.

4.4.6 Verksamhetens kostnader för budgetåret 1995/96

Verksamhetsperioden 1995/96 är den första där Sverige deltagit fullt ut i EU. Genom omläggningen till kalenderårsvis redovisning redovisar Fiskeriverket verksamheten för 18 månader på samma sätt som andra myndigheter. Dessa två parallella förändringar medför att jämförelser mellan år brister i tydlighet.

Fiskeriverket redovisar i sin årsredovisning för budgetåret 1995/96 även uppgifter som avser kostnader och finansiering omräknat till kalenderår. Några av dessa sammanställningar redovisas.

Tabell 4.1: Verksamhetens kostnader fördelade på verksamhetgrenar kalenderåret 1996, tusen kronor.

Verksamhetsgren	Belopp	Procent	Årsarbetskrafter
Fiskerinäring	21 277	12	25
Fritidsfiske	1 520	1	2
Fiskeresurser	133 312	74	202
Internationellt utvecklingsarbete	22 770	13	7
Summa	**178 879**	**100**	**236**

Källa: Fiskeriverkets årsredovisning 1995/96

Nya Svensk Fisks verksamhet inkluderas i marknadsfrågor. Inom verksamhetsområdet Fiskerinäring som omfattar en kostnad på 21,3 miljoner kronor avser 6,4 miljoner kronor åtgärder som hör till marknadsåtgärder medan 7,5 miljoner kronor avser åtgärder för yrkesfiske.

Insatserna inom vattenbruket och beredning är av betydligt mindre omfattning.

Tabell 4.2: Verksamhetskostnadernas organisatoriska fördelning, tusen kronor

Avdelning/Enhet	Belopp
Fiskeriverket centralt	54 854
SWEDMAR	22 770
Laboratorierna	54 538
Fiskeriförsöksstationer	20 758
Fartyg	10 601
Utredningskontor	15 358
Totalt	**178 879**

Källa: Fiskeriverkets årsredovisning för budgetåret 1995/96
Av verksamhetens kostnader åtgår ca 30% till den centrala förvaltningen och 30% till verksamheten vid laboratorierna.

4.4.7 Fiskeriverkets finansiering

Fiskeriverkets verksamhet finansieras genom anslag, avgifter, vattenavgiftsmedel samt med EG-bidrag.

Tabell 4.3: Fiskeriverkets finansieringskällor omräknade till kalenderåret 1996, tusen kronor

Finansiering	Belopp
Anslag, C 1 och C2	67 336
Anslag, C 7 (äldre anslag)	257
Fiskeavgifter (10:5, 10:6 och villkorsmedel)	13 809
Prisregleringsmedel	6 837
EG-medel	11 153
Uppdrag i vattenmål	14 000
Odling, fiskeriförsöksstationer	20 000
SWEDMAR, uppdrag	22 000
Övrigt	23 487
Summa	**178 879**

Källa: Underlag i Fiskeriverkets årsredovisning 1995/96

Av den sammanlagda kostnaden för verksamheten under föregående budgetperiod omräknat till kalenderåret 1996, finansierades 38% med anslagsmedel. Posten övrigt på 23,5 miljoner kronor innehåller till

största delen medel för forskning och undersökningsverksamhet som har gått till laboratorierna.

Tabell 4.4: Verksamhetens kostnader, tusen kronor och finansieringskällor fördelat på enheter i procent, budgetåret 1995/96.

Avdelning	Kostnader	Finansieringskälla					
		Anslag C1, C2	Anslag C 7	Vattenlag, §§ 10:5,6	Prisregleringsmedel	EG-medel	Avgifter/ externt
Svensk Fisk	7 840				100		
Resursavd.	26 716	100					
Marknadsavd.	12 481	100					
Utredningsavd.	6 183	59		32	1		8
Sötvattenlsab.	20 337	37		21			42
Älvkarleby	12 908	3		73			24
Kälarne	7 850	52		8			40
Havsfiskelab.	19 173	62			1	12	25
Fartyg	10 601	55					45
Kustlab.	15 029	16		3		2	79
Utrednk: Luleå	6 970	10	3	23		19	45
Härnösand	4 886	16		56		17	11
Jönköping	3 501	25		38		3	34
Swedmar	22 771						100
Adm avskr.	1 994						
Totalt	**178 879**	**37,8**	**0,1**	**7,7**	**3,8**	**6,2**	**44,4**

Tabellen visar vilka finansieringskällor som dominerar för olika delar av verksamheten. Den administrativa avdelningens kostnader har fördelats på övriga enheter. Fiskeriverkets verksamhet finansierades föregående budgetår till över 60% med andra medel än anslag. Resurs- och miljöavdelningen och Marknads och strukturavdelningen var helt anslagsfinansierade. Svensk Fisk finansierades av prisregleringsmedel och Swedmar helt med avgifter. Laboratorierna har olika tyngdpunkt i sin finansiering. Havsfiskelaboratoriet finansierades till 60% med anslagsmedel medan Sötvattenslaboratoriet finansierades till 37% och Kustlaboratoriet till 16% med anslagsmedel. Fartygen anslagsfinansieras till 55%. Utredningskontoren finansieras till en liten del med anslag men Jönköping finansieras ändå till så stor del som 25%.

Fiskeriverket disponerar 1997 följande anslag:

- C 1 Fiskeriverket 58 166 000 kr
- C 2 Strukturstöd till fisket 30 890 000 kr
- C 3 Från EG-budgeten finansierade strukturstöd till fisket m.m. 80 000 000 kr
- C 4 Fiskevård 4 612 000 kr

Härutöver får Fiskeriverket disponera en anslagskredit på högst 4 500 000 kronor. Särskilda resurser för EU-relaterade uppgifter som Fiskeriverket har fått som förstärkning kan inte användas vid eventuella omprioriteringar av verksamheten.

Enligt regleringsbrevet 1997 skall verksamhet inom utredningskontoren, undersökningsfartygen och tjänsteexport finansieras med avgifter samt utgöra separata resultatområden. Avgifterna bestäms av Fiskeriverket utom i de fall som avses i 15 § avgiftsförordningen (1992:91). Inkomster från avgifter får disponeras av Fiskeriverket. Fiskeriverket fastställer, efter samråd med Riksrevisionsverket, taxor för Fiskeriverkets uppdragsverksamhet. Enligt årsredovisningen för budgetåret 1995/96 finansierades utredningskontorens uppdragsverksamhet och undersökningsfartygen helt med avgifter. Tjänsteexporten inom SWEDMAR innebar en förlust på ca 2 miljoner kronor.

Fiskeriverket disponerar för 1997 även en låneram på 10 miljoner kronor för investeringar i anläggningstillgångar för förvaltningsändamål. Låneramen får dock inte tas i anspråk i de fall verksamheten finansieras med EG-medel.

När det gäller de medel på sammanlagt 37 miljoner kronor som avsatts i regleringsbrev 1995/96 för verksamheten med Nya Svensk Fisk skall dessa slutregleras. Drygt 29 miljoner kronor av dessa medel redovisas i årsredovisningen för 1995/96 under påbörjade projekt. Den 30 december 1997 fanns ca 20 miljoner kronor kvar av dessa medel.

Förändringar i Fiskeriverkets anslagssammansättning under de tre senaste budgetåren framgår av nedanstående tabell.

Tabell 4.5: Fiskeriverkets anslag 1994/95, 1995/96 och 1997, tusen kronor

Budgetår	1994/95	1995/96	Årsbas 1997	
Fiskeriverket	D 1 53 272	C 1 93 459	C 1 62 372	C 1 58 166
Främjande av fiskenäringen	D 2 3 684	C 2 5 684	C 2 3 794	
Strukturstöd till fisket m.m. och Särskilda insatser för fisket	D 3 26 391	C 3 53 837	C 3 35 942	C 2 30 890
Från EG-budgeten finansierat strukturstöd till fiske m.m.		C 4 120 000	C 4 80 000	C 3 80 000
Bidrag till fiskevård	D 4 3 612	C 5 5 418	C 5 3 612	C 4 4 612
Ersättning för intrång i enskild fiskerätt m.m.	D 5 1 000	C 6 1 500	C 6 1 000	
Summa	**87 959**		**186 720**	**173 668**

Räknat på årsbas har anslagen sammanlagt reducerats med 13 052 000 kronor för år 1997.

Anslaget C 1 har reducerats med 4 206 000 kronor.

Anslaget C 2 för främjandet av fikenäringen har utgått och ingår fr.o.m. 1997 i anslaget C 1 vilket innebär en reducering med 3 794 000 kronor. C 2 anslaget avsåg medel för det samlade FoU-programmet på fiskets område och disponerades efter samråd med Skogs- och jordbrukets forskningsråd.

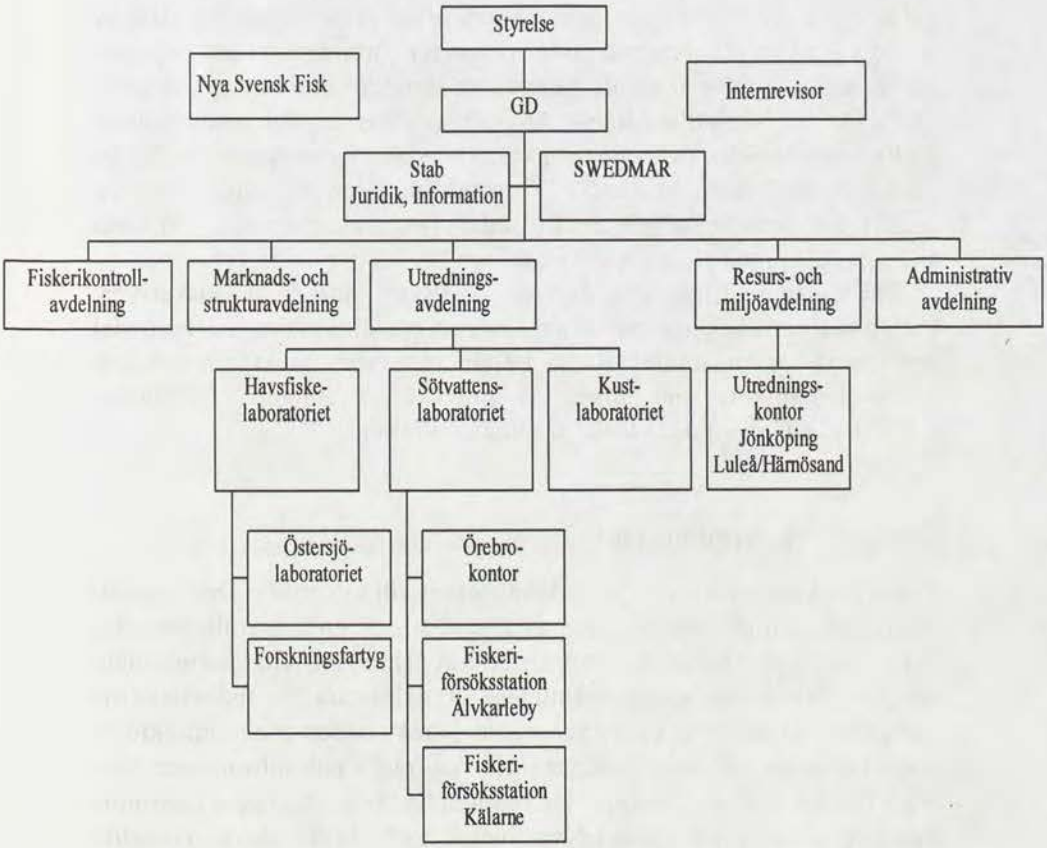
Anslaget för strukturstöd till fisket m.m. (C 3 1995/96 och C 2 1997) disponeras för bidrag enligt förordningen 1994:1716 om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. Anslaget (C 3 för 1997 och C 4 för 1995/96) skall i allt väsentligt disponeras för den statliga svenska andelen i det stöd som finansieras av Fonden för fiskets utveckling vars EG-medel redovisas under C 4 år 1997. Anslaget har reducerats med 5 052 000 kronor men utöver anslaget belopp får Fiskeriverket 1997 disponera 6 miljoner kronor av prisregleringsmedlen för nationell medfinansiering.

Bidraget för fiskevård har ökat med 1 miljon kronor 1997 samtidigt som anslaget för ersättning till intrång i enskild fiskerätt har utgått.

4.4.8 Fiskeriverkets organisation

Myndighetens organisation efter 1 september 1997 beskrivs i nedanstående organisationschema

Fig. 4.1: Fiskeriverkets organisation 1997.



Central ledning

Fiskeriverket är den centrala statliga myndigheten för fiskevård och fiske i Sverige. Fiskeriverket lyder under Jordbruksdepartementet och leds av en generaldirektör som även är ordförande i verkets styrelse.

Styrelsen får överlåta till generaldirektören att besluta om sådana föreskrifter som avses i 13 § p.4 verksförordningen (1995:1322), d.v.s. föreskrifter som riktas till enskilda, kommuner eller landsting. Detta gäller dock inte sådana föreskrifter som är av principiellt slag eller av större vikt. Om ett styrelseärende som avser förbud mot eller begränsningar av visst fiske är så brådskande att styrelsen inte hinner sammanträda för att behandla det, får ärendet avgöras genom meddelanden mellan ordföranden och minst så många ledamöter som behövs för att styrelsen skall vara beslutsför. Generaldirektören får ensam avgöra ärendet om detta är lämpligare. Ett sådant beslut skall anmälas vid nästa sammanträde med styrelsen, förordning (1997:140).

För konsumentfrämjande åtgärder på fiskets område har Fiskeriverket ett råd som beslutar på verkets vägnar om disposition av de medel som finns för ändamålet. Rådet består av generaldirektören och sex andra ledamöter som utses särskilt av regeringen, förordning (1997:637). Generaldirektören är rådets ordförande.

Den centrala myndigheten

Fiskeriverkets centrala delar är lokaliserade till Göteborg. Den centrala organisationen är indelad i fem avdelningar och en kontrollenhet. Avdelningarna är Marknads- och strukturavdelningen, Utredningsavdelningen, Resurs och miljöavdelningen, Avdelningen för fiskerikontroll samt den Administrativa avdelningen. Direkt under generaldirektören organiseras en stab som handhar juridiska frågor och information samt SWEDMAR., fiskeriverkets internationella konsultgrupp. Dessutom finns en internrevision samt Nya Svensk Fisk direkt under generaldirektören. Avdelningen för fiskerikontroll inrättades den 1 september 1997 och var tidigare, under ett uppbyggnadsskede, en enhet direkt under generaldirektören.

Resurs- och miljöavdelningen är uppdelad i två enheter varav den ena inriktas mot nationell fiskevård och en andra mot internationell fiskevård. Den 1 september 1997 överfördes utredningskontoren till avdelningen från Utredningsavdelningen.

Avdelningens uppgifter avser fiskevårds- och miljöfrågor samt frågor om fritidsfiske. Avdelningen medverkar i förhandlingar inom EU och övriga internationella förhandlingar om fångstkvoter och fiskeregler, beslutar om regler för fisket såsom fiskekvoter, redskapsbestämmelser, fredningstider, minimimått m.m. Inom fritidsfisket arbetar avdelningen för att öka allmänhetens fiskemöjligheter bl.a. genom fiskevårdsåtgärder samt utvecklar fisketurismen. Underlaget för resurs- och miljöavdelningens uppgifter kommer från laboratoriernas undersökningar. Avdelningen har därför ett utvecklat samarbete med Havsfiske- och Kustlaboratorierna om beståndsuppskattningar i marin miljö och med Sötvattenslaboratoriet om beståndsuppskattningar i sötvatten. Sötvattenslaboratoriets kontor i Örebro analyserar data avseende sötvatten i den s.k. RASKA-databasen. Genom utredningskontoren bevakas fiskets intressen i ärenden enligt vattenlagen och miljöskyddslagen.

Marknads- och strukturavdelningen ansvarar för frågor om EG:s marknadsregleringar och strukturstöd, administrerar licensregistren för yrkesfiske och fartygstillstånd samt auktoriserar återförsäljare. Även frågor avseende yrkesfisket i de stora sjöarna som inte direkt regleras genom EU administreras av avdelningen.

Som fondansvarig myndighet rapporterar Fiskeriverket till kommissionen och regeringen om strukturstödets användning, rekvirerar medel till strukturstödsprogrammen samt fastställer rutiner för strukturstödsprogrammen. Marknads- och strukturavdelningen utbetalar alla stöd inom ramen för mål 5 a och Pesca samt deltar i och upprätthåller sekretariatsfunktionen för övervakningskommittéerna för mål 5 a och Pescaprogrammen.

Avdelningen för fiskerikontroll ansvarar för kvotuppföljning och kontroll av fiskets fångster och landningar. Syftet är att förhindra att överenskomna kvoter överskrids. Kontrollen sker dels genom en administrativ rutin med uppföljning och avstämning av fiskarenas loggböcker, landningsdeklarationer och avräkningsnotor från försäljningen samt licensregistren, dels genom fysisk kontroll av industrifiske såväl som av konsumtionsfiske. Regionalt finns personal placerad som svarar för kvalitetskontrollen. Vidare svarar kontrollenheten för inspektion och kontroll av marknadsorganisationen samt transportbestämmelser. Avdelningen handhar även den officiella statistiken på fiskets område.

Utredningsavdelningen administrerar på central nivå Fiskeriverkets utrednings- och undersökningsverksamhet som bedrivs på olika platser i landet (mer ingående beskrivning återfinns i kap. 9). Den centrala enheten planerar och samordnar arbetet med övergripande nationella och internationella frågor, handlägger stöd till extern FoU-verksamhet och deltar i SJFR:s beredningsgrupp för fisk, Nordisk arbetsgrupp för fiskforskning, SNV:s miljöövervakningsnämnd, m.fl. samt tillsammans med Havsfiskelaboratoriet i internationella forskningsorgan. Enheten

handlägger även ärenden om tillstånd för utländska forskningsfartyg och verkets fartygstillstånd på andra nationers vatten.

Administrativa avdelningen består av tre funktioner ekonomi, data och personal. Ekonomiadministrationen har under de senaste åren även decentraliserats till övriga enheter, utanför Göteborg. Personalenheten uppdelas i personal, lönehantering och serviceenheter och arbetar med sedvanliga uppgifter inom respektive område. Dataenheten har i uppgift att förvalta nätet, databaserna, och utrustningen. Databaserna ligger på en UNIX-server och innehåller fiskeridata, uppgifter om vattendomar samt ekonomi. Avdelningen för fiskerikontroll har egen datapersonal som svarar för systemen inom enhetens verksamhetsområde.

Stab, juridik och information svarar för Fiskeriverkets behov av juridisk kompetens samt informationsinsatser. I staben ingår en jurist och en informatör.

Internrevisionen, inrättades 1996 och bemannades 1997. EU:s kontroll och uppföljningssystem kräver att myndigheter som är fondansvariga och betalar ut stöd har en internrevisionsfunktion. Internrevisorns arbete riktas mot generaldirektorat XX inom komissionen.

SWEDMAR

SWEDMAR bildades 1974 och är Fiskeriverkets internationella konsultgrupp. Ett avtal med SIDA reglerar förhållandena så att Fiskeriverket är institutionell konsult avseende biståndsfrågor på fiskets område. Det övergripande målet för verksamheten är att stödja utvecklingsländerna för att kunna utnyttja hav, kust- och inlandsvatten för en uthållig matproduktion och förbättrad levnadsstandard. SWEDMAR tillhandahåller konsulttjänster inom områdena fiskeriadministration, fiskeriforskning, vattenbruksutveckling, kustutveckling, miljöskydd, utbildning, dokumentation, information samt projektadministration.

Under åren 1990-95 svarade SWEDMAR för de av Sverige finansierade projekten i Angola och Guinea-Bissau. Omsättningen uppgick till 50 miljoner kronor per år. Verksamheten har därefter minskat och biståndssamarbete sker även inom EU. Budgetåret 1995/96 uppgick omslutningen till ungefär 23 miljoner kronor. Personalen har minskats till 5,5 personer.

Nya Svensk Fisk

Nya Svensk Fisk började verksamheten med nuvarande inriktning sommaren 1995. Verksamheten finansieras med reserverade medel från den tidigare prisregleringskassan, 30 miljoner kronor. Prisreglering-

medlen avsattes under tiden före EES-inträdet av fiskarena till det dåvarande svenska prisregleringssystemet. Verkets beslut avseende Svensk Fisks verksamhet fattas av ett särskilt råd som utsetts av regeringen. Generaldirektören är rådets ordförande och övriga representanter kommer från branschens organisationer, konsumentorganisationer och allmänintresset

Rådet har lagt fast ett övergripande mål som innebär att Nya Svensk Fisk långsiktigt skall främja konsumtionen av fisk och skaldjur. Målet är att öka konsumtionen från en till två portioner fisk i veckan. Målet bör vara uppfyllt inom en 5-årsperiod. En attitydundersökning genomförs hösten 1997 för att utvärdera effekten av hittills gjorda insatser.
Nya Svensk Fisk arbetar främst genom att genomföra riktade kampanjer, projekt och evenemang som syftar till att öka konsumtionen av fisk och skaldjur. Verksamheten riktar sig såväl till allmänheten som till fiskbranschen.

Lokala enheter

Laboratorier, utredningskontor och övriga lokala enheter beskrivs ingående i kapitel 9. I detta kapitel redovisas endast översiktligt vilka enheter som finns, personalresurser samt finansiering.

Verksamheterna vid de lokala enheterna styrs genom verksamhetsplanering och i budgetdialogen. Laboratorierna och utredningskontoren utgör separata resultatenheter. Verksamheten i varje lokal enhet är självständig och enhetscheferna har mycket stort inflytande på verksamhetens inriktning. Till utredningsavdelningen Hör Havsfiskelaboratoriet, Sötvattenslaboratoriet och Kustlaboratoriet. För laboratorierna görs separata internbudgetar samt bokslut.

Havsfiskelaboratoriet i Lysekil med *Östersjölaboratoriet* i Karlskrona samt *forskningsfartygen* Argos och Ancylus bidrar med sin verksamhet till information för beståndsuppskattningar från marina bestånd. Resursöversikter ges ut två gånger per år. Informationen kommer främst från följande källor:

- Fångstanalys av fisk och skaldjur genom analys av stickprover ur kommersiella landningar samt fångster ombord på fartyg. Vid analysen används även data från loggböcker och från försäljningdokumentation
- Hydroakustiska översikter över sill och skarpsill vars grunddata hämtas från biologiska trålningar med hjälp av forskningsfartygen
- Trålundersökningar av kommersiellt viktiga fiskslag utförs med hjälp av undersökningsfartygen i Skagerrak, Kattegatt och Öster-

sjön. Uppgiften är att beskriva historiska trender för fiskbestånden och att årligen ta fram årsindex för att använda i prognosmodeller.

Sötvattenslaboratoriet i Drottningholm med en enhet i Örebro och fiskeriförsöksstationer i Kälarne och Älvkarleby riktar främst sin verksamhet inom resursövervakningen mot de stora sjöarna samt vattendrag med lax, havsöring och ål. Metoder för resursövervakning är ekoräkningar, trålning, elfisken och insamling av fiskeristatistik. Arbetet bedrivs i nära samarbete med yrkes- och fritidsfiskets organisationer samt med andra som kan leverera in data till den databas som Örebrokontoret utvecklar, RASKA. En annan uppgift är förvalta och kvalitetssäkra databasen för fisk i rinnande vatten, elfiskedatabasen. Materialet sammanställs i en årlig resursöversikt. Sötvattenslaboratoriet har även uppgifter inom fiskevården, fiskeriteknik och miljöövervakningen t.ex. analys av kalkningseffekter.

Vid fiskeriförsöksstationen i Älvkarleby bedrivs FoU kring laxfiskar fisk samt kompensationsodling och utsättning av lax och laxöring för Dalälven. Kälarnes verksamhet är riktad mot fiskevårds och avelsfrågor som hör samman med odling och utsättning av fisk. Där finns förutom en fryst genbank även en levande genbank för vilda laxstammar.

Kustlaboratoriet i Öregrund med personal i Forsmark, Ringhals, Simpevarp, Barsebäck och Göteborg bistår Resurs- och Miljöavdelningen med information om kustfiskbestånden och fisket i kustzonen. En resursöversikt lämnas årligen som används som underlag för begränsning av överfiskade bestånd och för att utveckla rekommendationer om kustfisket. Materialet används även i samarbetet med övriga Östersjöstater. Externfinansierad miljöövervakning bedrivs avseende miljöns effekter på fisk bl.a. vid samtliga kärnkraftverk, för skogsindustrin och, som särskilt projekt, avseende Öresundsbron. Uppgifter från denna verksamhet används även av Fiskeriverket i utredningskontorens verksamhet med vattenmål. Laboratoriet har även uppgifter avseende fiskevården, fiskeriteknik och fiskeriekonomi.

Utredningskontoren är belägna i Jönköping och i Luleå. Kontoret i Härnösand har dragits in men har tills vidare personal kvar. Kontoren, svarar för uppföljning av lax- och havsöringsbeståndens utveckling i de viktigaste vattendragen. I denna övervakning ingår elfiske och kontroll av laxungars utvandring, statistik samt kontroll av fiskvägar. Data ligger till grund för Sötvattenslaboratoriets årliga resursöversikt. Utredningskontoren utgör Fiskeriverkets expertorgan i vattenmål och miljöskyddsärenden. Till vattenmålen hör även uppdrag som utredningskontoren utför mot ersättning. Även i miljöskyddsärenden kan utredningskontoren ha externt finansierade uppgifter t.ex. till koncessionsnämnden.

Personal

Fiskeriverket har totalt 230 anställda (enligt årsredovisningen 1995/96 236 årsarbetskrafter) varav ca 70 i Göteborg. Övriga anställda fördelas enligt följande.

Tabell 4:6: Antalet anställda 1995,1997 och prognos för 1998, årsarbetskrafter

Enhet	1995-03-01	1997-01-01	1998-01-01
Verksledning, stab	5	4	5
Nya Svensk Fisk		2	3
Administrativa avd.	18	20	21
Resurs- och miljöavd.	15	10	11
Marknads- o. strukturavd.	12	11	11
Avd. f. Fiskerikontroll		14	21
Utredningsavd.	3	5	5
Summa Centralt	**53**	**66**	**77**
Sötavattenlsaboratoriet	26	27	26
Filialkontor, Örebro	3	5	5
Fiskeriförsöksstat., Älvkarleby	12	11	10
Fiskeriförsökstat., Kälarne	9	11	9
Summa SÖ-lab.	**50**	**54**	**50**
Havsfiskelaboratoriet	27	34	32
Östersjölabortaotiet	5	7	7
Undersökningsfartygen	18	16	17
Summa H-lab.	**50**	**57**	**56**
Summa Kustlaboratoriet	**24**	**26**	**25**
Utredningskontor: Luleå	7	7	7
-"- Härnösand	6	7	5
-"- Jönköping	4	5	4
Summa utredningskontor	**17**	**19**	**16**
Summa SWEDMAR	**14**	**6**	**4**
Summa totalt	**208**	**228**	**228**

4.5 Länsstyrelserna

I detta avsnitt beskrivs länsstyrelsernas samlade uppgift med fiskefrågor. Hantering av EU-stöd ingår som en del av uppgiften.

I kapitel 6 redovisas länsstyrelsernas arbete med EU-stöd mer i detalj och nationella uppgifter redovisas i kapitel 8.

Allmän inriktning

Varje länsstyrelse utgör formellt en central statlig myndighet under Inrikesdepartementet. Enligt förordningen (1990:1510) med länsstyrelseinstruktion har länsstyrelserna bl.a. till uppgift att verka för att de fastställda nationella målen inom olika samhällssektorer får genomslag i länet och att svara för den statliga förvaltningen i länet, i den mån inte någon annan myndighet har ansvaret för uppgiften.

Länsstyrelserna skall särskilt, med beaktande av fastställda nationella mål, verka för att statlig, kommunal och landstingskommunal verksamhet i länet samordnas och anpassas efter de övergripande miljö- och regionalpolitiska målen samt kravet på en långsiktig, god hushållning med naturresurserna.

Fiskefrågor vid länsstyrelserna

Länsstyrelsen svarar bl.a. för frågor om fisket. Ansvaret vilar dock inte på länsstyrelsen om det finns särskilt föreskrivet att någon annan statlig myndighet skall svara för uppgiften. För länsstyrelserna dominerar arbetet med frågor som har anknytning till den nationella fiskeadministrationen. Av de verksamheter som tillförts genom EU-inträdet är arbetet med strukturstöden mest omfattande.

I länsstyrelsernas instruktion anges att det skall finnas en länsexpert för sakområdet fiske. Länsexperten skall under länsstyrelsens ledning ha ett ansvar för sitt sakområde och medverka till samordning mellan olika sakområden inom länsstyrelsen. Innan länsstyrelsen beslutar att förordna länsexpert för fiske skall samråd ske med Fiskeriverket. I det fall Fiskeriverket och länsstyrelsen inte kan bli ense om en anställning hänskjuts ärendet till regeringen för avgörande. För närvarande finns det maximalt en länsfiskekonsulent per län. I några fall delar 2 län på en person.

Fiskeriverket får enligt sin instruktion 11 § besluta att ett ärende som rör Fiskeriverkets ansvarsområde skall överlämnas av länsstyrelsen till verket för avgörande, om ärendet berör flera länsstyrelsers områden. Fiskeriverket får även delegera vissa uppgifter till länsstyrelserna.

I regleringsbrevet för länsstyrelserna för 1995/96 fastställdes två gemensamma övergripande mål och ett gemensamt verksamhetsmål för fiskeverksamheten.

Övergripande mål:

- Länsstyrelserna skall medverka till en ansvarsfull hushållning med fisktillgångarna.

- Länsstyrelserna skall medverka till utvecklingen av konkurrenskraftiga företag inom fiskerinäringen.

Verksamhetsmål:

- Länsstyrelserna skall prioritera insatser inom ramen för EG:s strukturstöd till vattenbruket, fiskberedningsindustrin och infrastrukturen på fiskets område.

I regleringsbrevet för 1995/96 fick Fiskeriverket i uppdrag att utarbeta ett gemensamt system för redovisning och uppföljning av länsstyrelsernas uppgifter på fiskets område. Uppdraget skulle utföras i samråd med länsstyrelserna. Under 1996 redovisades uppdraget till Jordbruksdepartementet och resultatet är att länsstyrelserna redovisar enligt en gemensam mall i sina årsredovisningar.

Uppgifter

Länsstyrelsernas uppgifter avseende den gemensamma fiskeripolitiken avser hantering av strukturstöd. Uppgifterna avseende den nationella fiskeripolitiken avser främst fiskevård samt fiskeplanering, tillsyn, tillstånd och överklaganden. En närmare beskrivning ges i kapitel 8.

Resurser

Fiskefrågor utgör en liten del av länsstyrelsernas totala verksamhetskostnader. Enligt Jordbruksdepartementets samman-ställning av länsstyrelsernas årsredovisningar för budgetåret 1995/96 uppgick den andel av kostnaderna som används för fiskeriadministration i genomsnitt till 1,5%, motsvarande i genomsnitt 1,8 miljoner kronor och totalt för alla länsstyrelser 59 miljoner kronor. Enligt uppgifter från årsredovisningarna motsvarar anslag på 36,8 miljoner kronor omräknat till kalenderår.

Det totala antalet årsarbetskrafter för fiskefrågor inom länen omräknat till kalenderår uppgick samma år till 54,2. För arbetet med fiskefrågor redovisades i genomsnitt omräknat till kalenderår 2,3 årsarbetskrafter men några län redovisar betydligt mer, t.ex. Göteborgs och Bohus län 6,7, Värmland 4,3 Jämtland 6,1 och Norrbotten 3,8.

Arbetsuppgifterna är ojämnt fördelade över länen både till innehåll och volym. Antalet yrkesfiskelicenser uppgår till 2 891 stycken varav Göteborgs och Bohus Län svarar för 41%. Även antalet ansökningar om stöd från strukturfonderna varierar. Av totalt 774 ansökningar tog Göteborgs och Bohus län emot 360 stycken och använde 65% av sina

resurser som är inriktade mot fiske till detta. Södermanlands län däremot tog inte emot någon enda ansökan men satsade 15% av resurserna. Minst andel av resurserna satsade Värmlands län 2% som dock i förhållande till yrkesfiskets storlek har en stor andel fiskepersonal på länsstyrelsen.

4.6 Kustbevakningen

Kustbevakningen svarar för tillsyn och kontroll avseende fritidsfisket och yrkesfisket.

Kustbevakningen lyder under Försvarsdepartementet. I 5 kap. 5§ förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen anges att Kustbevakningen till sjöss och vid landning av fisk inom sitt verksamhetsområde kontrollerar efterlevnaden av bestämmelser om fiske. Kustbevakningens övervakning sker till havs, i kustvattnen samt i Vänern och Mälaren enligt vad som föreskrivs i lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning.

Kontrollen till sjöss omfattar svenska och utländska fiskefartyg inom såväl den ekonomiska zonen som sjöterritoriet. Kustbevakningen utför även stickprovskontroller avseende landning av fångster, fiskeloggbok och redskap.

Med stöd av bemyndigandet i 5 kap. 4 § andra stycket, förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen, har Fiskeriverket överlåtit åt Kustbevakningen att på Gotland utföra kvalitetskontroll av fisk och fiskprodukter.

Kustbevakningens övervakning avseende fisket omfattar både uppgifter enligt EG:s kontrollförordning som avser det yrkesmässiga fisket i marina vatten och övervakning enligt nationell lagstiftning i kustvatten, Vänern och Mälaren. Den nationella övervakningsuppgiften avser både det yrkesmässiga fisket i dessa vatten samt fritidsfisket.

Fiskerikontroll före EU-inträdet

Fram till EU-inträdet utfördes fiskerikontrollen till havs och i de stora sjöarna i Sverige helt av Kustbevakningen. Yrkesfisket såväl som fritidsfisket kontrollerades.

Den huvudsakliga operativa kontrollinsatsen som utfördes av Kustbevakningen under budgetåret 1992/93 uppgick till 26 700 sjötimmar för fiskekontroll motsvarande 22% av all sjögående tid. Insatsen motsvarar en kostnad på 46,4 miljoner kronor. Utöver detta användes drygt 400 flygtimmar. Kalenderåret 1992 genomfördes 331 bordningar (inspektioner av yrkesfiskefartyg) till sjöss vilket motsvarade 0,6% av

det totala antalet landningar. Landningskontroll i land, i hamnar omfattade samma moment som landningskontrollen till sjöss och utfördes även den av Kustbevakningen men var av mindre omfattning, 70 kontroller per år. Landningskontroll i den bemärkelse som finns enligt kontrollförordningen där den invägda fisken även kontrolleras mot avräkningsnota och loggbok och som finns inom övriga länder i EU förekom inte.

En ansenlig del av kontrolltiden och rapporterade förseelser avsåg det kustnära yrkesfisket, fritidsfisket och husbehovsfisket.

Fiskerikontroll efter EU-inträdet

Kustbevakningen har sedan EU-inträdet ökat sjöövervakningen av fisket med tre procentenheter och flygövervakningen med ca 20%. Kustbevakningen framhåller att i de fall landningskontroller görs i hamn så kontrolleras numera den invägda fångsten. Hur många sådana landningskontroller som utfördes 1995 och 1996 har dock inte uppskattats.

Övervakningen av den nationella lagstiftningen är omfattande och antalet kontroller som avser fritidsfiske och husbehovsfiske är fortfarande stort.

Under 1996 avsattes 30 000 fartygstimmar och 500 flygtimmar för fiskeövervakning. Fiskeövervakningen utgör ca 25% av all sjögående tid. Antalet fiskeinspektioner avseende det yrkesmässiga fisket uppgick totalt till 595 varav 71 st medförde anmärkning och 15 st rapporterades till åtal. Antalet landningskontroller i bemärkelsen kontroll av bl.a. invägd fisk var 431. Övervakningen av allt fiske under samma tid uppgick till 27 575 ingripanden, 11 187 kontroller som medfört 277 rapporter till åtal.

Under första kvartalet 1997 genomfördes intensifierad fiskekontroll inom regionerna Väst, Syd och Ost. Under januari genomfördes 147 st fullständiga landningskontroller av vilka nio har lett till rapporter om åtal har lämnats. Fram till i oktober 1997 har 530 fullständiga landningskontroller i hamn utförts och planeringen för hela året är 700. Insatserna genomförs genom temporära omgrupperingar av personal.

4.7 Övriga myndigheter

4.7.1 Livsmedelsverket

Livsmedelsverket ansvarar för att utarbeta hygieniska standarder för hantering av fisk ombord på fiskefartyg samt vid landning, import och transport av fisk. Livsmedelsverket ger ut kungörelser med föreskrifter och allmänna råd om hantering av fiskvaror. Livsmedelsverket ger även ut kostråd avseende intaget av fisk med hänsyn till halter av olika miljögifter. Samråd sker med Fiskeriverket avseende insamling av prover samt rådens utformning. Hygieniska kontroller utförs av kommunala hälsoskyddsinspektörer. En privat organisation, Fiskhälsan, utför hälsokontroller på fisken i odlingarna.

4.7.2 Kommunala livsmedelsinspektörer

Fiskeriverket har för kvalitetskontroll av handelsstandarder för fisk som importeras till gemenskapen med landtransport till Sverige utnyttjat de kommunala livsmedelsinspektörerna genom att teckna avtal med vissa kommuner.

4.7.3 Jordbruksverket

Jordbruksverket handhar frågor om införsel av fisk liksom frågor om fisksjukdomar d.v.s. veterinära frågor. Bl.a. svarar Jordbruksverket för föreskrifter om kontroll av vattenbruksanläggningar som utförs av länsstyrelserna.

Den centrala myndighetsfunktionen avseende frågor om fiske på statens vatten ovan odlingsgränsen upprätthålls av Jordbruksverket, företagsenheten, funktionen för upplåtelse av mark samt jakt- och fiskerätt. Förvaltningen utförs av tre länsstyrelser. Fiskeriverket har inte något ansvar för förvaltningen av detta fiske.

4.7.4 Naturvårdsverket

Naturvårdsverket är ansvarig myndighet för miljövårdsfrågorna. Enligt sin instruktion, SFS 1988:518, omtryck SFS 1991:934 skall verket vara samlande och pådrivande i miljöarbetet såväl nationellt som internationellt. Verkets arbete skall syfta till att säkerställa en god miljö och biologisk mångfald. Särskilt skall verket i förhållande till sektorsmyndigheterna samt regionala och lokal myndigheter arbeta med mål, vägledning, samordning och uppföljning som rör miljöarbetet.

Fiskeriverkets sektorsansvar för miljön skrevs in i instruktionen 1991. Som sektoranvarig myndighet ansvarar verket för att utveckla den biologiska mångfalden inom verkets ansvarsområde. sektorsansvaret för miljön innebär betoning på miljöuppgiften. Naturvårdsverket har även en representant i Fiskeriverkets styrelse.

Gränsen mellan Fiskeriverket och Naturvårdsverket är den att Fiskeriverket ansvarar för alla fisk- och skaldjursarter som nyttjas kommersiellt medan Naturvårdsverket svarar för övriga arter. Gränsområdet diskuteras mellan Fiskeriverket och Naturvårdsverket på olika nivåer men det finns inte idag något avtal mellan myndigheterna avseende gränsdragningsfrågan. Ansvaret för alla genetiskt modifierade vattenlevande organismer inklusive bottenfaunan åvilar Fiskeriverket. Vissa arter som ingår i den gemensamma fiskeripolitikens program t.ex. valar, tonfisk hör däremot till Naturvårdsverkets ansvar. Sälar är också Naturvårdsverkets ansvar.

Fiskeriverket deltar i arbetet avseende den biologiska mångfalden men det övergripande ansvaret åvilar Naturvårdsverket. År 1994 fick Fiskeriverket såsom flera andra sektorsmyndigheter regeringens uppdrag att utarbeta en aktionsplan för sin sektor avseende åtgärder som syftar till bevarande och hållbart nyttjande. Arbetet med miljövårdsfrågor fortsätter i samarbete mellan Fiskeriverket och Naturvårdsverket.

I samband med Naturvårdsverkets omorganisation 1991 flyttades verkets laboratorier, forsknings- och undersökningsverksamhet till andra huvudmän. Bl.a. flyttades Kustlaboratoriet till Fiskeriverket. Naturvårdsverket köper nu tjänster av andra utförare, bl.a. Fiskeriverket där främst Kustlaboratoriet och Sötvattenslaboratoriet är utförare. Tjänsterna avser främst Naturvårdsverkets miljöövervakningsprogram. Ett flertal undersökningar avseende miljön bedrivs, vid Kustlaboratoriet, även på uppdrag av koncessionsnämnder och vattendomstolar, bl.a. ingår övervakning (recipientkontroll) vid kärnkraftverk, skogsindustrier och Öresundsbron. Vid Sötvattenslaboratoriet utförs miljöövervakning av effekter av försurning och kalkning samt forskning avseende vissa söt-

vattenlevande arter t.ex. flodkräftan. Sötvattenslaboratoriet utgör Naturvårdsverkets expertorgan när det gäller fisk i sötvatten.

4.7.5 Kammarkollegiet

Kammarkollegiet har vid sidan av Fiskeriverkets utredningskontor en viktig roll i vattenmålen. Kammarkollegiet för talan i vattenmålen och förvaltar fonderna för vattenavgiftsmedel (10:5 och 10:6).

5 Den gemensamma fiskeripolitiken

Den gemensamma fiskeripolitiken (Common Fisheries Policy, CFP) är en fullt utvecklad gemenskapspolitik. I likhet med jordbrukspolitiken innebär den gemensamma fiskeripolitiken att alla gemenskapens länder omfattas av samma bestämmelser.

CFP reglerar alla aspekter på fisket, från havet till konsumenten. Detta gör att fiskeripolitiken tillsammans med ett fåtal andra politikområden intar en särställning i det europeiska samarbetet.

När en gemensam fiskeripolitik infördes år 1983 fastslogs att den skulle gälla för en period om 20 år, d.v.s. till och med år 2002. Förändringar och utvecklingsarbete pågår emellertid kontinuerligt.

I detta kapitel redogörs för den gemensamma fiskeripolitikens framväxt och nuvarande utformning samt för förändringsprocessen och Sveriges roll i denna.

5.1 Den gemensamma fiskeripolitikens bakgrund

Av EG-fördraget följer att det skall finnas en gemensam jordbruks- och fiskeripolitik. Den gemensamma marknaden för jordbruk och fiske omfattar dess produkter fram till och med första bearbetningsledet[1]. De övergripande målen för jordbruks- och fiskeripolitiken är:

- att höja produktiviteten
- att tillförsäkra utövarna en skälig levnadsstandard
- att stabilisera marknaden
- att trygga försörjningen, samt
- att tillförsäkra konsumenterna tillgång till varor till skäliga priser.

Den gemensamma fiskeripolitiken fick dock en senare start än jordbrukspolitiken. Först i början av 1970-talet lades vissa grundläggande principer fast om tillgången till fiskresurserna i medlemsstaternas mari-

[1] Artiklarna 3 och 38

na vatten, *resurspolitik*, och om finansiellt stöd för att modernisera sektorn, *strukturpolitik* [2], samt om åtgärder för att stabilisera marknaden för fiskprodukter, *marknadspolitik* [3].

Resurspolitiken syftade från början till att alla fiskefartyg från medlemsländerna på lika villkor skulle ha tillträde till nyttjande av resurserna i gemenskapens fiskevatten. När Danmark, Storbritannien och Irland år 1973 blev medlemmar infördes dock ett till tio år begränsat undantag från bestämmelserna om fri tillgång till fiskevattnen[4]. Utformningen av resurspolitiken kom även att påverkas av de stora förändringar i havsrätten som skedde under 1970-talet genom att kuststaterna etablerade omfattande fiskezoner (200 sjömil utanför kusterna i Atlanten och Nordsjön) och ekonomiska zoner. Följden blev ett ökat behov av internationellt samarbete utanför gemenskapen.

År 1983 införde EG ett gemenskapssystem för bevarande och förvaltning av fiskeresurserna, som bl.a. innefattade att medlemsländerna varje år skulle tilldelas en bestämd andel av de tillgängliga fiskbestånden[5]. En fördelningsnyckel fastställdes. Utgångspunkten utgjordes av i vilken utsträckning medlemsländernas fiskeflottor traditionellt hade nyttjat olika fiskarter, hur stor fiskets betydelse hade varit i olika regioner samt i vad mån fiske hade förlorats genom utvidgningen av fiskezonerna. Systemet, som fortfarande gäller, bygger på att varje medlemsstat tillförsäkras ett relativt stabilt fiske.

I början av 1980-talet infördes också den första kontrollförordningen med bestämmelser om bl.a. uppgiftsskyldighet, inspektioner och förfarande när kvoter förbrukats. Även strukturpolitiken utvecklades i och med att EG:s gemenskapssystem för resurserna instiftades. År 1983 infördes en mera omfattande strukturpolitik, bl.a. infördes fleråriga utvecklingsprogram för fisket och vattenbruket.

När gemenskapssystemet för fisket infördes år 1983 fastslogs att politiken skulle gälla för en period om 20 år och att den skulle ses över efter halva tiden. Resultatet av den år 1992 genomförda översynen blev nya förordningar för såväl resurs-, som struktur- och marknadspolitiken. Överenskommelser med tredje land kan ses som en fjärde del av fiskeripolitiken, främst kopplad till resursfrågorna men även till marknadsorganisationen.

---

[2] Rådets förordning (EEG) nr 2141/70 av den 20 oktober 1970 om inrättandet av en gemensam strukturpolitik för fiskerinäringen

[3] Rådets förordning (EEG) nr 2142/70 av den 20 oktober 1970 om en gemensam marknadsordning för fiskenäringens produkter

[4] Artiklarna 100 och 101 i 1972 års anslutningsakt om Danmarks, Irlands, Storbritanniens och Norges tillträde till Europeiska gemenskapen

[5] Rådets förordning (EEG) nr 170/83 av den 25 januari 1983 om ett gemenskapssystem för bevarande och förvaltning av fiskeresurserna

Den gemensamma fiskeripolitiken svarade år 1996 för ca en procent av gemenskapens totala budget, vilket motsvarar 875 miljoner ecu. Medlen användes för strukturåtgärder (52%), fiskeöverenskommelser med tredje land (32%) och marknadsorganisationen (5%).

5.2 Gällande regler för den gemensamma fiskeripolitiken

Den gemensamma fiskeripolitiken består av tre delar, resurspolitik, strukturpolitik och marknadspolitik samt bestämmelser om kontroll i syfte att övervaka efterlevnaden av regelverket. Fiskeripolitiken styrs nästan uteslutande av förordningar och beslut, vilket innebär att lagstiftningen är direkt tillämplig i medlemsländerna utan nationell lagstiftning. I det följande beskrivs de grundläggande förordningarna för respektive politikområde.

5.2.1 Grundförordningen

Grundförordningen[6] anger de allmänna målen för den gemensamma fiskeripolitiken och berör i huvudsak resursen fisk. Målen skall vara att skydda och bevara de levande marina akvatiska resurser som är tillgängliga och får utnyttjas och att se till att dessa resurser långsiktigt utnyttjas på ett ändamålsenligt och ansvarsfullt sätt under de ekonomiska och sociala förhållanden som passar sektorn. Härvid skall hänsyn tas till följderna för det marina ekosystemet och särskilt till producenternas och konsumenternas behov.

I detta syfte infördes ett gemenskapssystem för hur resursen fisk får nyttjas, vilket skall ge en varaktig balans mellan resurserna och utnyttjandet. Grundförordningen anger ramarna för tillträde till och förvaltning av resursen, kontroll av fiskeaktiviteterna, samt vilka medel och förfaranden som krävs. En förutsättning för gemenskapssystemets tillämpning är de i grundförordningen föreskrivna nationella systemen för fiskelicenser, vilka skall omfatta alla gemenskapens fiskefartyg. Förordningen fastlägger att Förvaltningskommittén för fiske och vattenbruk (se nedan) skall besluta om system för fartygslicensiering och rapportering av fartygsrörelser.

Den gemensamma fiskeripolitiken omfattar enligt grundförordningen i princip allt nyttjande av levande resurser i vattnen och inom vat-

[6] Rådets förordning (EEG) nr 3760/92 av den 20 december 1992 om ett gemenskapssystem för fiske och vattenbruk

tenbruket samt beredning och avsättning av fiskeri- och vattenbruksprodukter inom medlemsstaternas territorier eller i gemenskapens fiskevatten eller av gemenskapens fartyg. I förordningen finns dock flera viktiga avgränsningar som medför att EG:s fiskelagstiftning både kan och förutsätts bli kompletterad av nationell lagstiftning. Viktigast att notera är att EG endast reglerar yrkesmässiga verksamheter i marina vatten. Medlemsstaterna skall se till att icke yrkesmässiga verksamheter inte äventyrar bevarandet och förvaltningen av de resurser som omfattas av den gemensamma fiskeripolitiken.

Tillträdet till gemenskapens fiskevatten regleras på i huvudsak två sätt:

1. Medlemsstaterna ges rätt att fram till utgången av år 2002 endast medge fiske inom kustområdet, ut till tolv nautiska mil från baslinjerna, från sådana fartyg som traditionellt fiskar i dessa vatten och som utgår från hamnar i detta geografiska kustområde. I en bilaga till grundförordningen regleras dessutom i viken utsträckning andra nationer har rätt till fiske innanför medlemsstaternas tolvmilsgräns.

2. Det andra sättet att reglera tillträde till fiskevatten sker med utgångspunkt från den relativa stabiliteten. Enligt grundförordningen skall rådet, för att säkerställa att fiskeresurserna utnyttjas på ett hållbart, ändamålsenligt och ansvarsfullt sätt, införa bestämmelser om villkor för tillträde till farvatten och fiskeresurser och för utnyttjandet av dem. Så får ske bl.a. genom begränsning av beskattningsnivåerna. Förordningen anger att beskattningen av resurserna även får regleras med begränsning av fiskeansträngningarna (d.v.s. storleken på flottonnaget och dess aktivitet) i de fall då begränsning av fångsterna inte är lämpligt.

För varje fiske eller grupp av fisken skall rådet besluta om högsta tillåtna fångst (Total Allowable Catch, TAC) eller högsta tillåtna fiskeansträngning samt fördela fiskemöjligheterna mellan medlemsstaterna på ett sådant sätt att varje medlemsstat tillförsäkras ett relativt, stabilt fiske. Detta sker regelmässigt genom att rådet för varje kalenderår och fångstområde fastställer en högsta tillåten fångstmängd för de flesta kommersiellt gångbara fiskarterna. Fångstmängden fördelas mellan medlemsstaterna enligt en särskild årlig förordning. Härigenom blir bestämmelserna om högsta tillåtna fångstmängder direkt gällande i länderna. I fördelningsnyckeln ingår numera de procentsatser av kvoterade arter som Sverige har förhandlat sig fram till i medlemskapsavtalet.

Medlemsstaterna får enligt förordningen sinsemellan byta alla eller delar av de tilldelade fiskemöjligheterna, efter anmälan till Europeiska

Unionens kommission (kommissionen). Medlemsländerna får dessutom vidta nationella förvaltningsåtgärder förutsatt att dessa endast berör det egna landets fiskande. Kommissionen måste dock underrättas om sådana avsikter i så god tid att de har möjlighet att lämna synpunkter på planerade nationella åtgärder.

Begränsningarna i tillträdet till fiskeresurserna och fiskevattnen skall bidra till ett stabilare fiske och säkerställa särskilda behov i områden som är i hög grad beroende av fisket och anknutna verksamheter.

Grundförordningen anger att för att säkerställa genomförandet av regleringarna skall ett kontrollsystem införas. Europeiska Unionens ministerråd (rådet) har i enlighet med förordningen infört ett kontrollsystem för hela sektorn. Medlemsländerna är skyldiga att lämna kommissionen den information som behövs för tillämpningen av systemet. För att underlätta tillämpningen bör ett nära samarbete ske i kommissionens förvaltningskommitté för fiske- och vattenbruksprodukter.

Grundförordningen anger härutöver att kommissionen skall ha en vetenskaplig, teknisk och ekonomisk kommitté för fiskesektorn, som skall rapportera årligen och därvid bl.a. redovisa det ytterligare behov av forskning som finns i sektorn. Vidare inrättas genom grundförordningen en förvaltningskommitté för fiskeri- och vattenbrukssektorn. Denna skall ha företrädare för medlemsstaterna och kommissionen. Kommittén skall yttra sig över förslag från kommissionen och om kommissionens beslut avviker från kommitténs yttrande skall rådet underrättas. Rådet kan i sådana fall inom en månad fatta annat beslut.

Avslutningsvis fastställs att grundförordningen skall tillämpas med vederbörlig hänsyn till fiskeavtal som gemenskapen har med tredje part eller internationell organisation.

5.2.2 Marknadsordningen

Den gemensamma organisationen av marknaden för fiskprodukter beslutades i början av 1970-talet. Syftet med marknadsordningen var att producenterna skulle få säkra inkomster samt att garantera tillförsel av fisk av tillräckligt hög kvalitet. Den reglering som nu gäller daterar från 1992[7] och systemet innehåller följandet:

- gemensamma marknadsnormer
- bestämmelser om producentorganisationer
- ett gemensamt prissystem för överskottshantering, samt
- regler för handeln med tredje land.

[7] Rådets förordning (EEG) nr 3759/92 av den 17 december 1992 om den gemensamma organisationen av marknaden för fiskeri- och vattenbruksprodukter

Gemensamma marknadsnormer

För de viktigare fiskslagen finns fastställt gemensamma försäljningsnormer, d.v.s. bestämmelser om kvalitet och sortering. När bestämmelser fastställts för en vara får denna omsättas endast om den uppfyller kraven.

Kvaliteten redovisas i form av en färskhetsklassificering, som sker utifrån fiskens tillstånd vid den tidpunkt då produkten klassificeras och skall justeras i takt med att fiskens nedbrytning framskrider. Klassificeringen sker utifrån fiskens utseende, beskaffenhet och lukt. Ej godkänd fisk får inte användas som livsmedel och skall kasseras. Sortering av fisk skall ske efter vikt per fisk eller antal fiskar per kilo.

Ansvaret för klassificering och sortering åvilar säljaren vid första omsättningen. Kontroll av att detta är korrekt utfört skall utföras av medlemsstaten.

Producentorganisationer

En producentorganisation är en organisation som är upprättad på initiativ av producenterna, fiskarena, i syfte att vidta åtgärder som bidrar till ett rationellt bedrivet fiske och en förbättring av försäljningsvillkoren för dess varor och härigenom ett stabilare inkomstmönster för fiskarena. Producentorganisationer (PO) är sålunda inte obligatoriska. Finland är dock den enda av EU:s fiskenationer som saknar producentorganisation. En PO kan ha medlemmar från flera medlemsländer. Det är inte tillåtet för en PO att förvägra fiskare från andra medlemsstater medlemskap. I början av 1996 fanns ca 170 godkända organisationer inom EU. I Sverige finns fyra.

Organisationerna skall ha produktionsbestämmelser, bl.a. fångstplaner med åtgärder för att anpassa fisket till tillgång och efterfrågan, bestämmelser om saluföring med regler om produkter, kvalitet, storlek, vikt, förpackning och märkning samt villkor för första saluföring på marknaden. En medlemsstat får även överlåta till producentorganisationer att förvalta landets fångstkvoter. Producentorganisationen fördelar då de fastställda kvoterna på medlemmarna (fartyg eller grupper av fartyg).

Det är den enskilda medlemsstaten som fastställer de slutliga kriterierna för godkännande av PO (EG anger inom vilka gränser) samt fastställer om en enskild PO skall godkännas eller ej. Medlemsstaten kan även återkalla ett godkännande. Verksamheten finansieras genom medlemsavgifter och intäkter från sålda överskottskvantiteter samt genom gemenskapsfinansierade bidrag.

Gemensamt prissystem för överskottshantering

Inom ramen för marknadsordningen bedrivs marknadsintervention. Före fångstsäsongens början fastställer Rådet ett *orienteringspris* för de viktigaste fiskprodukterna. Dessa priser gäller för hela Unionen och som regel för ett kalenderår. Orienteringspriset är utgångspunkt vid beräkning av övriga priser.

Orienteringspriserna baseras på historiska priser och fastställs med utgångspunkt från i genomsnitt erhållna priser på representativa marknader inom Unionen under de tre senaste åren samt med hänsyn till förväntad utveckling i produktion och efterfrågan.

För de viktigaste fiskslagen fastställer EG ett *återtagspris*. Detta pris uppgår till mellan 70 och 90 procent av orienteringspriset. Bidrag för återtag utgår enligt EG:s marknadsregler endast till godkända PO. En förutsättning för bidrag till överskottshantering är att organisationen fastställt ett återtagspris för de fiskslag de vill ha med i systemet. Detta återtagspris kan avvika med +/- 10% från det av det av EG beslutade.

Bidrag inom ramen för marknadsordningen

Ekonomiskt stöd kan utgå för nedanstående åtgärder. Producentorganisationerna får ansöka i efterskott om utbetalning av stöd. Åtgärderna c) till g) finansieras av jordbruksfondens garantisektion.

a) *Bildandet av en PO*: en producentorganisation kan under de första tre åren efter godkännande erhålla stöd för att starta verksamheten. Stödet får maximalt uppgå till 3%, 2% och 1% av värdet av de varor som saluförs genom organisationen under dessa tre år, dock maximalt 60%, 40% resp 20% av organisationens årliga administrativa kostnader. Av det utbetalda stödet har medlemsstaten rätt att få 50% återbetalat genom fiskefonden.

b) *Inrättande av interventionsfonder*: under de första fem åren efter inrättandet av en interventionsfond för överskottshantering (se nedan) kan medlemsstaterna tillhandahålla stöd till producentorganisationerna i form av förmånliga lån för att täcka delar av den förutsedda kostnaden för marknadsintervention. Kostnader för sådana förmåner medfinansieras dock inte av EG.

c) *Överskottshantering:* Producentorganisationerna bedriver ett system med överskottshantering, d.v.s. marknadsintervention. Varor som inom ramen för den normala försäljningen inte når upp till det gäl-

lande återtagspriset köps till detta pris upp av producentorganisationen. För hanteringen utgår bidrag till PO:n med:

- 87,5 % av återtagspriset för kvantiteter som inte överstiger 7 % av PO:s årliga försäljning,
- 75 % av återtagspriset för kvantiteter som överstiger 7 % men inte 14 % av PO:s årliga försäljning.

För kvantiteter av respektive art som överstiger 14 % av PO:s försäljning utgår således inga bidrag. En sådan nedtrappning av stödet är avsedd att stimulera måttfullhet i fisket och härigenom eftersträva att balans uppnås mellan utbud och efterfrågan.

Stöd utgår endast då varor som återtagits från marknaden lämnas vidare antingen för andra syften än mänsklig konsumtion, t.ex. försäljning för djurföda eller fiskmjölsframställning, eller för sådana ändamål som inte stör den normala marknaden, såsom välgörande ändamål. Mot bakgrund av att producentorganisationerna kan erhålla inkomster för återtagna varor, sker viss reduktion av de bidrag som kan utgå. Reduktionen sker enligt en schablon som bygger på att bidragsbeloppet skall minskas med ungefär det belopp som PO erhåller vid försäljning av överskottsfisken.

d) *Förädlingsstöd*: För levererade färska, kylda eller levande produkter kan som alternativ till ovanstående stöd förädlingsstöd utgå. En förutsättning är att varan uppfyller vissa krav i fråga om kvalitet, storlek etc. Stödet kan maximalt utgå för 6 procent av den under året utbjudna kvantiteten av fiskslaget/skaldjuret ifråga och får inte överstiga kostnaderna för den totala hanteringen av produkterna. Förädlingen får innebära att varan rensas, fryses, saltas, torkas eller kokas.

e) *Stöd för privat lagring*: vid de tillfällen då priset på frysta produkter sjunker märkbart kan visst bidrag erhållas. Stödet får emellertid inte utgå för mer än 15% av den under året totala saluförda kvantiteten av produkten ifråga. Stödet utgår med ett fast belopp per månad efter nettovikten och får liksom vid förädling inte överstiga kostnaden för hanteringen. Några regler om maximal lagringstid finns inte.

f) *Tonfisk för konservering*: i syfte att underlätta för gemenskapens tonfiskfiskare kan stöd lämnas till producentorganisationerna när importpriserna sjunker. I likhet med orienteringspriser räknas ett

särskilt producentpris fram och stöd utgår när importpriserna under en period legat under en viss procent av producentpriset.

g) *Fast stöd:* För vissa produkter som återtas från marknaden utgår ett s.k. fast stöd, vilket uppgår till 75% av det återtagspris som PO fastställt före fiskeårets början. De kvantiteter som är berättigade till stöd får inte överstiga 10% av de årliga saluförda kvantiteterna för berörda produkter. Stödet kan utgå för produkter som försäljs som djurföda eller till fiskmjölsframställning.

Regler för handel med tredje land

EU:s medlemsländer fångar tillsammans inte tillräckligt med fisk för att täcka det egna behovet, varför EU är nettoimportör av fisk. Importen regleras bl.a. med tullar och referenspriser.

För flertalet varor är referenspriset lika med det tidigare nämnda återtagspriset. Det är vanligt att EG i samband med tullnedsättningar föreskriver att en förutsättning för att erhålla lägre tull är att den importerade produkten har ett pris som uppgår till minst referenspriset.

5.2.3 Strukturordningarna

Utvecklingsprogram för fiskeflottan

En av grundpelarna inom fiskets strukturpolitik är strävan efter en modern och konkurrenskraftig fiskeflotta samtidigt som man försöker anpassa dess storlek till befintliga resurser.

Rådet fastlägger, mot bakgrund av vetenskapliga råd om relationen mellan fiskekapacitet och fiskresurser, i beslut hur mycket gemenskapens flotta behöver reduceras under en viss period.

Efter förhandlingar med respektive medlemsland beslutar kommissionen om ett specifikt program för varje land, ett s.k. flerårigt utvecklingsprogram (Multiannual Guidance Programme, MGP) där de av rådet beslutade nedskärningsprocenten överförs till medlemsländernas respektive flottor.

Det fleråriga utvecklingsprogrammet anger med hur mycket olika fisken måste minskas under perioden. Minskningskraven anges i procent för olika slag av fartyg (beroende av vilka redskap som används, vilka arter de fiskar efter och i vilket område fisket bedrivs.) Kraven om minskningar av fisket anges i termer av "fiskeansträngning", vilket

utgör produkten av fartygens kapacitet (uttryckt i bruttoton och motorstyrka) och deras aktivitet (tid till sjöss). Medlemsländerna kan i viss mån välja huruvida de vill genomföra neddragningarna i fiskeansträngning genom minskning i aktivitet eller kapacitet.

Riktlinjerna för den fjärde omgången ("generationen") utvecklingsprogram (MGP har fastställts genom rådets beslut 97/413/EG av den 26 juni 1997 om mål och närmare bestämmelser för omstrukturering av gemenskapens fiskerisektor under perioden fr.o.m. den 1 januari 1997 t.o.m. den 31 december 2001 i syfte att uppnå jämvikt mellan resurserna och utnyttjandet av dessa. Beslut om hur riktlinjerna skall omsättas i särskilda program för respektive lands flotta fattades av kommissionen den 16 december 1997.

Kommissionen har i förordning [8] fastlagt vilka uppgifter den behöver för att kunna övervaka att de fleråriga utvecklingsprogrammen efterlevs. Medlemsländerna skall bl.a. för varje enskilt fiskefartyg redovisa dess motorstyrka och bruttotonnage.

Licens för yrkesmässigt fiske

I grundförordningen (3760/92) anges, att för att bidra till en bättre reglering av resursutnyttjandet och till ökad insyn, skall ett övergripande gemenskapssystem för fiskelicenser införas. I särskild förordning [9] anges de bestämmelser som skall gälla för ett sådant licenssystem. Bl.a. fastslås att alla fiskefartyg i gemenskapen skall ha en licens knuten till fiskefartyget och att medlemsstaten skall utfärda och administrera fiskelicenser för de fiskefartyg som för dess flagg.

Den gemensamma struktur- och regionalpolitiken

Den gemensamma struktur- och regionalpolitiken syftar till att öka den ekonomiska och sociala samhörigheten mellan medlemsländerna samt att motverka ett Europa med alltför stora regionala skillnader.

Unionen har sex finansiella instrument för genomförandet av sin struktur- och regionalpolitik: de fyra strukturfonderna, sammanhållningsfonden (Cohesion Fund) och lån från Europeiska investeringsbanken (European Investment Bank, EIB). De fyra strukturfonderna är:

---

[8] Kommissionens förordning (EG) nr 109/94 av den 19 Januari 1994 om ett fiskefartygsregister för gemenskapen

[9] Rådets förordning (EG) nr 3690/93 av den 20 december 1993 om ett gemenskapssystem för fastställande av bestämmelser om vilka uppgifter som minst måste ingå i fiskelicenser

- Europeiska regionala utvecklingsfonden, "regionalfonden" (European Regional Development Fund, ERDF)
- Europeiska socialfonden, "socialfonden" (European Social Fund, ESF)
- Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket, "jordbruksfonden" (European Agricultural Guarantee and Guidance Fund, EAGGF)
- Det finansiella instrumentet för fiskets utveckling -"fiskefonden" (Financial Instrument for Fisheries Guidance, FIFG).[10]

Sammanhållningsfonden och investeringsbanken finansierar insatser på en mera *ad hoc* basis och styrs av sina egna speciella regler. Strukturfonderna verkar inom ett gemensamt regelverk, baserat på fyra principer: *koncentration*, *partnerskap*, *programplanering* och "*additionalitet*" (ung. tillskottsprincipen).

Den första principen, *koncentration*, har som syfte att främja effektiviteten i användningen av fondmedlen genom att fondernas verksamhet fokuseras till ett begränsat antal mål, varav en del är regionalt avgränsade och andra är horisontella, d.v.s. gäller i hela unionen.

Den andra principen för hur strukturfonderna verkar är *partnerskap*, vilket innebär ett nära samarbete mellan berörda parter i alla stadier av arbetet. Parterna som avses är dels kommissionen, dels alla de myndigheter och organisationer som utsetts av varje medlemsstat på nationell, regional och lokal nivå. Partnerskapet innebär således en organiserad samverkan mellan kommissionen och medlemsstaternas myndigheter och näringsliv.

Programplanering utgör den tredje allmänna principen för strukturfondernas verksamhet. Programplaneringen skall ge som resultat att fleråriga program för de olika målen utarbetas och godkänns genom en samarbetsprocess inom partnerskapet. Planeringen avser specifika perioder. Den tidigare programperioden avsåg åren 1988-1993 medan den nu pågående perioden omfattar 1994-1999.

Den fjärde principen, *additionalitet,* syftar till att undvika att resurserna från strukturfonderna endast ersätter nationella offentliga utgifter för strukturåtgärder. Gemenskapens medel skall utgöra ett tillskott till medlemsstaternas egna insatser.

Resurserna för unionens strukturpolitik har ökat avsevärt de senaste åren, från 3.7 miljarder ecu år 1985 till 18.3 miljarder ecu år 1992 och

[10] Det finansiella instrumentet för fiskets utveckling är i juridisk bemärkelse ingen fond. Beteckningen Fiskefonden används emellertid i svenska översättningar av förordningstexter varför begreppet kommer att användas även i denna text.

budgeterade 33 miljarder ecu år 1999. För perioden 1994 - 1999 finns 170 miljarder ecu tillgängliga från gemenskapens budget för strukturella åtgärder, vilket motsvarar ungefär en tredjedel av den totala budgeten för perioden eller 0.45% av hela unionens BNP [11].

Åtgärderna inom ramen för strukturfonderna koncentreras till fyra regionalpolitiska mål, vilka svarar för 85% av medlen:

- mål 1 - för mindre utvecklade regioner (ca 70%)
- mål 2 - för anpassning av de regioner som hårdast drabbats av industriell tillbakagång (11%)
- mål 5b - för strukturell anpassning i landsbygdsområden (4%)
- mål 6 - för anpassning i glest befolkade regioner (0.5%) (avser endast Sverige och Finland).

Härutöver finns tre mål som tillämpas i hela unionen utan geografiska begränsningar. De erhåller 15% av medlen:

- mål 3 fokuserar på långtids- och ungdomsarbetslöshet
- mål 4 bistår vid anpassningen till den industriella utvecklingen av redan sysselsatta
- mål 5a främjar anpassningen inom jordbruks- och fiskerisektorn (5%).

De olika fonderna kombineras för att finansiera de olika målen; "matrisen" kan summeras enligt nedanstående tabell.

Tabell 5.1: Kombination av mål och fonder för finansiering

Mål/Fond	*Regional*	*Social*	*Jordbruk*	*Fiske*
1	X	X	X	X
2	X	X		
3		X		
4		X		
5a jordb.			X	
5a fiske				X
5b	X	X	X	
6	X	X	X	X

Av fondernas totala medelsvolym beslutas 90% inom ramen för de olika *målen* på initiativ av medlemsstaterna. Utifrån de ovan redovisade principerna utarbetas utvecklingsprogram. För de regionala målen kan

[11] Uppgifter från kommissionens "First Report on Economic and Social Cohesion 1996" (ISBN 92-827-8877-6)

flera program finnas i varje land, ett för varje region. För perioden 1994 - 99 har över 300 program förhandlats fram i partnerskap mellan medlemsstaterna och kommissionen, varav ungefär hälften avser mål 1.

Härutöver har 9% av medlen reserverats för s.k. *gemenskapsinitiativ*, av kommissionen initierade riktade insatser. Inom ramen för 13 olika specifika teman finns ungefär 400 program.

För de program som utarbetas inom ramen för mål och gemenskapsinitiativ gäller att särskilda målsättningar, om möjligt uttryckta i kvantitativa termer, skall fastställas för de åtgärder som föreslås. Varje program skall följas upp och utvärderas enligt en standard som fastställts i en rådsförordning [12]. Bl.a. skall en övervakningskommitté inrättas för uppföljningen av varje program. Denna kommitté, som är sammansatt av partnerskapet, d.v.s. i programmet delaktiga på regional och nationell nivå samt företrädare från kommissionen, har till uppgift att studera utvecklingen av programmets genomförande och vid behov föreslå ändringar.

Slutligen har 1% av medlen avsatts för *nyskapande åtgärder*. De flesta av dessa utarbetas efter anbudsförfarande. Kommissionen beslutar efter att ha efterfrågat anbud avseende olika riktade insatser.

De till fiskerinäringen speciellt riktade stöden är:

Mål	*5a - utveckling och anpassning av fiskerinäringen* Programdokument framförhandlat mellan kommissionen och medlemslandet på initiativ av medlemsstaten
Gemenskaps-initiativ	*Pesca - skapa arbetstillfällen i fiskeberoende regioner* Program förhandlas fram mellan kommissionen och medlemslandet på initiativ av medlemsstaten
Nyskapande åtgärder	Specifika projekt utarbetas på initiativ av kommissionen.

Härutöver finns stöd till förmån för fiskerinäringen inom ramen för struktur- och regionalpolitiken där fiskerinäringen inte är huvudsaklig målgrupp (t.ex. mål 2 och 5b).

[12] Rådets förordning (EEG) nr. 2082/93 av den 20 juli 1993 om ändring av förordning (EEG) nr. 4253/88 om tillämpningsföreskrifter för förordning (EEG) nr. 2052/88 om samordningen av de olika strukturfondernas verksamheter dels inbördes, dels med Europeiska investeringsbankens och andra befintliga finansieringsorgans verksamheter.

Stöd via EG:s strukturfondsprogram till verksamheter som omfattas av den gemensamma fiskeripolitiken (CFP) får dock bara ges via fiskefonden. Stöd som ges via andra strukturfonder måste således avse verksamheter som inte omfattas av CFP. Flertalet strukturfondsprogram innehåller på något sätt de horisontella faktorerna kompetensutveckling, kultur, miljö, turism, ny teknik och små/nya företag. Inom ramen för dessa kan det finnas dels fiskeanknutna projekt, dels generella åtgärder som riktar sig mot en bredare krets.

Direkta stöd till fiskerinäringen

Utvärderingen av den gemensamma fiskeripolitiken år 1992 ledde bl.a. till rekommendationer om bättre samordning av olika regionala och strukturella stöd samt påtalade behovet av större socioekonomiska hänsyn vid omstruktureringen av fiskesektorn.

Dagens stödregim utgör ett resultat av denna översyn. Bl.a. har fiskets strukturstöd fått sitt eget finansiella instrument, allmänt kallad fiskefonden. Fiskefonden regleras, liksom de tidigare tre strukturfonderna (socialfonden, regionalfonden och jordbruksfonden), av en särskild förordning [13], i vilken föreskrivs hur strukturstödens regelverk skall tillämpas för fiskerinäringen, samt en förordning med mera specifika regler för fiskets stöd [14].

Mål 5a

På förslag av medlemsstaten utformas utvecklingsplaner för hela fiskerinäringen, såväl flottan som fiskehamnar, vattenbruk och beredningsindustrin. Utvecklingsplanerna bildar s.k. programdokument. Dessa skall tjäna som handlingsplaner för längre perioder. De stöd till fiskerinäringen som omfattas av dokumenten inordnas i mål 5a fiske, vilket utgör fiskerinäringens mest betydande stöd. Nuvarande programdokument löper från 1994 - 1999. För Sverige och Finland gäller dock perioden 1995 - 1999.

[13] Rådets förordning (EEG) nr 2080/93 av den 20 juli 1993 om bestämmelser för implementering av förordning (EEG) nr 2052/88 om det finansiella instrumentet för fiskets utveckling

[14] Rådets förordning (EG) nr 3699/93 av den 21 december 1993 om kriterier och förfaranden för gemenskapens strukturdstöd inom fiskeri- och vattenbrukssektorn och för beredning och avsättning av dess produkter

Programdokumenten innehåller fyra olika delar:

1) en detaljerad beskrivning av hela fiskerinäringen inom respektive land,
2) ett avsnitt om de målsättningar som gäller för näringens olika delar (hamnar, beredningsindustrin o.s.v),
3) s.k. åtgärdsblad, vari skall fastställas vilka investeringar som skall prioriteras och vilka, såväl kvantitativa som kvalitativa, effekter åtgärderna förväntas få som resultat utifrån målsättningarna för varje del av fiskerinäringen,
4) en finansieringsplan som anger hur medlemslandets och gemenskapens ekonomiska stöd skall fördelas över olika delar av näringen.

De tre första delarna benämns ibland sektorplan.

I åtgärdsbladen för flottan skall, med utgångspunkt från det fleråriga utvecklingsprogammet (MGP), bl.a. anges hur stor del av flottan som beräknas föras ut respektive föras in. Resultatet skall uttryckas i motorstyrka och tonnage.

Nedanstående åtgärder kan omfattas av programdokumentet och därför medfinansieras av gemenskapen. Det är dock medlemslandet som väljer vilka delar som skall omfattas. (Åtgärderna har rubricerats enligt fiskefondens tillämpningsförordning.)

Anpassning av fiskeansträngningen:

- permanent upphörande med fiske (bl.a. skrotning och försäljning till tredje land)
- upprättande av gemensamma företag och samarbetsprojekt (med företag i tredje land och för fiske utanför gemenskapens vatten)

Förnyelse och modernisering av fiskeflottan:

- nybyggnation
- tillämpning av bättre fisketeknik, t.ex. mera selektiva redskap
- förbättring av hygien- och lagringsförhållanden för fiskprodukter ombord
- förbättring av arbetsförhållanden och säkerhet ombord och
- utrustning ombord på fartygen som underlättar kontroll av fisket.

Stöd till investeringar i vattenbruk, skydd av marina områden (t.ex. för att isolera skyddsvärda undervattensområden), utrustning i fiske-

hamnar samt beredning och saluförande av fiskets och vattenbrukets produkter. Prioritet ges till åtgärder som förbättrar:

- produktkvalitéten
- arbetsmiljön
- fiskens miljö och hälsa
- de hygieniska förhållandena samt som
- reducerar den negativa miljöpåverkan.

Övriga åtgärder:

- Avsättningsfrämjande åtgärder och uppsökande av nya marknader (marknadsföring, generellt dock inte med anknytning till specifik produkt eller region)
- Åtgärder som initieras av näringen (t.ex. för producentorganisationers program för förbättrad kvalitet och saluföring)
- Tillfälligt stillaliggande med fiskefartyg (om det orsakats av oförutsedda, enstaka händelser)
- Åtgärder av socioekonomisk karaktär (sedan år 1995[15] kan medel utgå till förtidspensionering och "avgångsvederlag" för fiskare då fartyg skrotas)

Nyskapande åtgärder

Kommissionen har särskilda medel avsatta för nyskapande åtgärder. Till skillnad från vad som gäller för att utarbeta program enligt de olika målen är det i detta fall kommissionen som tar initiativet. En procent av det totala anslaget till strukturfonderna har avsatts för ändamålet och respektive fonds förordning har en särskild artikel som anger vilka slag av projekt som kan avses.

Vad avser fiskefonden anges dock i dess grundförordning[16], att 2% av den summa som avsatts för mål 5a-program skall reserveras för nyskapande åtgärder[17].

Exempel på projekt som finansierats genom avsatta medel för nyskapande åtgärder är utveckling av kommissionens datasystem för

[15] Rådets förordning (EG) nr 2719/95 av den 20 november om ändring av förordning (EG) nr 3699/93 om kriterier och förfaranden för gemenskapens strukturstöd inom fiskeri- och vattenbrukssektorn och för beredning och avsättning av dess produkter

[16] Rådets förordning (EEG) nr 2080/93, artikel 4

[17] 2% av programperiodens 900 mecu , 1994-99, ger 18 mecu, d v s ca 3 mecu om året.

medlemsländernas ekonomiska rapporteringar om strukturstöden, kommissionens fiskefartygsregister, samarbetsprojekt mellan EU och Marocko, den under 1997 pågående unionsomfattande kampanjen till förmån för ökad fiskkonsumtion samt räntabilitetsstudier som genomförs på uppdrag av kommissionen. Vissa av projekten väljs ut efter ansökan om projektmedverkan i Europeiska Gemenskapernas officiella Tidning (EGT) (*Official Journal (OJ)*) [18].

Gemenskapsinitiativet Pesca

Kommissionen har rätt att på eget initiativ inrätta särskilda program riktade mot enskilda näringar i svårigheter eller regioner med specifika problem[19]. F.n. finnes t.ex. gemenskapsinitiativ riktade mot regioner där textil-, försvarsmateriel- respektive stålindustrin är på tillbakagång (Retex, Konver resp. Resider) och mot landsbygds- respektive storstadsregioner (Leader resp. Urban).

Ett allt mer rationellt fiske i kombination med hårt ansträngda fiskresurser leder till viss undersysselsättning för fiskarkåren. Följderna blir extra kännbara i de regioner där fisket traditionellt är en dominerande näringsgren och där de alternativa arbetstillfällena är få. För att försöka bidra till att underlätta denna situation inrättade kommissionen i juni 1994 ett särskilt s.k. gemenskapsinitiativ för fiskerinäringen, Pesca [20].

Pesca är direkt riktat mot fiskerinäringen men har ett mer socioekonomiskt perspektiv än det ovan nämnda mål 5a. Syftet är att försöka finna kompletterande eller alternativ sysselsättning till de fiskare som, delvis som en följd de fleråriga utvecklingsprogrammen, blir undersysselsatta eller helt utan arbete. Mot denna bakgrund finansieras Pesca inte bara genom fiskefonden utan även av regionalfonden[21] och socialfonden[22].

---

[18] 94/C 185/08

[19] Rådets förordning (EEG) nr 2082/93 av den 20 juli 1993 om ändring av förordning (EEG) nr 4253/88 om tillämpningsföreskrifter för förordning (EEG) nr 2052/88 om samordningen av de olika strukturfondernas verksamheter dels inbördes, dels med Europeiska investeringsbankens och andra befintliga finansieringsorgans verksamheter, innehåller regler om s.k. gemenskapsinitiativ.

[20] Kommissionens meddelande 94/C 180/01 (PESCA) av den 1 juli 1994

[21] Rådets förordning (EEG) nr 2083/93 av den 20 juli 1993 om ändring av förordning (EEG) nr 4254/88 om genomförandebestämmelser till förordning (EEG) nr 2052/88 vad gäller Eurpeiska regionala utvecklingsfonden

[22] Rådets förordning (EEG) nr 2084/93 av den 20 juli 1993 om ändring av förordning (EEG) nr 4255/88 om genomförande bestämmelser till förordning (EEG) nr 2052/88 vad gäller Europeiska socialfonden

En av uppgifterna för *regionalfonden* är att främja och förbättra förutsättningarna för ekonomisk verksamhet i regionerna. Fonden kan i detta syfte finansiera lokala utvecklingsprojekt och investeringar i näringslivet som möjliggör att arbetstillfällen skapas eller bibehålls, i synnerhet i små och medelstora företag. Fonden uppmuntrar särskilt till att utveckla och nyttja lokala resurser.

Socialfonden skall underlätta tillträdet till arbetsmarknaden och utveckla färdigheter och kvalifikationer. Fonden kan i detta syfte finansiera omskolning, yrkesutbildning och vidareutbildning, liksom rekryteringsstöd i samband med nyinrättade arbetsplatser.

Till skillnad från de horisontella, d.v.s icke geografiskt avgränsade, åtgärderna inom mål 5a, är Pesca ett regionalt stöd, riktat mot särskilt fiskeberoende regioner. De stödberättigade områdena väljs ut av medlemslandet i samråd med kommissionen på grundval av bl.a. sysselsättning inom fiskerisektorn, arbetslöshet i regionen som helhet och avstånd till större stad. Ett grundläggande kriterium är dock att de utvalda områdena i huvudsak omfattas av de s.k. målområdena 1, 2 och 5b [23]. Bakgrunden härtill är att Pesca främst utgör ett komplement till målen 2 och 5b sedan dessa visat sig otillräckliga för att tillgodose behoven för fiskeberoende regioner. Syftet är att bidra till en mera diversifierad näringslivsstruktur i regionen och genom arbetsskapande åtgärder finna sysselsättningsalternativ för fiskare. Medlemslandet kan välja att diversifiera till helt andra sektorer och/eller att vidga verksamhetsfältet inom själva fiskerisektorn. Exempel på stödberättigade åtgärder inom den senare kategorin är:

- utveckling av fiskehamnar för nya ändamål
- utvidgning av fiskarnas yrkesmässiga kunskaper
- satsningar på sjö- och fiskeanknuten turism
- bildande av kontaktytor med andra Pescaregioner för idé- och erfarenhetsutbyte
- särskilda projekt av allmänt intresse, t.ex. pilotprojekt för resursförvaltning eller kvalitetsförbättring.

Vilken fond som skall finansiera åtgärden ifråga beror av dess karaktär. Rent fiskeanknutna projekt, såsom ett pilotprojekt för resursförvaltning, finansieras av fiskefonden, en turistsatsning skulle finansieras av regio-

[23] Något tillägg i kommissionens meddelande om Pesca (94/C 180/01) med anledning av tillkomsten av mål 6 då Sverige och Finland blev medlemmar har inte gjorts men det framgår av artikel 1 i det svenska Pescabeslutet att projekt inom mål 6-regionen inte kan finansieras.

nalfonden medan utbildningssatsningar finansieras från socialfonden. De program som nu löper gäller för perioden 1995-99.

Indirekta stöd till fiskerinäringen

Utöver de riktade stöden till fiskerinäringen finns stöd inom ramen för EG:s allmänna struktur- och regionalpolitik som indirekt kan komma även fiskerinäringen till godo.

Det handlar i dessa fall inte om att utveckla fisket i sig utan regionen eller näringslivet som helhet. De fonder som är aktuella är i huvudsak regional- och socialfonden, men även jordbruksfonden kan bli aktuell i de fall ett projekt med anknytning till fiske avser kompletterande sysselsättning för lantbrukare.

Mål 1 och 6

Målen 1 och 6 gäller i särskilda stödområden vilka fastställs efter förhandling mellan medlemsstaterna och kommissionen. Kriterierna är en bruttonationalprodukt lägre än en viss procent av unionens genomsnitt respektive gles befolkning. För dessa områden skrivs allmänna utvecklingsplaner. För fiskets del kan regionalfonden t.ex. gå in och finansiera en utveckling av turistfisket eller infrastrukturella satsningar såsom byggnationer av kajer och andra hamnanläggningar och socialfonden kan finansera utbildningssatsningar.

Det horisontella mål 5a fiske ingår som en integrerad del av mål 1 och 6-programmen med samma regler som för mål 5a i övriga delar av unionen, bortsett från finansieringen (se nedan om *Additionalitet)*.

Mål 3

Mål 3 avser generella sysselsättningsåtgärder för redan arbetslösa, särskilt riktade mot långtidsarbetslösa och unga. Detta mål är av indirekt intresse för fisket som näring men omfattar personer som blivit friställda från fiskerinäringen liksom från alla andra näringar.

Mål 4

Mål 4 avser kompetensutveckling inom företag och organisationer för att stärka konkurrenskraften inom dessa. Företag och organisationer

inom fiskerinäringen liksom inom alla andra branscher kan söka medel för dylika satsningar.

Mål 2 och 5b

Av något mer specifikt intresse för fiskerinäringen är dock målen 2 och 5b. Översynen av den gemensamma fiskeripolitiken år 1993 fick bl.a. som resultat rekommendationer om bättre samordning av de olika regionala och strukturella stöden och om behovet av större socioekonomisk hänsyn vid omstruktureringen av fiskesektorn. Förutom att den särskilda fiskefonden instiftades, blev en av följderna att fiskerinäringen kom att omnämnas bland de kriterier som berättigar till stöd enligt de båda målen 2 respektive 5b.

Mål 2 syftar till att underlätta för regioner med industriell tillbakagång och mål 5b avser utveckling av landsbygdsområden. I den förordning som behandlar hur dessa målområden skall väljas ut[24] påtalas nu särskilt att socioekonomiska effekter av omstruktureringen av fiskerisektorn skall kunna utgöra grund.

Eftersom fiskefonden inte är finansiär för dessa mål, är det inte åtgärder riktade mot den yrkesmässiga fiskerinäringen som kan komma ifråga utan, i likhet med vad som gäller för målområdena 1 och 6, generella satsningar mot näringslivet i regionen, inklusive turistfisket, infrastrukturella satsningar och kompetensutveckling.

Övriga gemenskapsinitiativ

Av de 13 olika gemenskapsinitiativ som finns kan, förutom Pesca, initiativen Leader och Interreg vara av visst intresse för fiskerinäringen. Leader syftar till att utveckla landsbygden genom att stimulera företagande och initiativförmåga. Interreg är ett gränssamarbetsprojekt som syftar till att påskynda integrationsprocessen i Europa genom att minska de hinder som nationsgränser kan utgöra. .

I både Leader- och Interregprogrammen kan insater med anknytning till fiske komma ifråga genom stöd från regional- social- eller jordbruksfonden. Det är följaktligen insatser som inte är direkt riktade mot det yrkesmässiga fisket som kan komma ifråga. Insatserna kan gälla

[24] Rådets förordning (EEG) nr 2081/93 av den 20 juli 1993 om ändring av förordning (EEG) nr 2052/88 om strukturfondernas uppgifter och effektivitet samt om samordning av deras verksamheter dels inbördes, dels med Europeiska investeringsbankens och andra befintliga finansieringsorgans verksamheter

generella satsningar mot näringslivet i området, infrastruktursatsningar och kompetensutveckling.

Nästa programperiod

Nuvarande program enligt de olika målen och gemenskapsinitiativen gäller fram till och med år 1999 [25]. I mitten av juli 1997 presenterade kommissionen sin övergripande strategi för den struktur- och regionalpolitik som avses följa från och med år 2000. Den föreslagna strategin utgör en del av dokumentet "Agenda 2000". Dokumentet innehåller även en analys över de stater som ansökt om medlemskap i unionen och de förestående förhandlingarna med dessa, samt anger riktlinjerna för den fortsatta reformeringen av den gemensamma jordbrukspolitiken.

Vad avser struktur- och regionalpolitiken föreslår kommissionen:

- En total summa på 275 miljarder ecu (1997 års priser) avsätts för strukturfonderna och den s.k. sammanhållningsfonden för perioden 2000 - 2006. Summan kan jämföras med de 200 miljarder ecu som avsattes för perioden 1993 - 1999. Av den föreslagna summan föreslås 45 miljarder för nya medlemsstater och 20 miljarder för sammanhållningsfonden. Under perioden 1993-99 ökade anslaget till strukturfonderna successivt. Under kommande period kommer anslaget till strukturfonderna för nuvarande medlemsstater (EU 15) istället att stegvis minskas, från 31,3 miljarder ecu år 1999 till 27,3 år 2006.

- De nuvarande sju målen (mål 1 - 4, 5a och 5b, samt mål 6) reduceras till tre: två regionala mål och ett horisontellt mål för mänskliga resurser.

- Andelen av befolkningen (EU 15) som omfattas av något regionalt mål sänks från 51% till mellan 35 och 40%.

[25] Med undantag av mål 2-programmen som löper över treårsperioder - Sverige och Finland dock har medgivits undantag och har program som löper över fem år, i likhet med våra övriga program.

Tre mål

Förslaget innebär en fortsatt hög prioritet för de mindre utvecklade regionerna enligt *mål 1*. Ungefär två tredjedelar av den totala potten för EU 15 beräknas riktas mot dessa regioner.

För nuvarande mål 6-regioner (som endast finns i Sverige och Finland) och de nuvarande mål 1-regioner som fortsättningsvis inte skulle vara stödberättigade enligt mål 1, skall speciella övergångsarrangemang inrättas. Vilka dessa arrangemang skulle vara framgår dock inte.

Ett nytt *mål 2*, ägnat åt ekonomisk och social omstrukturering, kommer att omfatta följande regioner:

- områden som genomgår ekonomiska förändringar (nedgång inom industri eller service)
- landsbygdsområden på tillbakagång
- fiskeberoende regioner i kris
- storstadsdistrikt med svårigheter.

Alla dessa regioner möter strukturella problem i form av ekonomiska svårigheter, hög arbetslöshet eller avfolkning. Ett begränsat antal geografiska områden av betydande storlek föreslås identifieras i syfte att underlätta för en integrerad strategi.

De nya mål 2-programmen kommer att främja ekonomisk diversifiering med riktat stöd för små och medelstora företag samt större tyngdpunkt på yrkesutbildning, bevarande av miljö och bekämpning av social utslagning, i synnerhet i storstadsregioner.

I syfte att förenkla föreslås, liksom idag är fallet med mål 1-programmen, att samtliga fonder involveras genom ett integrerat program per region. De regioner som idag omfattas av mål 2- eller 5b-program men som inte längre skulle vara stödberättigade under de nya kriterierna, kan komma att erhålla ekonomiskt stöd under en övergångsperiod.

Ett nytt *mål 3* föreslås inrättas för regioner som inte omfattas av mål 1 eller 2. Det kommer att bistå medlemsstaterna att anpassa och modernisera system och program för utbildning, fortbildning och sysselsättning. Det nya målet kommer att främja aktiviteter inom fyra områden:

- underlättande av ekonomiska och sociala förändringar
- livslånga utbildnings- och fortbildningssystem
- en aktiv arbetsmarknadspolitik
- bekämpning av social utslagning.

Färre gemenskapsinitiativ

Det finns för närvarande 13 olika gemenskapsinitiativ med 400 program, lika många som alla andra strukturella åtgärder tillsammans. Mot bakgrund av att flera av initiativen ägnas åt samma ämnen som huvudprogrammen, föreslår kommissionen att begränsa dem till att omfatta tre områden:

- gränsöverskridande samarbete
- landsbygdsutveckling
- mänskliga resurser, med särskild uppmärksamhet mot lika möjligheter för olika grupper.

Övriga nuvarande gemenskapsinitiativ kommer att inbegripas i något av de nya målen. Härigenom skall andelen strukturmedel som avsätts för gemenskapsinitiativ minskas från nuvarande nio procent till fem.

Nyskapande åtgärder

Slutligen konstaterar kommissionen att de projekt som initieras under rubriken nyskapande åtgärder, vilka under innevarande period tar upp ca 1% av strukturfonderna, måste förbättras. Dagens situation med ett stort antal spridda och svårövervakade miniprojekt måste undvikas. I fortsättningen skall medlen i stället koncentreras till mer omfattande projekt för att underlätta förvaltning och övervakning.

Ökad kostnadseffektivitet

I syfte att kunna effektivisera användningen av strukturmedel, föreslår kommissionen en förenklad förvaltning samt större flexibilitet och decentralisering vid implementering av de olika stödprogrammen. Kommissionen kommer dock att kräva större selektivitet och stringens när de olika åtgärderna skall fastställas i programmen samt att begreppet partnerskap måste få en verklig mening. Övervaknings- och utvärderingssystemen förbättras och görs mer rigorösa.

Det minskade antalet mål och gemenskapsinitiativ skulle utgöra ett första steg mot en förenkling. Ett minskat antal program med flera involverade fonder torde minska den administrativa bördan samt stärka den integrerade ansatsen.

Fiskets roll i den nya politiken

Om kommissionens förslag genomförs skulle fiskefondens insatser fortsatt utgöra en del av integrerade program för mål 1-regioner. Likaledes skulle fiskefonden nyttjas tillsammans med övriga fonder inom det nya mål 2, inom ramen för ett samlat program för respektive region.

Även utanför de nya mål 1- och 2-regionerna skulle fiskets omstrukturering kunna fortsätta att stödjas. Något detaljerat förslag på utformning finns emellertid inte. I dokumentet "Agenda 2000" sägs endast att det skall täcka "Unionens samtliga kuststräckor". Ingenting nämns om det yrkesmässiga sötvattensfisket. Inte heller diskuteras beredningsindustri eller vattenbruk i inlandet utanför de utpekade stödregionerna.

Stödet till fiskerinäringen kommer dock enligt förslaget att finansieras, inte av fiskefonden utan av jordbruksfondens garantidel. (Även strukturstödet till jordbruket utanför målregionerna kommer att finansieras genom jordbruksfondens garantidel.)

Genom att finansiera fiskestödet genom jordbruksfondens garantidel, vilken finansierar den gemensamma jordbrukspolitiken (CAP) och inte utgör en del av strukturfonderna, begränsar man strukturfondernas anslag till fiskerinäringen till målområdena men näringen får ändå stödmöjligheter utanför de regionerna.

Vad avser nuvarande mål 6-området skulle detta enligt Agenda 2000 försvinna efter en utfasningsperiod. Enligt tjänsteman vid kommissionens fiskeridirektorat pågår dock förhandlingar internt inom kommissionen som pekar på att det gleshetskriterium som idag gäller för mål 6 skulle komma att införlivas i mål 1. I sådana fall skulle fisket i mål 6-regionerna fortsatt stödjas men inom ramen för ett nytt mål 1.

Implementering av den nya politiken

Kommissionen avser lägga fram förslag till nya rådsförordningar i februari 1998. Förslagen skall omfatta dels allmänna regler om olika målområden, förhandlingsprocesser etc., dels specifika förordningar för respektive strukturfond. Enligt generaldirektoratet för fiske, DG XIV, skall vidare förslag tillämpningsförordning till fiskefonden utarbetas till juli 1998.

Beslut i ministerrådet hoppas man skall kunna fattas i december 1998, vilket skulle medge ett år för medlemsländerna och kommissionen att förhandla fram de olika programmen.

5.2.4 Kontrollförordningen

Fiskerikontrollen utgör en integrerad del av den Europeiska unionens fiskeriförvaltning. I grundförordningen anges att ett kontrollsystem för hela fiskesektorn skall införas, vilket skedde genom en ny förordning om kontroll 1993[26]. Förordningen utvidgar den tidigare kontrollen till att även omfatta fiske i Medelhavet, i öppet hav och i tredje lands vatten.

Medlemsstater har juridisk skyldighet att säkerställa att alla åtgärder inom den gemensamma fiskeripolitiken genomförs. Vid införandet av kontrollsystemet beslutades att ansvaret skulle ligga på medlemsländerna och att en särskild kontrollmyndighet skulle utses i varje land. Ett alternativ som övervägdes var att en inspektionsenhet ansvarig för hela gemenskapen skulle inrättas men rättsliga, politiska och praktiska skäl talade emot. Bl.a. önskade medlemsländerna utöva den internationellt garanterade rätten att patrullera de vatten som står under deras jurisdiktion och de flesta medlemsländerna hade redan en ansvarig kontrollmyndighet.

Kontrollmyndigheternas roll är att vaka över att all relevant lagstiftning tillämpas effektivt, på ett kostnadseffektivt sätt och med ett minimum av störningar för fiskerinäringen.

Kontrollförordningen, som omfattar alla aspekter av fiskeripolitiken, innehåller föreskrifter om bevarande och förvaltning av fiskresurserna, strukturåtgärder och åtgärder avseende den gemensamma marknadsorganisationen. Kontrollförordningen stipulerar följande huvudområden för verksamheten:

- Inspektion och kontroll av fiskefartygen och deras verksamhet
- Övervakning av fångsterna
- Kontroll av vilka fiskeredskap som används
- Reglering och stopp av fiskeverksamheten
- Inspektion och kontroll av vissa åtgärder för att förbättra och anpassa strukturerna inom fiskerisektorn, inbegripet vattenbruket
- Inspektion och kontroll av vissa åtgärder rörande den gemensamma organisationen av marknaden för fiskeriprodukter.

Dessutom innehåller förordningen bestämmelser om kommissionens rätt att inspektera den nationella fiskerikontrollen samt om sanktioner.

Kontrollförordningen är mycket detaljerad till sin utformning. Nedan beskrivs de huvudsakliga bestämmelserna för hur medlemsländerna skall utföra verksamheten.

---

[26] Rådets förordning (EEG) nr 2847/93 av den 12 oktober 1993 om införande av ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken

Inspektion och kontroll av fiskefartyg och deras verksamhet

Förordningen anger att fartyg skall inspekteras och kontrolleras till sjöss och i hamn. Vid inspektioner skall all verksamhet och dokumentation rörande landning, försäljning, transport och lagring av fisk samt registrering av landningar och försäljning undersökas. Kontroll av redskap skall utföras.

Medlemstaten skall själv besluta om hur denna inspektion skall ske men den skall genomföras så att de inte gör onödiga ingrepp i den normala verksamheten. Förordningen anger inte någon ambitionsnivå för kontrollerna. Flera länder och kommissionen betraktar dock för närvarande kontroll av ca. 10% av alla landningar som ett riktmärke. Beroende av hur det totala kontrollsystemet byggs upp kan nivån på den fysiska kontrollen anpassas.

I april 1997 fattades ett beslut om kontroll av vissa fiskefartyg med satellitbaserad överföring av information[27]. Beslutet skall träda i kraft i sin första fas 30 juni 1998. De fartyg som då kommer att omfattas är fartyg längre än 24 meter som fiskar på öppet hav eller i vissa tredjelandsvatten eller som fiskar för industriändamål. I den andra fasen, som skall starta 1 januari 2000, skall alla fartyg över 24 meter utrustas med sändare. Fartyg som enbart fiskar inom 12 nautiska mil från baslinjen eller tillbringar mindre tid än 24 timmar till sjöss skall dock undantas från skyldigheten.

Övervakning av fångsterna samt reglering och stopp av fiskeverksamheten

De nationella myndigheterna är ansvariga för uppföljningen av de nationella kvoterna och för att överfiske inte sker. För att möjliggöra kvotuppföljning har en rad bestämmelser införts i kontrollförordningen. *Loggbok* skall föras av alla fartyg över 10 m. I dessa skall för varje fiskeresa anges fångstmängd ombord av varje art, datum och plats för fångst samt vilket fiskeredskap som använts. Loggboken skall inom 48 timmar efter landning skickas till kontrollmyndigheten tillsammans med en *landningsdeklaration*.

Vid försäljning av fångsten upprättas ett försäljningsdokument med information om arter och storleksklasser, pris och mängd, användning av fångster som dragits tillbaka från marknaden, säljarens och köparens namn samt dag och plats för försäljning. (I Sverige kallas detta dokument för avräkningsnota - det svenska begreppet kommer att användas fortsättningsvis). Även försäljningsdokumenten (avräkningsnotorna)

[27] Rådets förordning (EG) nr. 686/97

skall skickas till kontrollmyndigheten inom 48 timmar efter avslutad försäljning.

I beräkningar av kvotutnyttjandet används avräkningsnotorna för att avgöra totala fångstmängden av en art. Med hjälp av loggböcker och landningsdeklarationer fördelas fångsten på havsområden och kvoten kan avräknas. Den information som loggböcker, landningsdeklarationer och avräkningsnotor ger används vid sidan av kvotavräkning också för sammanställning av statistik över fisket. Bl.a. skall uppgifter angående förbrukad kvot i försäljningsdokumentationen överensstämma med uppgifter i loggböcker och landningsdeklaration.

Tredjelandsfartyg som har tillåtelse att fiska inom en medlemsstats vatten skall föra loggbok och lämna landningsdeklaration som ovan. Tredjelandsfartyg skall anmäla om de avser landa fångst i en medlemsstat 72 timmar i förväg. Denna tidsgräns kan ändras av medlemslandet och Sverige tillämpar t. ex. sex timmar i Östersjön. Tredjelandsfartyg skall också anmäla när de avser träda in i medlemslands ekonomiska zon samt anmäla i vilken hamn fisken avses landas ("hailing system"). Ytterligare skyldighet att lämna uppgifter och genomföra stickprovskontroll gäller omlastning av fångster till havs samt dokumentation av transporter av importerad eller landad fisk till försäljningsplatsen.

Förordningen stipulerar att varje medlemsstat en gång per månad till kommissionen skall sända information om vilka mängder av varje kvoterat fiskbestånd som landats under föregående månad. Vidare skall varje stat då 70% av kvoten utnyttjats meddela kommissionen detta och göra en prognos över när kvoten beräknas vara fullt utnyttjad. En medlemsstat skall också informera andra medlemsstater om landningar av dess fartygs fångster i detta land.

Varje medlemsstat skall fastställa ett datum då den nationella kvoten av en viss art skall anses förbrukad och då förbjuda sina fartyg att fiska på beståndet. Denna åtgärd skall meddelas kommissionen som informerar övriga medlemsstater. Efter anmälan fastställer kommissionen det datum då kvoten officiellt har förbrukats. Om en medlemsstat överskrider sin kvot skall kommissionen göra ett avdrag på nästa års kvot. Avdragets storlek fastställs med hänsyn till överfiskets omfattning, fall av överfiske tidigare år och beståndets biologiska tillstånd.

För att hantera informations- och dataflödet skall varje medlemsstat ha en databas som medger dubbelkontroller och granskning av uppgifter. Avstämningen mellan loggbok och försäljningsdokument, s.k. cross-checking, betonas särskilt av kommissionen. Behörigheten kontrolleras genom att loggboken skall stämmas av mot registret över yrkesfiskelicenser.

Kontroll av fiskeredskap

Förordningen innehåller bestämmelser om vilka slag av redskap som får användas för olika arter samt hur redskap som inte aktivt används skall stuvas och förvaras. I loggboken skall för varje fisketillfälle (varje fiskeresa kan dock innehålla flera fisketillfällen) anges maskstorlek och redskapstyp. Kommissionen förbehåller sig också rätten att besluta om att endast ett begränsat antal redskap får finnas ombord på ett fartyg under samma fiskeresa.

Inspektion och kontroll av åtgärder för strukturanpassning inom fiskesektorn, inbegripet vattenbruket

Åtgärder för att begränsa fiskekapaciteten hos gemenskapens fiskeflotta skall regelbundet kontrolleras. De tekniska kontrollerna skall omfatta omstrukturering, förnyelse och modernisering av fiskeflottan, anpassning av fiskekapaciteten genom stopp i fisket (temporärt eller definitivt), begränsning av vissa fartygs verksamhet, begränsning av fiskredskapens utformning, antal och användningssätt, samt utvecklingen inom vattenbruket. Tillämpningsföreskrifter för denna kontroll kan avse fartygs maskinstyrka, registertonnage, stillaliggandeperioder, redskapens karakteristika och antal per fartyg.

Inspektion och kontroll av marknaden för fiskprodukter

Medlemsstaterna skall vidare kontrollera att reglerna för den gemensamma marknadsorganisationen följs. Dessa kontroller skall avse handelsstandarder, särskilt minsta tillåtna storlekar, och prisreglering vid överskott. Kontrollen sker i hamnar, vid landningsplatser, auktioner och andra förstahandsmottagare. Landningar klassificeras med avseende på art, storlek och färskhet. Kontrollen utförs stickprovsvis på den sorterade fisken.

Tillämpning och granskning av kontrollen samt sanktioner

Kommissionen skall övervaka att kontrollförordningen tillämpas. För detta har en inspektionsenhet inrättats. Inspektörerna har rätt att närvara vid den nationella kontrollmyndighetens inspektion och kontroller, men får inte själva utföra kontroll. Inspektörerna rapporterar om kvaliteten på den nationella kontrollen till kommissionen. Kommissionen kan kräva ytterligare information och ge rekommendationer om förbättring-

ar av kontrollprogrammet. Kommissionen upprättar därefter en rapport som sänds till ansvarigt ministerium angående utfallet av inspektionerna och vilka förbättringar som behövs.

Medlemsstaten är ansvarig för att åtgärder vidtas mot fysiska eller juridiska personer om bestämmelserna överträds. Dessa åtgärder skall beröva de ansvariga det ekonomiska utbytet av överträdelsen och avskräcka från ytterligare överträdelser. Påföljderna kan omfatta böter, beslag av redskap och fartyg, tillfälligt stillaliggande, tillfällig indragning av licensen eller återkallande av licensen. Förordningen förskriver vidare hur fiskmängder som tagits olovligt skall hanteras med avseende på medlemsstatens kvoter.

Varje medlemsstat skall årligen rapportera om tillämpningen av kontrollförordningen. Rapporten skall beskriva det genomförda kontrollprogrammet samt utvärdera insatserna. Till rapporten skall fogas en särskild rapport som fattar överträdelser och sanktioner, dels till sjöss, dels i hamn. Vidare skall anges åtgärder som planeras för att förbättra kontrollen.

Ekonomiskt stöd till kontrollverksamheten

Via DG XIV kan medlemsländerna få ekonomiskt bidrag till att bygga upp och förbättra sin kontrollverksamhet. Något generellt program finns dock inte utan bidrag kan utgå efter ansökan av medlemsstaten och efter förhandling med kommissionen. I ett uppbyggnadsskede kan medel erhållas för att införskaffa nödvändig grundläggande utrustning, även fordon. I ett senare skede finns möjlighet till medel för framför allt utbildning och utvecklingsprojekt, t.ex. utveckling av datasystem. Bidragen kräver en egen insats från medlemsstaten

5.3 Ändringar av politik och regler

Den gemensamma fiskeripolitiken styrs nästan uteslutande av förordningar och beslut. Förordningarna är direkt bindande i samtliga medlemsstater och utgör alltså direkt svensk rätt. Även beslut är direkt bindande men dessa kan rikta sig till enskilda medlemsländer eller juridiska personer. Förordningar och beslut kräver ingen kompletterande nationell lagstiftning för att implementeras, till skillnad från direktiv som är bindande till sin målsättning men lämnar utrymme för medlemsstaterna att lagstifta om hur det skall genomföras i landet. Härutöver kan rådet avge yttranden och rekommendationer som är mera allmänna till sin karaktär.

I detta avsnitt redogörs för arbetsgången inom EU-organen vid utveckling av ny lagstiftning och Sveriges medverkan i processen.

5.3.1 Arbetsgång inom EU:s institutioner

Inom EU:s beslutsprocess är det kommissionen, rådet och Europaparlamentet som är de mest betydelsefulla organen. Kommissionen är det enda organ som formellt kan lägga fram förslag till ny lagstiftning, rådet är det huvudsakliga beslutande organet och parlamentet måste konsulteras, med olika grad av inflytande, innan beslut kan fattas. Nedan beskrivs de tre institutionerna och dess roller inom den gemensamma fiskeripolitiken.

Vidare omnämns kortfattat andra viktigare organ inom Europeiska unionen, nämligen Ekonomiska och sociala kommittén, Regionkommittén, Europeiska gemenskapernas domstol, Europeiska revisionsrätten och Europeiska investeringsbanken.

Rådet

Arbetet inom rådet utförs på olika nivåer: förberedande arbetsgrupper, permanenta och särskilda kommittéer, attachégrupper, Coreper (kommittén för medlemsstaternas ständiga representanter i Bryssel) samt möten inom rådet då ministrarna med ansvar för ett visst område i respektive medlemsland samlas.

Arbetsgrupperna kan fungera på en "*ad hoc*" basis, i syfte att genomföra uppgifter under en begränsad period, men det finns också

grupper som betraktas som mer permanenta och som ålagts kontinuerliga uppdrag. De huvudsakliga arbetsgrupperna inom fiskets ram är:

- gruppen för intern fiskeripolitik, vilken ansvarar för strukturpolitiken, interna resurser, pris- och marknadsfrågor
- gruppen för extern fiskeripolitik, som handhar fiskeavtal med tredje land samt internationella organisationer och konventioner.

Fiskets rådsarbetsgrupper sammanträder ca 1 - 2 mötesdagar per vecka. Härutöver hålls möten i samband med förhandlingar med tredje land och internationella organisationer. Verksamheten inom grupperna är inte reglerad i något fördrag utan arbetssättet följer en utvecklad praxis.

Flera av rådets *kommittéer* kan också studera olika aspekter på den gemensamma fiskeripolitiken även om fisket inte är dess exklusiva arbetsområde, t.ex. kommittén för tullar och tariffer (arbetsgruppen för ekonomiska frågor) och särskilda ländergrupper (bl.a. Centraleuropagruppen och EFTA-gruppen).

Coreper genomför en preliminär granskning av de förslag som läggs fram av kommissionen inför ministerrådets sammankomster. Coreper sammanträder i två olika konstellationer, i Coreper I hanteras alla frågor med bäring på den gemensamma marknaden och i Coreper II utrikespolitik och budgetfrågor. Den gemensamma fiskeripolitiken hanteras således inom Coreper I. Fiskefrågor behandlas ca 10 - 15 gånger per år. Härutöver hanteras vissa specifika fiskefrågor inom andra grupperingar, såsom internationella handelsrelationer samt budgetära frågor, vilka hanteras inom ramen för respektive särskilda artikel 113-kommitten [28] och budgetkommittén.

Inom ramen för *ministerrådet* samlas fiskeansvariga ministrar fyra till sex gånger per år. Inom rådets generalsekretariat finns en särskild enhet för fiskefrågor ("Direktion III, Fiske").

Om en överenskommelse nåtts i Coreper, fattar ministerrådet det formella beslutet utan vidare debatt (s.k. A-punkter). De frågor som inte lösts i arbetsgrupp eller Coreper behandlas under rådets sammankomster som diskussionspunkter (B-punkter).

Beslutsgången för en fiskefråga inom rådet är som regel följande:

Interna / Externa arbetsgruppen => Coreper I => Ministerrådet

[28] Enligt fördraget, artikel 113 (3) skall kommissionen vid förhandlingar med tredje land om handelsavtal, inom ramen för de direktiv som rådet utfärdat, samråda med en särskild kommitte, den s.k. 113-kommitten.

Ordförande i rådets olika arbetsgrupper, Coreper och ministerrådet är alltid en representant från det land som innehar ordförandeskapet inom rådet (vilket roterar halvårsvis mellan medlemsländerna). Ledamöterna representerar medlemsstaterna och agerar enligt instruktioner från sina regeringar.

Dagordning inför mötena i både i interna och externa arbetsgruppen för fiskeripolitik sänds vanligen ut tre till fyra dagar före möte men ibland mindre än 48 timmar i förväg. I princip framför ledamöterna bara sin ståndpunkt om de har en avvikande åsikt i förhållande till liggande förslag eller om man har något av särskilt intresse att framföra. Om ett land har en ståndpunkt som avviker från förslaget, förutsätts att denna anmäls redan på detta stadium i beslutsprocessen. Eventuella reservationer måste sedan följas upp och lyftas eller bekräftas i processen genom Coreper och ministerrådet.

Rådet fattar beslut enligt vad som regleras i Romfördraget från 1957 och Fördraget om Europeiska unionen (1992). Besluten omfattar:

- reglering av tillträdet till fiskevatten och fiskresurser (bl.a. kvotfördelning)
- marknaden och system för handel
- strukturåtgärder
- internationella förbindelser i fiskefrågor, samt
- forskning och studier.

Kommissionen

Kommissionen har tjugo ledamöter varav en är ordförande. Posterna innehas för fem år och fördelas så att varje medlemsland har åtminstone en post. I motsats till vad som är fallet inom rådet, skall kommissionens ledamöter tillvarata EU:s gemensamma intressen och företräder sålunda inte de enskilda medlemsstaterna. Kommissionärsledamot för fisket är för närvarande Emma Bonino, Italien.

Kommissionen har ensamrätten att lägga förslag till ny lagstiftning. Denna exklusiva initiativrätt gör kommissionen till EU-samarbetets drivkraft. Institutionen har sålunda en central roll som pådrivare av unionens utveckling. Härutöver har kommissionen övervakande, verkställande, förhandlande och förvaltande funktioner.

Kommissionens arbete bedrivs inom ett antal generaldirektorat indelade efter sakområde, f.n. 24 st. Ansvarigt för fiskets frågor är generaldirektorat XIV, fiske.

Då olika förslag utarbetas anlitar kommissionen experter från medlemsländerna. Ett system med expertkommittéer har byggts upp. Ett förslag avseende en viss fråga utarbetas alltid inom det ansvariga di-

rektoratet men bereds tillsammans med övriga direktorat som berörs av förslaget enligt en av kommissionens generalsekretariat fastlagd konsultationsprocedur. Konsultationer mellan olika generaldirektorat (DG) sker på generaldirektörsnivå om lagstiftning är involverad. Även under ett direktorats arbete med att utforma inledande utkast förekommer dock informellt samarbete med andra direktorat.

Om ärendet gäller förslag till ny lagstiftning skall, sedan generaldirektörerna blivit överens, förslaget sändas vidare till kommissionärernas kabinett för godkännande av kommissionärerna [29]. Härefter kan förslaget sändas till rådet som ett färdigt förslag. Normalt tar det ca sex veckor från det att en konsultationsprocedur inleds tills dess att förslaget kan överlämnas till rådet.

Det är kommissionens ledamöter som fattar beslut om att lägga fram ett förslag. Kommissionen sammanträder normalt en gång per vecka och beslut fattas med enkel majoritet (d.v.s. mer än hälften av de närvarande skall vara positiva till förslaget).

Efter beslut inom kommissionen går det officiella förslaget vidare till ministerrådet och Europaparlamentet.

Europaparlamentet

Parlamentets 626 medlemmar representerar medborgarna i medlemsländerna och väljs genom direkta val vart femte år. De möts vanligen för plenum en vecka per månad. Härutöver träffas de inom ramen för särskilda utskott. De 20 permanenta utskotten är parlamentets motor. En stor del av parlamentets arbete består av att granska och föreslå ändringar av förslagen lagstiftning. Parlamentets övriga uppgifter, förutom rollen i lagstiftningsprocessen, avser bl.a.:

- övervakning av kommissionens arbete
- godkännande av kommissionsledamöters utnämningar
- indirekt initiativrätt d.v.s. parlamentet kan kräva att kommissionen utarbetar förslag om viss fråga
- rätten att tillsätta särskilda kommittéer för att undersöka ev. felaktigheter vid implementering av gemenskapens lagstiftning.

[29] Undantaget från denna procedur är dock handelsförhandlingar avseende World Trade Organisation (WTO) då förhandlingarna sker inom ramen för EG-fördragets artikel 113, vilket innebär att kommissionens ståndpunkt inte behöver passera kommissionärerna utan det är kommissionen som sådan som beslutar, d.v.s. på generaldirektörsnivå.

Varje parlamentsmedlem tillhör åtminstone ett av de 20 utskotten, vilka ansvarar för olika sakområden. Det finns bl.a. utskott för utrikes- och försvarspolitik; ekonomiska och monetära frågor samt industripolitik; forskning, utveckling och energi; regionalpolitik; jordbruk och landsbygdsutveckling; samt fiske.

Sedan några år tillbaka har Europaparlamentets intresse för den gemensamma fiskeripolitiken ökat med anledning av de växande socioekonomiska aspekterna på fisket samt samspelet med andra gemensamma frågor.

Frågor som handlar om fiske behandlas huvudsakligen av Fiskeriutskottet, vilket samlas minst 14 gånger per år för att yttra sig om meddelanden och förslag till lagstiftning från kommissionen. Under parlamentets formella sammankomster antas sådana yttranden. Fiskeriutskottet kan också, på eget initiativ, ta sig an vilken annan fråga som helst med anknytning till den gemensamma fiskeripolitiken. Parlamentarikerna kan ställa skriftliga och muntliga frågor med avseende på fiskeripolitiken till kommissionen, vilka kommissionen är skyldiga att svara på.

Ekonomiska och sociala kommittén

Liksom är fallet med Europaparlamentet, skall Ekonomiska och sociala kommittén (Ecosoc) konsulteras vad avser vissa frågor inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken och kan rådfrågas avseende andra[30]. Den kan också avge yttranden på eget initiativ. Under de senaste fem, sex åren har aktiviteten inom kommittén vad avser fiskets frågor ökat avsevärt.

Regionkommittén

Regionkommittén introducerades år 1994[31] och har 222 medlemmar, vilka väljs av medlemsstaterna men utnämns officiellt av rådet för fyraårsperioder. Dess arbete bedrivs inom åtta olika kommissioner, t.ex. kommissionen för utbildning, kommissionen för regional och ekonomisk utveckling etc. Fisket behandlas inom ramen för kommissionen för markanvändning, jordbruk, jakt, fiske, skogsbruk, marin miljö och högländer.

---

[30] EG-fördragets artkilar 197 och 198

[31] EG-fördragets artikel 198A

Regionkommittén måste konsulteras av kommissionen eller rådet inom fem politikområden som direkt påverkar lokala och regionala myndigheters ansvar, nämligen:

- ekonomisk och social sammanhållning ("*cohesion*"), inklusive strukturfonderna
- transeuropeiska transporter, telekommunikation och energi
- hälsa
- utbildning och ungdomsfrågor, samt
- kultur.

Härutöver kan kommittén på eget initiativ avge yttranden inom andra områden som de anser berör regionerna, t.ex. jordbruks- och fiskeripolitik generellt.

Vad avser fiskefrågor skall Regionkommittén konsulteras avseende förslag till lagstiftning med anknytning till strukturfonderna. Härutöver kan nämnas att Regionkommittén i januari 1996, på eget initiativ, avgav en rapport om regionala konsekvenser av den gemensamma fiskeripolitiken [32].

Andra institutioner och organ

Det finns ytterligare gemensamma institutioner och organ som har en roll i, och kompetenser som berör, gemenskapens politik och följaktligen den gemensamma fiskeripolitiken.

Vad avser juridiska frågor har ett hundratal ärenden beträffande den gemensamma fiskeripolitiken tagits till *Europeiska gemenskapernas domstol*. Ärendena har huvudsakligen berört frågor med anknytning till resurspolitiken (nästan hälften av fallen), tillträde till vatten och handel.

Revisionsrätten, som utarbetar särskilda och årliga rapporter avseende förvaltningen av den gemensamma budgeten, uttalar sig när det gäller användningen av de ekonomiska medel som tilldelats fisket.

Europeiska investeringsbanken deltar ofta i finansieringen av de mest kostsamma projekten inom strukturstödsområdet, framför allt i de s.k. "cohesion" länderna, d.v.s. Spanien, Portugal, Grekland och Irland.

Procedurer för hörande av parlamentet

Kommissionen har alltid haft den förslagsställande makten och rådet den beslutande. Samspelet i lagstiftningsprocessen mellan dessa båda

[32] (96/C 129/01)

organ och de övriga organen, i första hand parlamentet, har dock förändrats genom åren. Tre olika procedurer förekommer: konsultation, samarbete och medbestämmande. Den procedur som skall använ-das beror av den fördragsartikel ett förslag till lagstiftning grundar sig på.

För alla frågor som hänför sig till artikel 43 och 228 i EG-fördraget används *konsultationsproceduren*. Häri inbegrips de allra flesta frågorna inom den gemensamma fiskeripolitiken. Om frågorna gäller avtal med tredje land som innebär associering med ömsesidiga rättigheter och förpliktelser[33] eller avtal som får omfattande budgetmässiga effekter, kan dock *samarbets-* eller *medbestämmandeproceduren* bli aktuell.

Konsultationsproceduren daterar från Romfördraget 1957

Enligt konsultationsproceduren lämnar kommissionen ett förslag till parlamentet och Ecosoc. I vissa fall skall det också föreläggas Regionkommittén. De tre organen avger yttranden i vilka de eventuellt föreslår ändringar. Kommissionen har dock enligt denna procedur ingen skyldighet att ta hänsyn till ändringsförslag. Kommissionen förelägger härefter ministerrådet förslaget som kan välja att anta förslaget som det står, ändra i det och härefter anta det eller att inte anta det alls. Beslut skall fattas med kvalificerad majoritet. Denna procedur används t.ex. avseende statsstöd och jordbrukspolitik.

Samarbetsproceduren introducerades i och med Enhetsakten 1987

Enligt denna procedur skall rådet, efter att de fått förslaget från kommissionen, besluta om en gemensam ståndpunkt för förslaget. Förslaget skickas härefter till parlamentet tillsammans med rådets ståndpunkt och kommissionens yttrande över denna, till parlamentet för en andra granskning. Efter den andra granskningen kan dock rådet fortfarande, med följande av vissa procedurregler och efter hörande av kommissionen, anta förslaget utan att ta hänsyn till parlamentets ändringsförslag.

Samarbetsproceduren används för en del lagstiftning som har med den inre marknaden att göra, t.ex. vissa miljö- och transportfrågor.

Medbestämmandeproceduren, efter Maastrichtfördrage 1993

Som ett svar på debatten om det s.k. demokratiska underskottet, d.v.s. det faktum att det enda direkt folkvalda organet inom dåvarande Euro-

[33] Artikel 238 i EG-fördraget.

peiska gemenskapen i slutet alltid kunde ändras av ministerrådet, introducerades medbestämmandeproceduren då Maastrichtfördraget trädde i kraft i november 1993. Begreppet "negativt bifall" (negative assent) infördes. Detta innebär att parlamentet, genom absolut majoritet, kan lägga in veto mot lagstiftning inom 14 olika områden, av vilka några är utbildning, hälsa och konsumentskydd samt inträde i unionen av nya medlemmar. En procedur liknande denna används då unionens budget antas, vilket innebär att en budget inte kan antas utan parlamentets godkännande.

5.3.2 Sveriges medverkan i utvecklingsprocessen

Inträdet i EU innebar en stor omställning för Sverige och den svenska statsförvaltningen. I synnerhet är omställningen stor inom de områden där det finns en fullt utvecklad gemenskapspolitik. Fiskeripolitiken är ett sådant område.

Erfarenheterna av de första åren har visat att små medlemsländer har goda möjligheter till inflytande. För att nå framgång i arbetet med förändring och utveckling inom ett område som fiskeripolitiken krävs emellertid noggranna förberedelser och ett genomtänkt agerande.

Sverige har gått in i medlemskapet utan att frångå den svenska förvaltningsmodellen. Arbetsfördelningen mellan riksdagen och regeringen och myndigheter har förblivit i princip oförändrad. Däremot har medlemskapet inneburit att arbetsmetoderna måste ändras till de nya förhållandena. Den svenska statsförvaltningen befinner sig därför i en utvecklingsfas med syfte att anpassa organisation och arbetsmetoder till de krav och möjligheter som EU-medlemskapet innebär. Av särskild betydelse är snabb handläggning, god framförhållning, väl beredda och förankrade ståndpunkter samt kontakter med såväl kommissionen som andra medlemsländer. Medlemskapet ställer sålunda krav på smidiga och flexibla samarbetsformer mellan regeringen och dess myndigheter.

Den svenska förvaltningsmodellen

Den svenska förvaltningsmodellen med relativt små departement, vilka ansvarar för policyfrågor och med fristående myndigheter som innehar specialistkompetens är i jämförelse med andra EU-länder unik. I övriga EU-länder ingår normalt de verkställande organen med sin specialistfunktion i ministerierna och står därmed under regeringens direkta ledning. I Sverige utformar regeringskansliet riktlinjer och förhandlingsmandat för EU-arbetet medan myndigheterna normalt ansvarar för huvuddelen av underlagsarbetet samt för att beslut verkställs.

Enligt regeringsformen är det regeringen som ingår överenskommelser med annan stat eller en mellanstatlig organisation. Instruktioner till svenska förhandlare har ofta formen av riktlinjer från det ansvariga statsrådet eller från sakansvariga departement men kan också utgöras av ett regeringsbeslut. Enligt riktlinjerna bör sådana instruktioner alltid vara föremål för gemensam beredning.

Regeringen leder förvaltningsmyndigheternas verksamhet. När anställda vid myndigheter företräder Sverige inom EU sker det som representant för regeringen (utom i de fall expert förordnats i expertgrupp) och inte för en självständig myndighet. Myndighetens anställda skall inhämta direktiv från regeringen.

I detta kapitel beskrivs endast arbetet med utvecklingen av den gemensamma fiskeripolitiken. Genomförandet av beslutad lagstiftning behandlas i kapitel 6.

I EU:s beredningsprocess skall ansvaret vara fördelat så att Jordbruksdepartementet generellt svarar för förhandlingar i rådets arbetsgrupper och Fiskeriverket svarar för arbetet inom kommissionen, vilket stämmer överens med att frågor av politisk karaktär i allmänhet behandlas inom rådet medan kommissionen implementerar, verkställer och övervakar.

En del av kommissionens arbete med att implementera beslut fattade inom rådet kan dock utvecklas till politiskt känsliga frågeställningar. Ett exempel på detta är kommissionens arbete med att fatta beslut om medlemsländernas fleråriga utvecklingsprogram för fiskeflottan (MGP). Härav följer att departementet även deltar i kommissionens arbete när så är motiverat.

Regeringskansliets arbete i beredningsfasen

Det övergripande samordningsansvaret för EU-ärenden innehas av Utrikesdepartementet.

Ett särskilt EU-sekretariat inrättades inom Utrikesdepartementet 1995. En del i samordningsarbetet är ansvaret för instruktionerna till Coreper. EU-sekretariatet ansvarar även för att ärenden från representationen i Bryssel fördelas till berörda departement och säkerställer att ärendena bereds och avgörs. På motsvarande sätt ansvarar sekretariatet för att representationen får direktiv för fortsatt handläggning, t.ex. vad avser bevakning av språkreservationer. Det är också EU-sekretariatets uppgift att ha det övergripande ansvaret för kontakterna med kansliet för riksdagens EU-nämnd.

För att kunna ta tillvara Sveriges möjligheter till inflytande i för oss viktiga sakfrågor är det av avgörande betydelse att kunna vara snabb i beredningen av ärenden. Det är viktigt att få fram ståndpunkter så tidigt

som möjligt i olika sakfrågor och att svenska initiativ är väl samordnade och genomarbetade. Det finns således ett stort behov av att dels kunna samordna arbetet inom regeringskansliet, dels ha utrymme för samråd med andra länders regeringar för att skapa allianser. Ytterligare krav ställs på beredningsprocessen genom att antalet ärenden inom många områden har ökat markant sedan EU-anslutningen.

Formerna för den organisation och de rutiner för administration som tillämpas inom regeringskansliet i EU-arbetet finns samlade i en speciell cirkulärserie EU-sekr/cirk, utgiven av UD:s EU-sekretariat. Den 18 januari 1995 kom det första cirkuläret ut och därefter har ytterligare sex cirkulär utgivits.

Ansvaret för beredningen av olika sakfrågor ligger således hos de olika sakdepartementen. EU-frågorna skall där samordnas av en särskild funktion. Respektive departement skall vidare ha det antal beredningsgrupper som behövs för beredning av EU-frågorna med andra departement. Dessa beredningsgrupper skall vara sammansatta av departementsföreträdare och i vissa fall företrädare för centrala förvaltningsmyndigheter.

Varje departement har också ansvaret för att det på området organiseras samråd med berörda intresseorganisationer. Detta kan skötas genom remissförfarande eller i särskild EU-referensgrupp. Någon formell referensgrupp finns inte på fiskets område utan kontakter tas vid behov och möten ordnas då frågor av särskild betydelse är aktuella för förhandling.

Ett resultat av att ansvaret för beredning av sakfrågor ligger på respektive departement är att varje departement ansvarar för arbetet med instruktioner till ministerrådets arbetsgrupper. Instruktionerna skall normalt utgå från en ståndpunkts-pm som utarbetas till varje förslag från kommissionen. Om instruktionen skall ha skriftlig eller annan form avgörs från fall till fall.

Den särskilda jordbrukskommittén (SJK) rapporterar ofta direkt till ministerrådet, utan beredning i Coreper, vilket också gäller den s.k. 113-kommittén (handelsfrågor). För dessa kommittéer gäller därför att instruktion till mötena alltid skall beredas gemensamt med EU-sekretariatet inom Utrikesdepartementet.

Från varje möte skall en skriftlig rapport lämnas senast ett dygn efter det att mötet avslutats. Detta är viktigt för den fortsatta behandlingen av frågan såväl internt i Sverige som inom EU-organen.

EUI-kansliet

Jordbruksdepartementets EUI-kansli har att samordna EU-anknutna frågor inom departmentets verksamhetsområde. Frågorna hanteras både

inom Särskilda jordbrukskommittén (den gemensamma jordbrukspolitiken) och Coreper I (den gemensamma fiskeripolitiken samt vissa veterinära, fytosanitära och livsmedelsrelaterade frågor). Den interna EU-beredningen inom jordbruksdepartementet är anpassad efter Särskilda jordbrukskommitténs dagordning. När resurserna varit knappa har samordningen på fiskets område fått stå tillbaka. I oktober 1997 anställdes dock en person särskilt för samordning av fiskets frågor.

Representationen

Sveriges ständiga representation i Bryssel är formellt en myndighet under Utrikesdepartementet. De olika fackdepartementen ansvarar dock för sina sakfrågor. På representationen tjänstgör en person som fiskeriattaché och lantbruksrådet avsätter även viss tid för fiskets frågor.

En viktig uppgift för representationen är att överlämna information till och från Sverige angående frågor som kommer upp inom rådets arbetsgrupper (interna och externa gruppen), Coreper och ministerrådsmöten. Uppgiften innebär till stor del undersökande verksamhet och innebär ett stort antal kontakter med inblandade parter såväl inom EU:s organ som med övriga länders representationer.

Fiskeriattachén rapporterar formellt till chefen för fiskeenheten på Jordbruksdepartementet men informerar även direkt till berörda handläggare på såväl departement som Fiskeriverket. Det senare är viktigt för möjligheterna att på ett tidigt stadium kunna förbereda ståndpunkter till de olika mötena.

Parallellt med att ståndpunkts-pm utformas i Sverige tar representationen kontakter med andra medlemsländers representationer för att inhämta och förmedla deras synpunkter och vid behov även med kommissionen och rådssekretariatet.

Vid möte inom rådets arbetsgrupper eller ministerrådet ingår alltid fiskeriattachén i förhandlingsdelegationen. Dennes roll är att ta kontakter med andra länder, kommissionen och rådssekretariatet under pågående förhandling samt att föra protokoll. Representationen kan även ersätta departementet i rådsarbetsgrupper. I möten inom Coreper deltar endast representationen och dess minister för talan.

Fiskeenheten

Inom fiskeenheten arbetar åtta personer, inklusive assistent och enhetschef. Samtliga är mer eller mindre involverade i EU-arbetet. Härutöver finns inom departementets rättssekretariat resurser för juridiska frågor på fiskets område. Ett nära samarbete med såväl EUI-kansliet och Re-

presentationen i Bryssel som med Fiskeriverket är en nödvändighet för att fullgöra uppgifterna i beredningsprocessen.

Arbetsfördelning i beredningsfasen

Kommissionen presenterar vanligen ett förslag till lagstiftning i ett s.k. KOM-dokument som skickas till rådet och Europaparlamentet. En formell presentation av förslaget gör kommissionen normalt vid ett rådsarbetsgruppsmöte. Den vidare behandlingen sker i rådsarbetsgrupp och Coreper och därefter i ministerrådet för beslut.

Både Fiskeriverket och Jordbruksdepartementet får dokumenten från såväl kommissionen som rådet. Medlemsstaterna kan dock få information om att förslag är under utarbetande långt tidigare, antingen genom att delta i någon av kommissionens förberedande expertgrupper eller på mera informella vägar, t.ex. via de kontakter som tas från Representationen i Bryssel. Ofta föregås också förslagen av en rapport i ämnet från kommissionen. Det är viktigt att det så tidigt som möjligt finns en samordnad svensk ståndpunkt. När väl kommissionens slutliga förslag presenteras kan det vara svårt att få gehör för mer omfattande förändringar.

Processen från första utkast från kommissionen till beslut om en färdig förordning tar ofta lång tid, ibland flera år. Häremellan kan det dock krävas snabba ställningstaganden i vissa delar av ett ärende.

Jordbruksdepartementet skall remittera KOM-dokument till berörda myndigheter och intresseorganisationer. Utifrån inkommet underlag skall en fakta-pm skrivas till jordbruksdepartementets EUI-kansli. Härefter bereds den svenska ståndpunkten internt inom departementet mellan såväl fiskeenheten, EUI-kansliet och representationen och en ståndpunkts-pm upprättas.

Inför det att förslaget tas upp till beredning i någon av rådets arbetsgrupper skall en instruktion utfärdas för mötesdeltagarna. Kallelse sänds från rådssekretariatet till både Fiskeriverket och Jordbruksdepartementet men kommer ofta med mycket kort varsel, vanligen först två till tre dagar före möte. Information om mötesdatum och dagordningspunkter brukar emellertid ges vid föregående möte, vilket gör det möjligt att påbörja förberedelserna innan kallelse skickas ut.

Instruktionen bör bestå av en kommenterad dagordning. Första gången en fråga tas upp till behandling skall ståndpunkts-pm utgöra del av instruktionen. Instruktionen sammanställs och bereds enligt riktlinjer från UD:s EU-sekretariat. Fiskeenheten svarar för att instruktioner skrivs och efter beredning med andra departement skickas de till mötesdeltagarna direkt ifrån fiskeenheten i de fall instruktionen avser en arbetsgrupp. Beredning med den politiska ledningen sker endast om det

är en fråga av avgörande karaktär. Fiskeenheten avgör vilka av de frågor som skall tas upp inom en arbetsgrupp som bör beredas med den politiska ledningen. Såväl fiskeenheten som EUI-kansliet deltar dock normalt i beredningen.

Det är i första hand Jordbruksdepartementet som skall representera Sverige vid förhandlingar inom rådets arbetsgrupper. Fiskeenhetens särskilde chefsförhandlare skall normalt vara delegationsordförande. Jordbruksdepartementet bestämmer hur delegationen härutöver skall formeras.

På plats inför mötet tar den svenska delegationen kontakt dels med andra länder för att efterhöra deras ståndpunkter, dels med kommissionen för att t.ex. diskutera Sveriges särskilda problem i viss fråga.

För uppföljningen i Sverige av mötesresultaten krävs en snabb återrapportering av mötesutfallen. Skyldighet att återrapportera gäller därför inom 24 timmar efter möten i rådets arbetsgrupper.
Rapporten skall visa hur den svenska ståndpunkten förhåller sig till övriga länders, kommissionens och ordförandeskapets och om ändringar eller kompromissförslag framlagts eller kan väntas, bedömningar av eventuella förändringar av olika länders ståndpunkter och av Sveriges möjligheter att få gehör för sin ståndpunkt. Det är viktigt att redogöra för ordförandens och kommissionens slutsatser, särskilt frågans vidare hantering så att man redan innan en formell kallelse skickas ut vet när frågan skall hanteras inom viss nivå nästa gång. Vid beredning med politiska ledningen inför Coreper eller ministerrådsmöte skall EUI-kansliet samordna och anmäla frågan för beredning.

I Coreper representeras medlemsstaten av ministern vid representationen. Jordbruksdepartementets fiskeenhet ansvarar för att utarbeta instruktion till Coreper enligt UD:s cirkulär. Förslag till instruktion lämnas till Jordbruksdepartementets EUI-kansli, som bereder frågan och sänder instruktionen till UD för vidare befordran till representationen.

När frågan lyfts till ministerrådet skall fiskeenheten ansvara för utformning av s.k. ministerråds-pm, anföranden samt kommenterad dagordning till Riksdagens EU-nämnd. Även här är det dock EUI-kansliet som skall koordinera ärendet med andra departement.

Fiskeriverkets arbete i beredningsfasen

Fiskeriverket skall i beredningsfasen i första hand bistå Jordbruksdepartementet i sin egenskap av expertmyndighet. Verket skall lämna underlag till fakta-pm, ståndpunkts-pm och instruktioner. I syfte att ligga väl framme bör sådant material så långt möjligt förberedas redan innan en formell remiss lämnas från Jordbruksdepartementet. Faktaunderlaget

bör innehålla tillräckligt med information för att Jordbruksdepartementet skall kunna utforma en ståndpunkts-pm.

Verket hör i sin beredning berörda intressenter, i första hand Sveriges Fiskares Riksförbund eftersom det till största delen är resursrelaterade frågor som behandlas i rådet. Övriga intressenter som konsulteras, om än mer sällan, är t.ex. Vattenbrukarnas Riksförbund och Fiskbranschens Riksförbund.

Eventuella diskussioner med andra medlemsländer bör om möjligt redovisas tillsammans med information från kontakter med kommissionen eller rådet i de fall sådana förekommit i ärendet.

Inför Jordbruksdepartementets arbete med instruktionsskrivning skall Fiskeriverket ge underlag i form av en kommenterad dagordning. Underlaget bör beakta:

- förhandlingsläget (grad av enighet, möjliga allianser etc)
- frågans hittillsvarande behandling
- förväntad hantering vid mötet (t.ex. om beslut förväntas)
- andra medlemsländers, kommissionens och ordförandeskapets ställningstaganden.

I den mån tidigare dokumentation behandlat ovanstående skall underlaget innehålla hänvisningar till sådant material, t.ex. tidigare instruktioner eller mötesprotokoll.

Fiskeriverket deltar tillsammans med eller på uppdrag av departementet i rådets externa och interna rådsarbetsgrupper. En särskilt angiven representant från Fiskeriverket är f.n. ställföreträdande delegationsledare. I övrigt är verkets roll att komplettera departementet med sakkunskap. Fiskeriverket uppträder även tillsammans med departementet när frågor av politisk karaktär behandlas inom kommissionens förvaltningskommittéer. I dessa grupper är Fiskeriverket ordinarie delegationsledare.

För att uppnå ett bra förhandlingsresultat krävs regelbundna kontakter mellan Fiskeriverkets och kommissionens tjänstemän där specifika svenska åsikter på ett enklare sätt kan framföras.

Snabb rapportering är ofta avgörande för frågans vidare hantering. Detta gäller särskilt om ändringar eller kompromissförslag har framlagts eller om länderna med kort varsel erbjuds kalla särskild expertis till mötet.

Inför möten inom Coreper eller ministerrådet skall Fiskeriverket bistå fiskeenheten, bl.a. med att studera eventuella kompromissförslag som lagts fram sedan möte inom rådsarbetsgrupp.

På resurs- och miljöavdelningen, som deltar i de flesta möten i fiskerisektorns rådsarbetsgrupper, finns för närvarande fyra handläggare

som arbetar med bevakning av EU-frågor. Av dessa har två till stor del koordinerande och arbetsledande funktion.

Nedan redogörs för Fiskeriverkets deltagande avseende olika ärendegrupper som främst hanteras inom rådet.

Fiskekvoter

Förhandlingar om fiskekvoter är en regelbundet återkommande uppgift. Varje år förhandlas om fiskekvoter i alla havsområden där EU fiskar, både inom EU:s egna vatten och för de vatten där kvoter förhandlas bi- eller multilateralt. Fiskeriverkets engagemang innebär dels förberedelser genom dialog med SFR och Jordbruksdepartementet, dels förslag till ståndpunkts-pm, liksom deltagande i förhandlingarna tillsammans med eller på uppdrag av departementet.

Allmän bevakning av frågor i externa och interna rådsarbetsgrupperna

Arbetet innebär att Fiskeriverket följer utvecklingen i en rad frågor och även rapporterar om sådana till Jordbruksdepartementet, så att information och signaler kan inarbetas så tidigt som möjligt i svenska ståndpunkter.

Fördjupat periodvis deltagande i frågor av särskild betydelse

De viktigare av dessa är för närvarande införandet av ett förvaltningssystem för Östersjön, fördelning av Atlantoskandisk sill, Nordsjökonferensen, Aktionsplanen för lax, EG:s tredjelandsavtal, regionala fiskerikommissioner och FN:s konventioner. I samtliga dessa exempel och i andra liknande följer Fiskeriverket utvecklingen i sakfrågor och belyser aspekter av betydelse för Sverige samt lämnar förslag till Jordbruksdepartementet om ståndpunkter.

Även övriga avdelningar är engagerade i förberedelser inför och deltagande i rådets arbetsgrupper men i mindre utsträckning. Härutöver medverkar Fiskeriverkets laboratorier i beredningsfasen.

6 Tillämpning och administration av den gemensamma fiskeripolitiken

I detta kapitel redovisas kommissionens organisation och arbete. Härefter följer en beskrivning av hur den gemensamma fiskeripolitiken tillämpas och administreras i Sverige.

EU-medlemskapet har föranlett vissa organisatoriska förändringar i Sverige i syfte att anpassa och underlätta genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken. Inom den för genomförandet huvudansvariga myndigheten, Fiskeriverket, har arbetet organiserats så att avdelningarnas respektive ansvarsområden så långt möjligt skall spegla organisationen inom kommissionens generaldirektorat för fiske.

6.1 Kommissionens löpande tillämpning och administration

Rådet delegerar rätten att verkställa inom rådet beslutad gemenskapslagstiftning till kommissionen. I detta arbete ingår också att besluta om viss kompletterande lagstiftning i form av kommissionsförordningar eller -beslut. Frågorna behandlas inom ramen för kommissionens förvaltningskommittéer, i vilka medlemsstaterna finns representerade.

6.1.1 Fiskeridirektoratet, DG XIV

Fiskeridirektoratet, DG XIV, är uppdelat i fyra avdelningar:

- Avdelning A som administrerar generella (horisontella) frågor och frågor om den gemensamma marknadsordningen, handelsfrågor och sanitära frågor Därutöver finns enheter för bl.a. kontakter med andra institutioner inom EU, Rådgivande kommittén för fiskefrågor och de icke-offentliga organisationerna (t.ex. branschorganisationer), kommunikation samt statistik och fiskeriekonomi.

- Avdelning B administrerar frågor om internationella organisationer och fiskeavtal med tredje land.
- Avdelning C administrerar frågor om bevarande och miljö, kontroll och inspektioner samt forskning och vetenskapliga analyser.
- Avdelning D administrerar frågor om struktur och fiskeberoende regioner bl.a. koordination med andra strukturfonder, kopplingar mellan strukturpolitiken och resurspolitiken samt generella frågor inom strukturområdet

Härutöver finns två stabsfunktioner, en för juridiska frågor och en för budget- och personalfrågor.

För att biträda kommissionen i dess arbete har härutöver inrättats ett antal kommittéer. Kommittéerna har till uppgift att avge yttranden och fungerar genom en rutin med obligatoriska rådfrågningsförfaranden, förvaltningskommitté, eller frivilliga rådfrågningsförfaranden, rådgivande kommitté. I de rådgivande kommittéerna är deltagarna antingen yrkesverksamma eller forskare/specialister. I förvaltningskommittéerna representerar medlemmarna sina respektive länder.

Inom fiskets område har inrättats följande kommittéer:

- Ständiga förvaltningskommittén för fiskerinäringens struktur
- Förvaltningskommittén för fiskeriprodukter
- Förvaltningskommittén för fiske och vattenbruk
- Rådgivande kommittén för fiskefrågor
- Vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommittén för fiskerinäringen samt
- Kommittén för "FAIR-programmet" (forskningsfrågor).

Inom ramen för dessa kommittéer har i sin tur bildats olika expert- eller arbetsgrupper. I arbetet inom dylika grupper representerar medlemmarna inte sina enskilda medlemsländer utan utses av kommissionen i egenskap av sakkunniga. Bl.a. finns grupper för:

- samråd och förhandlingar med tredje land
- tullfrågor
- resursförvaltning
- fiskforskning
- kontroll
- marknad
- fiskets ekonomi samt
- strukturåtgärder

Rådgivande kommittén för fiskefrågor

Kommissionen vill ha goda kontakter med näringen men försöker kanalisera samarbetet till organiserade former. Genom den rådgivande kommittén för fiskefrågor har näringen sin formella kontakt med kommissionen.

Rådgivande kommittén för fiskefrågor består av representanter för fisket, vattenbruket, beredningsindustrin, konsumenterna, finansieringsinstitut samt transportindustrin. Samtliga 45 ledamöter tillhör någon av paraplyorganisationerna för respektive delsektor Respektive paraplyorganisation nominerar sina ledamöter varefter kommissionen fattar formellt beslut om utnämningar. Enligt nuvarande regelverk har organisationerna följande antal mandat:

1.	Fiskeriproducenter	21
2.	Kooperativa fiskerisammanslutningar -	3
3.	Fiskeriindustrin	5
4.	Handel med fiskeriprodukter	5
5.	Kooperativa kreditinstitut	2
6.	Affärsbanker som finansierar marina aktiviteter)	1
7.	Arbetstagare inom fiskerinäringen	5
8.	Konsumenter	3

Kommissionen kan rådfråga kommittén om alla frågor som har samband med den gemensamma fiskeripolitikens regelverk. Även frågor av socioekonomisk karaktär och förslag som kommissionen senare avser lägga fram för rådet kan ställas till kommittén.

Rådgivande kommittén för fiskefrågor sammanträder i plenum. Kommittén är dock främst verksam genom sina sex arbetsgrupper:

- priser och marknadens organisation,
- inre och yttre fiskresurser,
- fiskeflottans struktur,
- struktur för beredning och saluförande,
- strukturer för vattenbruket, samt
- sociala strukturer.

De yttranden som olika intressegrupper avger inom arbetsgrupperna rapporteras till kommissionen i form av protokoll. Ibland görs mera formella yttranden i plenarsession, som ordföranden överlämnar till kommissionen.

6.1.2 Fiskeridirektoratets samarbete med andra direktorat

Generaldirektorat XIV Fiske, arbetar gentemot andra direktorat med vilka det finns gemensamma beröringspunkter. I det följande beskrivs DG XIV:s viktigaste samarbetsrelationer.

Diagram 6:1 Fiskedirektoratets huvudsakliga samarbetspartners

DG I - yttre förbindelser

DG V - sysselsättning DG VI - jordbruk

DG VIII - utveckling o biståndspolitik DG XI - miljö

DG XIV - FISKE

DG XII - forskning DG XVI - regionalpolitik

DG XX - kontroll o uppföljning DG XXI - tullar o indirekta skatter

DG XXIV - sanitära frågor

Avdelning A, Generella (horisontella) frågor och marknad

Enhet A1 ansvarar för de externa kontakterna, utanför kommissionen, d.v.s. med parlamentet, Regionkommittén, Ekonomiska och Sociala kommittén etc. samt med yrkesorganisationerna (Rådgivande kommittén för fiskefrågor). Härutöver har enheten en representant vid rådets alla möten (interna och externa gruppen, Coreper samt ministerrådsmöten).

Enhet A4 ansvarar för den gemensamma marknadsorganisationen, handelspolitik och sanitära frågor. I denna egenskap har enheten kontakter med ett antal andra direktorat, t.ex.:

- DG I, beträffande internationella handelsavtal (WTO, EEA, GSP m.m.)
- DG VI, när det gäller de finansiella aspekterna av återtag inom ramen för Producentorganisationernas arbete (återtagen finansieras via jordbruksfonden)

- DG VIII, när det gäller ACP-länderna (Lomékonventionen), t.ex. om bistånd består av undantag från de normala handelsnormerna
- DG XI, beträffande CITES (Convention on International Trade in Endangered Species)
- DG XXI, avseende tullfrågor, d.v.s. hanteringen av tullfria kvoter och import till permanent reducerad (eller borttagen) tull - antingen inom ramen för internationella handelsavtal eller i syfte att tillgodose beredningsindustrins behov av råvaror
- DG XXIV, för sanitära frågor

Härutöver sker informationsutbyten med EU:s statistikorgan EUROSTAT.

Livsmedelsrelaterade och veterinära frågor hanterades tidigare av DG VI (jordbruk) men som en direkt konsekvens av utbrotten av BSE ("Galna kosjukan) beslutades under våren 1997 om inrättande av ett särskilt direktorat med ansvar för sanitära frågor, DG XXIV. Det grundläggande syftet är att stärka fokuseringen på de sanitära, konsumentrelaterade frågorna samt att frikoppla dessa frågor från producentintresset som är starkt inom DG VI:s arbetsområde.

DG XXIV skall hantera alla sanitära frågor som avser konsumentskyddet (direktiv som utgör grunden för arbetet är 91/493; 91/492 och 91/67) inklusive inspektioner av de anläggningar i tredje land som är godkända eller skall godkännas för försäljning av livsmedelsprodukter till EU, samt relevant administration i dessa länder. Direktoratet är lokaliserat till Bryssel men själva inspektoratfunktionen är placerad på Irland. Inspektoratet inrättades under sommaren 1997 och sysselsätter ca 40-50 personer. DG XXIV skall konsultera både DG I och XIV avseende fiskefrågor.

Enhet A4 har efter den senaste omorganisationen också huvudansvaret för vattenbrukssektorn. Härigenom har avdelningen kontakter med ett stort antal andra direktorat:

- DG I — handelsfrågor, t.ex. ärenden om norsk odlad lax
- DG III — farmaceutiska frågor (t.ex. rester av fodertillsatser i fisken)
- DG V — arbetsvillkor
- DG VI — veterinära frågor (t.ex. fisksjukdomar)
- DG VIII — vattenbruksprojekt är en vanlig del i biståndet
- DG XI — habitatdirektivet[34] gäller lokaliseringen av anläggningar samt lämpligheten i att odla viss art på visst ställe

[34] "Convention on the conservation of European wildlife and natural habitats" (L 38/18, 10.2.82);

- DG XII vattenbruksforskning inom FAIR-programmet
- DG XVI driver projekt om utveckling av kustområden ("Coastal zone development") vilka bl.a. omfattar vattenbruk
- DG XXII inom ramen för programmet "Leonardo" bedrivs utbytesverksamhet mellan universitet och odlingar vad avser personal samt vattenbruksutbildning
- DG XXIV vetenskapliga råd vad avser alla livsmedelsfrågor

Avdelning B, Internationella organisationer och fiskeavtal med tredje land

Avdelningen har kontakter med DG I, som bl.a. har att övervaka att övriga direktorat följer internationella handelsavtal. DG I har befogenhet att avbryta en förhandling som leds av DG XIV för att lösa eventuella meningsskiljaktigheter mellan DG I och DG XIV.

Genom att biståndsverksamhet i många fall berör fiskerinäringen har avdelningen kontakter med DG VIII. Bl.a. organiserar DG VIII möten med s.k. "Fisheries Development Advisers" i Europa till vilka DG XIV inbjuds.

Under 1997 diskuteras samverkan mellan biståndspolitiken och den gemensamma fiskeripolitiken vad gäller tredje landsavtal. Bl.a. ordnades i februari ett möte i Finland i denna fråga. Bland förslagen för att öka samverkan har funnits formaliserade "samråd" mellan DG XIV och DG VIII.

Avdelning C, Bevarande och kontroll

För avdelning C är DG XI, miljö, ett viktigt direktorat, med vilka man samarbetar kring flera konventioner, t.ex. OSPARC (Oslo-Pariskonventionen) och HELCOM (Helsingforskonventionen) och regionala konventioner till skydd mot havsföroreningar. DG XI är huvudansvarigt för frågorna men så fort det rör den gemensamma fiskeripolitiken blir DG XIV involverade. Ett annat samarbetsområde är Nordsjökonferensen där både fiske- och miljöfrågor behandlas.

Enheten för forskning har omfattande kontakter med DG XII, forskning. Härutöver kan nämnas DG I vad avser fångstkvoter och DG VIII, utveckling och bistånd. Kontakterna med DG VIII väntas öka med anledning av arbetet inom ICCAT (the International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas).

Avdelning D, Struktur och fiskeberoende regioner

Avdelningen samarbetar framför allt med de andra fondansvariga direktoraten samt med DG XIX (budget) och DGXX (kontroll och uppföljning) vad avser de finansiella aspekterna på programmen.

Rutinen för att ändra eller godkänna ett program t.ex. inom ramen för mål 5a fiske följer en särskild konsultationsprocedur. DG XIV skall konsultera DG V (sysselsättningspolitik och därmed ansvariga för socialfonden), DG VI (jordbrukspolitik och ansvariga för jordbruksfonden), DG XVI (regionalpolitik och ansvariga för regionalfonden) samt DG XIX (budget), DG XX (finanskontrollen) och kommissionens interna juristfunktion ("*Legal Service*"). När alla direktoraten har godkänt förslaget delges det av ansvarig kommissionär de övriga kommissionärerna som härefter godkänner beslutet genom skriftlig procedur.

Kommunikationen sker således främst skriftligt men möjlighet finns för interna möten. Möten sammankallas dock främst i händelse av oenighet eller då det är mycket ont om tid för godkännande.

Härutöver skall möten inom övervakningskommittéerna för de olika programmen föregås av en intern delgivning. Inför övervakningskommittéer inom mål 5a skall mötesmaterial delges DG XX. Avser mötet en övervakningskommitté för Pesca skall även DG V och XVI delges, eftersom även social- och regionalfonden är medfinansiärer för Pesca.

Kontroll och uppföljning

DG XX, kontroll och uppföljning, har en särställning inom kommissionen i egenskap av intern kontroll- och revisionsmyndighet.

DG XX:s verksamhet omfattar i huvudsak att kontrollera och effektuera utbetalningar från fonder till medlemsländernas olika program, samt internrevision inom kommissionen. Härutöver granskas medlemsländernas rutiner för utbetalning och användning av medel från EG:s fonder. Revisionen omfattar både redovisning och förvaltning.

De tjänstemän som arbetar med kontroll av medlemsländerna ansvarar för bestämda länder. Sedan en omorganisation år 1996 har tyngdpunkten förskjutits något från kontroll mot utvärdering och metodutveckling, bl.a. vad avser resultatrevision. Denna utveckling är delvis en följd av det nordiska inflytandet både på DG XX och DG XIX (budget). Ansvaret för att upprätta och förbättra metoder för budgetering, uppföljning och effektivitet ligger på DG XIX.

Ansvaret delas upp efter olika administrativa skeenden så att det krävs attester från flera olika (vanligen tre) behöriga personer innan beslut om penningtransaktioner kan effektueras.

Ansvarig chef på respektive sakenhet skall utfärda en framställan om att utgifter bör täckas av en viss fond. Därefter sker en kontroll inom DG XX av att utgiften hänförs till rätt område i budgeten, att det finns medel kvar för ändamålet, att utgiften är av rätt slag och att den är förenlig med principer om effektiva och sunda finanser. Efter denna kontroll utfärdar den ansvariga chefen en betalningsorder som vidarebefordras till en ekonomichef (vanligen finns en sådan vid varje DG, skild från sakenheten). Betalningsordern kontrolleras vid DG XX och först därefter kan ekonomichefen utföra utbetalningen. Formen för budgetering, utbetalning och kontroll har beslutats genom en särskild förordning[35].

DG XX utför även kontroller i medlemsländerna av att administrativa rutiner och organisation uppfyller ställda krav. Bl.a. krävs att myndigheter som hanterar utbetalningar av strukturfondsmedel skall ha funktioner för internkontroll. DG XX kontrolleras i sin tur av Revisionsrätten som årligen rapporterar till parlamentet angående DG XX:s förvaltning och internrevision.

6.2 Tillämpning i Sverige

Enligt EG-fördraget skall rådet när de beslutar om lagstiftning överlåta åt kommissionen att genomföra beslutade regler. Rådet kan dock i vissa fall förbehålla sig rätten att direkt genomföra reglerna. I kommissionens arbete med att genomföra beslutad lagstiftning kan bl.a. ingå att fatta kompletterande, mer detaljerad, lagstiftning.

Medlemsländernas medverkan i genomförandefrågorna sker dels genom deltagande i kommissionens förvaltningskommittéer, dels genom direkta kontakter med tjänstemän på DG XIV.

Fiskeriverket är ansvarigt för att verkställa de beslut inom den gemensamma fiskeripolitiken som fattas inom EU och är den myndighet som representerar Sverige i kommissionens förvaltningskommittéer. De frågor som beslutas i förvaltningskommittéerna skall, eftersom de bygger på beslut av rådet, generellt inte ha politisk karaktär. Det händer emellertid att även politiskt känsliga frågor hanteras inom förvaltningskommittéerna eller att en fråga då den operationaliseras får politiska följder. Mot denna bakgrund deltar även departementet när så anses motiverat.

Inför möte inom förvaltningskommittéerna skriver verket yttrande till Jordbruksdepartementet. Härefter skriver Jordbruksdepartementet instruktioner för verkets deltagande.

---

[35] Financial regulation No 2730/94 OJ L 293, 12.11.94

Ibland krävs kompletterande nationella regler även till de förordningar eller beslut som fattas av rådet eller kommissionen. Så är t.ex. fallet vad gäller fartygstillstånd. Det är regeringens ansvar att säkerställa att kompletterande lagstiftning finns.

Liksom regeringen ställer kommissionen krav på information och underlag för kontroll av medlemsländernas verksamhet. Kommissionen följer upp och utvärderar beslutade åtgärder före, under och efter genomförandet. Uppföljning och utvärdering görs antingen av kommissionens egna inspektörer eller genom uppmaning till landet att lämna begärda uppgifter eller översända beslutad nationell kompletterande lagstiftning.

Nedan redovisas några viktigare exempel på EU-relaterade ärendegrupper och frågor som Fiskeriverket ansvarar för samt vilka andra myndigheter som i samarbete med Fiskeriverket svarar för administrationen av dessa frågor. Mot bakgrund av utredningens direktiv behandlas i synnerhet struktur- och kontrollfrågor.

6.2.1 Resurspolitiken

Resurspolitiken beslutas främst efter överläggningar inom rådets interna och externa arbetsgrupper. Reglerna är oftast detaljerade till sin utformning och lämnar endast en mindre del av genomförandet åt kommissionen. Resultatet av förhandlingarna kräver dock viss implementering och komplettering på svensk nivå.

Efter slutförda kvotförhandlingar åligger det Fiskeriverket att utfärda bestämmelser och riktlinjer för fisket, att upprätta baslistor och månadslistor med uppgift om fiskets omfattning i tredje lands zon och att hålla dessa listor uppdaterade. Fiskeriverket har även i uppgift att informera fiskerinäringen, Kustbevakningen och allmänheten om beslutens innebörd. Härutöver skall efterlevnaden följas upp genom kontrollverksamheten.

Fiskeriverket medverkar även i arbetet inom kommissionens kommitté för vetenskapliga, tekniska och ekonomiska frågor (Scientific Technical and Economical Committee for Fisheries, STECF) genom både Havsfiskelaboratoriet och Utredningsavdelningen centralt. STECF är en rådgivande kommitté som bl.a. arbetar med att utforma modeller för ekonomisk rådgivning vid fastställande av fiskekvoter. Råden skall utgöra ett komplement till den biologiska rådgivning som utarbetas av ICES.

6.2.2 Marknadspolitiken

De handelspolitiska frågorna beslutas inom rådet. Frågor kring marknadsnormer, producentorganisationer och överskottshantering hanteras däremot till största delen inom kommissionen. Det främsta undantaget är de årliga förhandlingarna om orienteringspriser, vilka beslutas om inom rådet.

Allmän bevakning av marknadsfrågor för fiskeri- och vattenbruksprodukter

Fiskeriverket är den myndighet som ansvarar för marknadsregleringen av fisk och fiskprodukter. Detta innefattar bl.a. kontroll av att fastställda marknadsstandarder efterlevs samt rapportering av nationell marknadsinformation till kommissionen.

Verket handlägger även frågor rörande auktorisation av förstahandsmottagare. För närvarande är ca 130 företag auktoriserade.

Producentorganisationerna och de ekonomiska stöden

Sverige har inte utnyttjat alla marknadsstöd. I avsnitt 5.2.2 redovisas samtliga stöd som kan finansieras av EU. Av dessa utnyttjar Sverige endast stöd för överskottshantering respektive fast stöd. För år 1995 och 1996 har det totalt utgått 10,5 resp. 13,5 miljoner kronor i bidrag till Sveriges fyra producentorganisationer (PO) för återtagen fisk. Huvuddelen av bidragen har utgått för överskottshantering.

Härutöver beviljades fem miljoner kronor av prisregleringsmedel i bidrag under år 1994 för att bilda de fyra producentorganisationerna. Denna åtgärd föregick alltså inträdet i unionen.

Återtagssystemet är en uppgift för Fiskeriverket. Verket utövar tillsyn över producentorganisationerna och är den myndighet som kan godkänna en PO. Verket har även kvalitetskontrollanter som gör fysiska kontroller av den fisk som återtas från marknaden.

Stödet beräknas på årsbasis i efterskott. Producentorganisationerna har emellertid möjlighet att erhålla stöd i förskott månadsvis om säkerhet kan ställas, en möjlighet som organisationerna i regel utnyttjar. Ansökningarna sänds in till Fiskeriverket, som utför kontroll av att uppgifterna i ansökan är korrekta. Ansökan sänds därefter till Statens Jordbruksverk som är utbetalningsställe för stödet och således betalar ut stöd till organisationerna samt rekvirerar medel från EU (jordbruksfondens garantisektion). Jordbruksverket ansvarar även för de säkerheter som ställs för stödet (bankgaranti om 105% av utbetalt bidrag). Efter fiskeårets avslutande gör Fiskeriverket en genomgång av

producentorganisationernas verksamhet och om inte några betydelsefulla felaktigheter upptäcks föreslår Fiskeriverket Statens Jordbruksverk att återlämna de ställda säkerheterna.

Till skillnad från vad som är fallet i flera andra medlemsländer har Sverige dock valt att inte lägga ut den nationella förvaltningen av fiskekvoter på producentorganisationerna.

Handelsfrågor med tredje land

Handelsfrågorna omfattar avtal med tredje land om frihandel, beslut om tullkvoter eller tullnedsättningar till u-länder, beslut om kvoter till följd av EU:s utvidgning (de s.k. kompensationsförhandlingarna) samt beslut om kvoter och suspensioner i fall där det råder brist på råvaror för gemenskapens beredningsindustrier.

I Sverige är UD ansvarigt departement för handelsfrågor. UD kontaktar Jordbruksdepartementet för synpunkter och utredningsarbete. Fiskeriverket är utredande myndighet och remissorgan. Ibland kontaktas Fiskeriverket direkt av den under UD ansvariga myndigheten, Kommerskollegium. I tullfrågor är det Generaltullstyrelsen och Kommerskollegium som är ansvariga myndigheter. Kommerskollegium ansvarar för t.ex. tullsuspensioner och Fiskeriverket är endast remissorgan. Tullfrågorna är för Fiskeriverkets del inte alls lika omfattande som de frågor som rör olika handelsavtal.

6.2.3 Strukturpolitiken

Inom strukturpolitiken förekommer förhandlingar och beslut om övergripande lagstiftning endast inför en ny programperiod, dels för strukturstöden, dels för de fleråriga utvecklingsprogrammen för fiskeflottan.

Rådet har överlåtit åt kommissionen att förhandla om och förvalta specifika program för de enskilda medlemsländerna, såväl vad avser stöden som de fleråriga utvecklingsprogrammen. Beslut fattas inom kommissionens förvaltningskommitté för fiskerinäringens struktur.

Utvecklingsprogram för den svenska fiskeflottan

Fiskeriverket utarbetar underlag inför förhandlingar med kommissionen om de fleråriga utvecklingsprogrammen (MGP) samt följer upp att åtagandena genomförs, exempelvis genom att styra flottans kapacitet och värdera andra åtgärder som syftar till att begränsa fiskeansträngningarna. Härutöver utvärderas pågående och avslutade program.

Yrkesfiskelicenser och fartygstillstånd

Det främsta instrumentet Fiskeriverket har till sitt förfogande för att reglera flottans storlek är rätten att utfärda fartygstillstånd. Ett särskilt tillstånd (licens) krävs i enlighet med EG:s regler för att få använda visst fartyg i yrkesmässigt fiske.

Fiskeriverket är också beslutande myndighet i ärenden om personlig yrkesfiskelicens. Personliga yrkesfiskelicenser krävs inte enligt EG:s regelverk men Sverige har, för att förbehålla resursen till näringsidkare, valt att, redan före EU-anslutningen, inrätta ett system där det krävs en personlig yrkesfiskelicens för att kunna erhålla fartygstillstånd.

Länsstyrelserna mottar ansökningar om yrkesfiskelicens och översänder dem tillsammans med eget yttrande och förslag till beslut till Fiskeriverket. Ansökningar om fartygstillstånd sänds direkt till Fiskeriverket och inget yttrande från länsstyrelsen begärs in.

Före beslut rådgör Fiskeriverket med en Rådgivande grupp för yrkesfiskefrågor, i vilken Sveriges Fiskares Riksförbund och dess regionförbund finns representerade.

Fartygsregister

Fiskeriverket förvaltar ett fartygsregister som innehåller uppgifter om samtliga svenska fartyg med en längd av fem meter eller mer som får användas i yrkesmässigt fiske. Registret innehåller, förutom uppgifter om ägare, samtliga uppgifter som krävs enligt EG:s förordning om register över fiskefartyg[36] däribland dess motorstyrka och bruttotonnage.

Genomförande och tillämpning av struktur- och regionalpolitiken

I Sverige är de för fisket viktigaste stöden mål 5a och gemenskapsinitiativet Pesca. Även mål 2, 5b och 6 har dock viss betydelse för fiskerinäringen.

Partnerskap och subsidiaritet

En av de största reformerna av struktur- och regionalpolitiken började i och med 1992 års översyn. Medlemsländerna tog över beslutsrätten för enskilda stödärenden fr.o.m. de program som inleddes år 1994. Tidigare hade varje enskilt beslut som avsåg fiskets mål 5a handlagts av kom-

[36] Kommissionens förordning (EG) nr 109/94 av den 19 januari 1994 om ett fiskefartygsregister för gemenskapen

missionen. Besluten togs inom ramen för Ständiga kommittén för fiskerisektorns struktur. Bakgrunden till ändringen var beslutet att föra en politik som lägger besluten så nära berörd part som möjligt, *subsidiaritetsprincipen*.

Genom detta förfarande har det s.k. *partnerskapet* intagit en central roll i hanteringen av strukturstöden. De olika programmen skall utarbetas, finansieras, granskas, övervakas och utvärderas inom ramen för partnerskapet. Detta kan se olika ut i olika länder men skall alltid inkludera kommissionen och berörd medlemsstats behöriga myndigheter och finansieringsorgan. Härutöver deltar, utifrån respektive lands nationella bestämmelser och praxis, de ekonomiska och sociala intressenter på nationell, regional och lokal nivå som medlemsstaten utser.

Som tidigare berörts inleds medlemslandets arbete med ett program med att lämna en sektorplan till kommissionen. I sektorplanen beskrivs näringen samt de strategier man avser tillämpa och de åtgärder som skall vidtas för att uppnå vissa mål. Tillsammans med sektorplanen skall lämnas en begäran om medfinansiering av åtgärderna från kommissionen. Kommissionen anger särskilt att det är viktigt att, förutom behöriga myndigheter, övriga delar av partnerskapet deltar då förslagen utformas. Med utgångspunkt från sektorplanen förhandlar sedan kommissionen och medlemsstaten fram ett programdokument, även kallat gemenskapsprogram. (I dagligt tal i Sverige går hela dokumentet under benämningen sektorplan).

Övervakningskommittéer och utvärdering

Efter omröstning inom Ständiga kommittén för fiskerinäringens struktur fattar kommissionen beslut om ett programdokument. Därefter skall en s.k. övervakningskommitté upprättas inom ramen för partnerskapet. Dess uppgift är att följa hur programmen framskrider och föreslå ändringar där sådana behov finns. Övervakningskommittén sammanträder normalt två gånger per år. Det finns särskilda bestämmelser om vilka rapporter och utvärderingar som skall föreläggas övervakningskommittén.

Förutom de rapporter och utvärderingar som skall tas fram inom partnerskapet, skall en särskild, oberoende utvärderare bedöma programmets effekter och effektivitet. Sådana utvärderingar lämnas både efter halva programtiden och efter periodens slut. Den oberoende utvärderingen är för såväl kommissionen som för medlemslandet ett viktigt verktyg för att granska huruvida de satsade medlen används rationellt och för rätt ändamål.

För fiskerisektorn i Sverige finns två övervakningskommittéer, en för mål 5a och en för Pesca. I dessa berörda departement och svenska

myndigheter på central, regional och för Pesca även lokal nivå, näringen samt kommissionen och Europeiska investeringsbanken. Jordbruksdepartementet har ordförandeposten i båda kommittéerna.

Vilka departement och myndigheter som deltar i en övervakningskommitté beror av vilka fonder som finansierar programmen. Eftersom Pesca finansieras av såväl fiske- som regional- och socialfonden deltar på central nivå förutom Fiskeriverket även NUTEK och Arbetsmarknadsstyrelsen, i egenskap av fondansvariga för respektive regionalfonden och socialfonden.

Beslutsfattande och rådgivande grupper

I Sverige har subsidiaritetsprincipen uttryckts genom att såväl beslut som underlagsarbete i så stor utsträckning som bedömdes praktiskt möjligt har lagts på regional nivå samt att näringens intressenter och den lokala nivån utgör rådgivande instanser. För mål 5a gäller att regeringen beslutat att dela upp beslutsrätten mellan Fiskeriverket och länsstyrelerna. Fiskeriverket beslutar om:

- Anpassning av fiskeansträngningen
- Förnyelse och modernisering av fiskeflottan
- Skydd av marina områden
- Övriga åtgärder

Länsstyrelserna beslutar om:

- Stöd till investeringar i vattenbruk
- Utrustning i fiskehamnar samt
- Beredning och saluförande av fiskets och vattenbrukets produkter.

Av de stödområden som står till förfogande för medlemsländerna inom ramen för mål 5a har (se avsnitt 5.2.3.2) har Sverige valt bort stöd till:

- Upprättande av gemensamma företag och samarbetsprojekt, inom ramen för "Anpassning av fiskeansträngningen" och
- Åtgärder av socioekonomisk karaktär (förtidspensionering m.m., inom ramen för "Övriga åtgärder").

Vad avser rubriken "Övriga åtgärder" har Sverige istället inkluderat en åtgärd under samlingsnamnet "Studier och pilotprojekt", inom ramen för vilken alla aktörer och delsektorer kan söka stöd för studier och nydanande projekt.

Utgångspunkten för uppdelningen av beslutsbefogenheten mellan Fiskeriverket och länsstyrelserna[37] var att Fiskeriverket skulle ges kontrollen över allt som berörde själva flottan. Fiskeriverket hade redan tidigare rätt att besluta om fartygstillstånd, d.v.s. tillstånd som erfordras för att få bedriva yrkesmässigt fiske med visst fartyg, och kontrollerade därigenom flottans storlek samt administrerade det nationella fartygsregistret. Regeringen bedömde det också som fördelaktigast att Fiskeriverket beslutade om nationellt övergripande frågor såsom avsättningsfrämjande åtgärder och studier och pilotprojekt medan länsstyrelserna fick beslutsrätten för vattenbruk, beredning samt utrustning i hamnar.

Till sin hjälp har Fiskeriverket inrättat *rådgivande grupper*, som har till uppgift att diskutera frågor om stöd. För de områden där Fiskeriverket beslutar finns rådgivande grupper för:

- *yrkesfiske*, där Fiskeriverket, Sveriges Fiskares Riksförbund och dess regionförbund är representerade
- *forskning*, med representanter för Sveriges Fiskares Riksförbund, Fiskevattenägarna, Sportfiskarna, vattenbrukets FoU, Vattenbrukarnas Riksförbund, SJFR, sötvattnens FoU, marin FoU, fiskeriteknik, förädling samt Fiskeriverket centralt och de tre laboratorierna. Gruppen diskuterar ärenden om studier och pilotprojekt
- *avsättningsfrämjande åtgärder* (marknadsföring) med representanter för Sveriges Fiskares Riksförbund, Vattenbrukarnas Riksförbund, Fiskbranschens Riksförbund, Exportrådet samt Fiskeriverket inkl. Svensk Fisk.

För ärenden där Länsstyrelsen beslutar finns en rådgivande grupp för:

- *vattenbruk* med representanter för Vattenbrukets Riksförbund, Fiskeriverket och länsstyrelserna.

Beträffande *Pesca* har Fiskeriverket beslutsrätten efter hörande av en rådgivande grupp för Pesca med representanter från kommissionen, NUTEK, Arbetsmarknadsstyrelsen, Länsstyrelser, kommuner, Sveriges Fiskares Riksförbund, Vattenbrukarnas Riksförbund, Fiskbranschens Riksförbund samt Fiskeriverket.

[37] Beslutsfördelningen mellan myndigheterna regleras i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

Ansvarsfördelning mellan myndigheter

Eftersom beslutsbefogenheten för vissa åtgärdsområden förlagts till länsstyrelserna medan Fiskeriverket är s.k. fondansvarig myndighet för Fonden för fiskets utveckling, krävs ett nära samarbete och en uttalad ansvarsfördelning mellan myndigheterna.

Fiskeriverket sköter alla rutinmässiga kontakter med kommissionen som t.ex. att äska medel från fiskefonden och delta i Ständiga kommittén för fiskerinäringens struktur. Fiskeriverket upprätthåller sekretariatsfunktionen för övervakningskommittéerna för såväl mål 5a som för Pesca. Verket utvecklar också, tillsammans med andra fondansvariga myndigheter, administrativa rutiner för handläggning och rapportering.

Fiskeriverket hanterar vidare samtliga de rapporter som skall upprättas för fiskets stöd. Rapporter av olika slag skall föreläggas:

- kommissionen (DG XIV - fiske) (halvårsvis redovisning om utbetalningar samt årlig redovisning, på projektnivå, om åtgärdernas genomförande[38],
- UCLAF (Unité de Co-ordination de la Lutte Anti-Fraud), kvartalsvis redovisning av eventuellt upptäckta oegentligheter[39],
- Jordbruksdepartementet (kvartalsvis redogörelse över utbetalningar av EU-medel samt en prognos över kommande utbetalningar),
- Övervakningskommittén (halvårsvisa lägesrapporter över såväl det ekonomiska som fysiska genomförandet).

Härutöver skickas kontinuerligt information direkt via datasystemen från Fiskeriverket till NUTEK i dess egenskap av koordinerande myndighet för samtliga fondansvariga myndigheter.

Det faktum att vissa beslut ligger på regional nivå medför att de medel Fiskeriverket, i egenskap av fondansvarig myndighet, erhåller från EU behöver fördelas på respektive län. En eller flera gånger per år fat-

[38] Kommissionens förordning (EG) nr 1796/95 av den 25 juli 1995 om genomförandebestämmelser för det stöd som beviljas genom Fonden för Fiskets Utveckling (FFU) framlagda inom ramen för de åtgärder som föreskrivs i förordning (EG) nr 3699/93

[39] Kommissionens förordning (EG) nr 1681/94 av den 11 juli 1994 om oriktigheter och återvinning av belopp som felaktigt har utbetalats i samband med finansieringen av strukturpolitiken och om organisationen av ett informationssystem på detta område.

tar Fiskeriverket, för respektive berört åtgärdsområde, beslut om länsvisa ramar inom vilka länen kan fatta beslut.

Till dags dato har den länsvisa fördelningen av medel huvudsakligen grundat sig på investeringsviljan i respektive län. Stödbeloppet har räknats fram utifrån inkomna ansökningar till fastställda datum och länen har erhållit medel i proportion till behovet.

Fiskeriverket utfärdar föreskrifter och allmänna råd för samarbetet mellan länsstyrelserna och verket. Av dessa framgår att:

Länsstyrelsen skall:

- vara mottagare av samtliga ansökningar, oavsett beslutsinstans,
- i de fall länsstyrelserna är beslutande, skicka kopia av ansökan till verket för registrering,
- i de fall Fiskeriverket är beslutande, yttra sig i ärendet och överlämna detta tillsammans med ansökan i original till verket,
- inhämta skuldebrev och hantera säkerheter för samtliga åtgärdsområden oavsett beslutsinstans (de flesta stöd utgår i form av avskrivningslån)
- genomföra fysisk inspektion av genomförda investeringar, oavsett beslutsinstans, avseende varje investering över en viss investeringsvolym samt stickprov för övriga.

Fiskeriverket skall:

- registrera och löpande följa utvecklingen av samtliga ärenden genom särskilt datasystem,
- sköta utbetalningar av EU-medel för samtliga stödområden.

Härutöver har såväl Fiskeriverket som länsstyrelserna i uppgift att informera och bistå sökanden med ansökningsblanketter. Länsstyrelserna skall dessutom granska och komplettera inkomna ansökningar, samt preliminärt godkänna utbetalning. Begäran om utbetalning vidarebefordras härefter till Fiskeriverket för slutligt godkännande.

Utbetalningar av medel från regional- eller socialfonden avseende Pesca, agerar Fiskeriverket gentemot NUTEK och AMS. Efter att Fiskeriverket fått begäran om utbetalning från stödmottagaren, fyller Fiskeriverket i de dokument som krävs för utbetalning. Därefter utbetalar NUTEK eller AMS stödet direkt till den reelle mottagaren.

Additionalitet

En av den gemensamma struktur- och regionalpolitikens viktigaste grundprinciper är den s.k. *Additionalitetsprincipen*. Den innebär att finansieringen från gemenskapens fonder inte skall utgöra ersättning för tidigare nationella insatser, utan ett tillägg till dessa. Kommissionen och medlemsstaten skall därför då ramarna för respektive program fastställs, säkerställa att medlemsstaten bibehåller sina offentliga utgifter för strukturåtgärder inom området ifråga på minst samma nivå som under föregående programperiod. Om landet är en ny medlem skall beloppen jämföras med utgifterna före medlemskapet.

Som offentliga utgifter räknas även den finansiering som kommer från regional och lokal nivå. Det är därför medlemslandet som väljer varifrån den nationella offentliga medfinansieringen av stöden skall hämtas.

Oavsett av om medfinansieringen är central eller regional och oberoende av inom vilket program åtgärden finansieras, gäller att EU bidrar med upp till 30% av investeringskostnaden om stödmottagaren är privat och 50% om det är ett offentligt organ som står för satsningen. Även icke-offentliga organ kan emellertid få 50% medfinansiering under förutsättning att a) de inte bedriver verksamhet under marknadsmässiga villkor och b) investeringen finansieras av uteslutande offentliga medel. Analogt kan offentliga bolag som bedriver verksamhet under marknadsmässiga villkor begränsas till den lägre stödsatsen. EU finansierar dock en högre andel av kostnaden, upp till 50% för privata respektive 75% för offentliga organ, om åtgärden äger rum inom mål 6- (och 1-) områdena. Den nationella offentliga medfinansieringen måste alltid uppgå till minst 5% av åtgärdens totala kostnad. Enligt det svenska programmen för fiskerinäringen (mål 5a och Pesca) skall dock i normalfallet utgå 10% offentlig medfinansiering.

Avseende *mål 5a* fiske har Fiskeriverket genom sitt anslag C2, Strukturstöd till fisket m.m., för 1997 medel för att täcka huvuddelen av den nationella medfinansieringen. Ett undantaget är åtgärden "Utrustning i fiskehamnar", för vilken det i programmet stadgas att det är regional medfinansierng som skall användas.

För åren 1995 och 1996 fick regional finansiering delvis även användas för åtgärderna Vattenbruk och Beredning, eftersom Fiskeriverkets 18-månadersanslag för budgetåret 1995/96 inte var tillräckligt för att medfinansiera medel för 24 månader från fiskefonden.

Beträffande Pesca är det huvudsakligen regionala medel som används för den nationella medfinansieringen.

Regionalt finns inte några särskilda medel avsatta för fiskerisektorn, vilket har inneburit svårigheter då projekt skall genomföras. Nedan följer en sammanställning av de olika stöd som i huvudsak nyttjats för regional och lokal medfinansiering:

Anslag A1 (Näringsdepartementet) - Regionala utvecklingsmedel som disponeras av länsstyrelserna, kan nyttjas för nationell medfinansiering av strukturstöd. Ur detta anslag avsätts också medel till landsbygdsstöd, som sedan årsskiftet 1996/97 dock inte kan nyttjas för medfinansiering av åtgärder direkt riktade mot fiskerinäringen inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Däremot kan dessa medel användas till anslutande områden t.ex. fisketurism inom mål 5b och 6.

Tillfälligt småföretagsstöd kan nyttjas för medfinansiering till de fiskeföretag som uppfyller de villkor som finns angående stödformen. Reglerna för tillfälligt småföretagarstöd stadgas i förordning (1994:773) om tillfälligt småföretagarstöd. Bl.a. anges att det kan lämnas i hela landet till företag som har högst 50 anställda och en årsomsättning på högst 7 miljoner ecu samt att stöd kan lämnas med högst 15 procent av investeringsutgiften.

Kommunala medel används som nationell medfinansiering i huvudsak vid finansiering av investeringar i hamnar och inom ramen för Pesca. Kommunallagen förbjuder emellertid individuellt riktat stöd till enskilda näringsidkare från kommuner (och landsting) och tillåter endast åtgärder som allmänt främjar näringslivet.

Vattenavgiftsmedel nyttjas i huvudsak som finansiering av fiskevårdsåtgärder. Vattenavgiftsmedlen är knutna till vissa geografiska områden och till vissa åtgärder, vilket innebär att de inte kan användas som generell medfinansiering utan enbart i de fall villkoren sammanfaller med den tänkta åtgärden.

Stödens ekonomiska omfattning

Det stöd som hittills utgått helt eller delvis inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken, d.v.s. struktur- och regionalpolitikens mål 5a (inkl. mål 5a inom mål 6-området) och Pesca, kan inom Sverige kvantifieras enligt nedanstående tabell där rubriken "Region" sammanfattar övriga regionala medel, t.ex. landstingsmedel och kommunala medel.

Tabell 6:1: Beviljat stöd inom mål 5a och Pesca t.o.m. 12 december 1997, tusen svenska kronor.

	EU			Sverige		
				Stat		Region
	Regf	Socf	Fiskef	FiV	Län	
Mål5a	-	-	200.467	68.854	9.642	13.244
Pesca	239	1.156	2.246	455	985	1.736

EU-stödets omfattning avseende stöd enligt mål 5a i respektive medlemsland beror bl.a. av fiskerinäringens storlek samt det nationella stödets betydelse före medlemskapet. För Pesca prioriterar medlemslandet, i samråd med kommissionen, mellan de olika initiativ man väljer att genomföra i landet. Varje medlemsland erhåller en samlad pott för samtliga gemenskapsinitiativ. För att sätta det svenska stödet i relation till övriga länders stöd redovisas nedan EU:s ungefärliga totala finansiering,

Tabell 6:2: EU-stödets *årliga* omfattning enligt programdokumenten i några medlemsländer avseende mål 5a fiske (inklusive mål 1- och 6-regioner) och Pesca under perioden 1995-1999 (miljoner svenska kronor -kurs ECU/SEK = 8,60):

Stöd	Sverige	Finland	Danmark	Storbrit.	Holland	Portugal
5a	76	46	200	177	79	306
Pesca	7	6	28	61	18	41

Källa: DG XIV.

För att ge en bild av stödets spridning inom Sverige redovisas nedan beviljade EU-medel (fiskefonden) inom ramen för mål 5a (inklusive i mål 6-regionen) fördelat per län i procent. Beloppen redovisas dels separat för vissa huvudsakliga stödområden, dels som en totalsumma per län för dessa utvalda stödområden. De mera landsomfattande insatserna, såsom marknadsföringsåtgärder och utsättningar av fisk, har inte tagits med i redovisningen.

Stödets volym varierar kraftigt mellan länen. Variationen är en följd av att medlen hittills fördelats på länen i proportion till investeringsviljan i respektive län. I de flesta fall sammanfaller detta med de regioner där näringen redan är av betydande storlek.

Tabell 6:3: Geografisk spridning av ur fiskefonden beviljade medel för vissa stödområden t.o.m. den 12 december 1997. Uppgifterna för Skåne län har särredovisats för f.d. Kristianstad respektive Malmöhus län.

EU-MEDEL	ÅTGÄRD							
LÄN	Skrotn.	Nybyggn	Mod.fart	Vattenbr	Hamnar	Beredn.	Pil.proj.	Total
Stockholm	0.17	2.03	0.38	4.80	0.00	5.56	5.08	3.06
Uppsala	1.30	0.00	0.00	0.00	0.95	0.52	0.00	0.32
Sörmland	0.12	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.33	0.07
Östergötland	0.00	0.04	0.23	1.78	0.00	0.00	0.00	0.30
Jönköping	0.00	0.00	0.00	0.18	0.00	0.00	0.00	0.03
Kronoberg	0.00	0.00	0.00	1.16	0.00	0.00	0.00	0.16
Kalmar	2.61	0.00	1.62	4.96	0.00	18.24	0.00	6.85
Gotland	0.00	0.00	0.02	0.23	1.34	3.22	0.00	1.08
Blekinge	11.73	0.00	1.03	3.73	0.00	4.13	2.78	3.20
Kristianstad	15.13	0.11	0.35	0.00	5.07	2.92	0.00	2.60
Malmöhus	1.95	2.71	0.43	10.53	8.00	1.58	1.48	3.14
Halland	1.10	0.00	14.30	1.02	10.32	9.11	0.00	6.28
Gbg & Bohus	64.15	93.11	80.36	19.96	69.84	47.90	63.01	61.32
Älvsborg	0.00	0.00	0.00	1.60	0.43	0.00	0.00	0.25
Skaraborg	0.00	0.69	0.20	1.45	2.98	0.76	0.00	0.73
Värmland	0.00	0.34	0.00	1.49	0.00	0.00	0.00	0.27
Örebro	0.00	0.00	0.00	1.20	0.00	0.00	0.00	0.17
Västmanland	0.00	0.16	0.00	0.00	0.09	0.01	0.00	0.03
Dalarna	0.00	0.00	0.00	5.83	0.00	1.06	0.00	1.15
Gävleborg	0.00	0.75	0.15	4.59	0.00	0.95	0.00	1.10
Västernorrl.	0.00	0.06	0.06	3.24	0.00	1.84	0.31	1.06
Jämtland	0.00	0.00	0.18	7.94	0.00	0.06	0.93	1.22
Västerbotten	0.00	0.00	0.14	21.28	0.47	0.85	25.08	4.47
Norrbotten	1.74	0.00	0.56	3.03	0.52	1.30	0.00	1.12
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Mål 6

Mål 6-regionen i Sverige omfattar Norrlands inland samt Kalix och Haparanda kommuner. Totalt omfattas sju län. Stöd inom mål 6-programmet beslutas vanligtvis inom s.k. länsvisa beslutsgrupper, vilka utgör självständiga, för ändamålet inrättade, myndigheter. Stöd till fiskerinäringen enligt mål 5a inom mål 6-området utgör dock ett undantag. Samma beslutsgång och arbetsfördelning som gäller i övriga landet gäller även inom mål 6-regionen. De särskilda utbildningsinsatser riktade mot

fiskerinäringen som finns inom mål 6-programmet (åtgärd 3.7, finansierat av Socialfonden) hanteras dock i de länsvisa beslutsgrupperna.

Arbetet med rapportering och utvärdering sker i samarbete mellan sekretariatet för mål 6 (NUTEK) och för mål 5a fiske (Fiskeriverket). Lägesrapporter för regionens 5a-stöd utarbetas av Fiskeriverket men föreläggs båda övervakningskommittéerna. Utvärderingen för 5a-stöd i mål 6-regionen ingår formellt i utvärderingen för mål 6 men informationsutbyte sker mellan utvärderarna för mål 5a fiske respektive mål 6. Vidare är Fiskeriverket ansvarigt för att rekvirera medel från kommissionen för fiskets åtgärder enligt mål 5a inom mål 6-regionen.

Mål 2 och 5b

Fiskeriverket är inte direkt involverat i arbetet med mål 2 och 5b, eftersom fiskefonden inte finansierar åtgärder inom dessa program. Liksom för mål 6 finns för mål 2 och 5b särskilda beslutsgrupper, en för varje mål 2-program (fem st) och en för varje 5b-program (fem st). Som ett exempel beskrivs kortfattat hanteringen av mål 5b-programmet för sydöstra Sverige.

Den särskilda beslutsgruppen för sydöstra Sverige har 15 ledamöter med företrädare för kommunerna, landstingen, länsstyrelserna och länsarbetsnämnderna i regionen. Ordförande är landshövdingen i Jönköpings län.

Programmet omfattar tre insatsområden: företagsutveckling, utveckling av mänskliga resurser och utveckling av natur- och kulturresurser. Projektidéer kan inlämnas från kommuner, lokala intressegrupper, organisationer eller företag i samverkan. Så många medfinansiärer som möjligt bör ingå. Ansökan lämnas till ett 5b-sekretariat som finns på varje länsstyrelse. Bidrag kan härefter komma ifråga efter behandling av sekretariatet och bedömning av beslutsgruppen.

I princip kan även yrkesfisket och därtill hörande näringar få stöd, men endast om projektet stämmer överens med 5b-områdets program och om det står klart att projektet inte kan finansieras inom mål 5a fiske. I praktiken handlar det mest om turistfiske. Målet kan t.ex. vara att öka besöksantalet och förlänga turistsäsongen vilket man söker uppnå genom produktutveckling, kompetensutveckling och marknadsföring.

6.2.4 Kontroll

Organisation

Fiskerikontrollen omfattar som redovisats under kapitel 5 såväl resurspolitiken som marknads- och strukturpolitiken. Huvudmyndighet för fiskerikontrollen är Fiskeriverket. Kustbevakningen, Polisen, Länsstyrelsen, Tullverket och Livsmedelsverket svarar för sådana kontrolluppgifter som faller inom respektive myndighets ansvarsområde. Fiskeriverket svarar för sammanställning av den årliga rapporten om tillämpningen av kontrollförordningen.

En indelning av kontrollen kan göras i dels fartygsaktiviteter till sjöss, dels dokumentkontroll och fysisk kontroll i fångst-, distributions- och försäljningsledet. Den senare omfattar:

- hamnkontroll (landningskontroll, kvalitetstillsyn, livsmedelshygien)
- tullkontroll (transportdokument)
- administrativ dokumentkontroll (loggbok, avräkningsnotor, landnings- och omlastningsdeklaration) samt
- kontroll av uppgifter i fartygsdatabasen om fiskeflottans kapacitet och verksamhet.

Landningskontrollen i hamn avser invägd fångst, loggbok, landningsdeklaration, redskap och avräkningsnota

Fiskeriverket

Verket övervakar bl.a. att de årliga kvoterna som tilldelas Sverige i såväl EU:s farvatten som i tredjelandszoner inte överskrids. Detta sker med hjälp av uppgifter från radiorapporter, fiskeloggböcker (ca 75 000 per år) och avräkningsnotor (ca 100 000 per år). Verket för löpande register över fiskefartyg, fiskefartygstillstånd (ca 2 400 st) och personliga licenser (ca 3 200). Fiskeriverket är även ansvarig myndighet för kvalitetskontrollen av landad fisk.

Fiskeriverket svarar också för följande åtgärder enligt kontrollförordningen:

- reglering och stopp av fiskeverksamheten,

- inspektion och kontroll av vissa åtgärder för att förbättra och anpassa strukturerna inom fiskerisektorn, inbegripet vattenbruket,
- inspektion och kontroll av vissa åtgärder rörande den gemensamma organisationen av marknaden för fiskeriprodukter,
- åtgärder i händelse av att gällande bestämmelser inte följs (tillsammans med de rättsvårdande myndigheterna).

Från och med den 1 december 1996 har Fiskeriverket en särskild kontrollfunktion. Avdelningen för fiskerikontroll består centralt av ca 13 årsarbetskrafter, varav ca 6,5 arbetar med loggboksregistrering. Regionalt finns ytterligare sju personer som tillhör avdelningen varav fem inom den regionala kvalitetskontrollen och två kontrollanter vid industrilandningshamnen på Ängholmen.

Marknads- och strukturavdelningen svarar för kontroll av marknadsregleringen (prisregleringen) och för teknisk övervakning av strukturåtgärder.

Vad avser resurspolitiken svarar avdelningen för kontroll allmänt för informationen om fisket och fångsterna. Nyttjare av sådan information är dels Fiskeriverkets Miljö- och Resursavdelning, för styrning av fisket, dels dess Utredningsavdelning beträffande underlag till arbetet med beståndsuppskattningar och resursöversikter m.m.

Inom marknadspolitikens område svarar Kontrollavdelningen för kontroll vid landning av färskhets- och kvalitetsnormer. För kontrollen på Gotland har Fiskeriverket engagerat Kustbevakningen att i samband med sina ordinarie arbetsuppgifter även svara för kontroll av handelsstandarder. På uppdrag av Fiskeriverket utförs kontroll vid landgränsen mot Norge av de kommunala inspektörer som för Livsmedelsverkets räkning utför hygienkontroll av transporter som passerar landgränsen.

Regeringen har i regleringsbrev för budgetåret 1997 beslutat om följande verksamhetsmål av betydelse för fiskerikontrollen:

- Fiskeriverket skall tillsammans med Kustbevakningen förbättra kontrollen på fiskets område, särskilt landningskontrollen.
- Åtgärder som förhindrar överskridande av kvoter skall särskilt prioriteras.

Kustbevakningen

Kustbevakningen svarar inom sitt verksamhetsområde för fiskerikontrollen till sjöss och vid landning av fisk i enlighet med 5 kap. 5§ förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. Kustbevakningen svarar genom sina sambandsplatser i Gryt och

Kungshamn för att samla in den fartygsaktivitetsrapportering som sker enligt det s.k. "hailingsystemet". Enligt detta system skall fartyg innan man går in i viss zon rapportera vem man är och vart man är på väg. Efter avslutat ärende skall fartyget åter ta kontakt och rapportera var man varit och vad man fångat. Aktivitetsrapportering över långa distanser sker även via Stockholm Radio. I Kustbevakningens uppgifter ingår även tillsyn av efterlevnaden av bestämmelser om fiskeredskapens utformning m.m.

Andra myndigheter

Tullverket svarar enligt 31§ Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 1995:23) för sådan kontroll av transportdokument vid import till Sverige av fisk och fiskprodukter som avses i artikel 13.6 i rådets förordning nr 2847/93.

Livsmedelsverket och kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder utför den hygieniska kontrollen vid beredningsindustrier, fiskauktioner m.m.

Fiskeriverket har uppdragit åt *Statistiska centralbyrån* (SCB) att samla in och registrera avräkningsnotor. De insamlade uppgifterna överförs via elektronisk post till Fiskeriverket. Formerna för det fortsatta samarbetet diskuteras.

Polis och de av länsstyrelserna särskilt förordnade *fisketillsyningsmännen* svarar för viss fisketillsynsverksamhet. Tillsynen avser främst kontroll på inre vatten och i sötvattensområdet av de föreskrifter som Fiskeriverkets utfärdar av fiskevårdsskäl.

Av bestämmelser i sjölagen (1994:1009) följer att registrering av svenska fartyg skall ske vid Sjöfartsregistret vid *Stockholms tingsrätt*. Registreringen innefattar frågor om tilldelning av nationalitets- och distriktsbeteckning för fiskefartyg. Fiskelicenser (fartygstillstånd) enligt förordningen om ett gemenskapssystem för fiske och vattenbruk[40] handläggs dock av Fiskeriverket.

Av förordningen om skeppsmätning framgår att *Sjöfartsverket* (SFV) ansvarar för skeppsmätningsverksamheten i Sverige. Genom mätningen fastställs ett fartygs bruttodräktighet och nettodräktighet (volymmått) samt, i fråga om svenska fartyg, skrovets största längd och största bredd. Mätningspliktiga är skepp, vilket enligt 1 kap. 2 § sjölagen (1994:1009) är fartyg vars skrov har en största längd av minst tolv meter och en största bredd av minst fyra meter.

[40] Rådets förordning (EEG) nr 3760/92

Metoder för kontrollen

Förvaltning av kvoter

Kvotavräkning avseende svenska kvoter sker mot landade mängder enligt uppgifter från försäljningsledet med avräkningsnotor. Eftersom avräkningsnotorna inte innehåller information om fångstområde, och kvotavräkningen sker mot fångstområde, måste denna information tillföras från loggböckerna. Även svenska landningar i andra länder räknas in då kvoten avräknas. I de fall landningar sker i länder där Sverige ännu inte har avtal om att erhålla avräkningsnotor sker kvotavräkning mot loggboksuppgifter.

Systemet är under utveckling och flera brister finns fortfarande. Ett problem är den bristande kvaliteten på lämnade uppgifter i avräkningsnotorna och loggböckerna. Vad gäller avräkningsnotorna är ett oacceptabelt stort antal felaktigt förda vad gäller landningsdatum och signalkod eller nationskod på fartyget som landat fångsten. Kvotavräkningen blir som följd härav osäker. Den nu praktiserade modellen för kvotavräkning tar inte heller automatiskt hänsyn till fiskestopp i områden med liten kvot, vilket medför att fångsten efter stoppet både kan minska och öka utan att någon fisk tas.

En fångstjournal planeras införas för det småskaliga kustfisket (fartyg under tio meter) från och med 1 januari 1998 och därmed ersätta loggboken för dessa. Sverige har på detta område haft strängare krav på loggbok än vad EG:s regelverk föreskriver (loggbok för fartyg som är 10 meter eller däröver). Genom att en fångstjournal bättre kan anpassas till det småskaliga fisket än vad EG:s loggbok medger, bedöms loggboksuppgifterna bli av högre kvalitet.

Fiskeriverket använder för sin prognosverksamhet uppgifter från såväl loggböcker och avräkningsnotor som från radiorapporteringen avseende svenska kvoter i tredje land. När det bedöms att 70% av en kvot är nyttjad skall en rapport lämnas till kommissionen med en prognos över tidpunkt för när kvoten bedöms vara uppfiskad. Brister i de befintliga datasystemen gör att svarstiderna vid rapportkörningar är mycket långa (ca 8-12 timmar), särskilt under årets slut när stora datamängder ackumulerats. Datalagring i ett s.k. "Data Warehouse" utreds för närvarande. Svarstiderna bör om denna teknik införs kunna minska högst väsentligt och endast uppgå till några få minuter.

Sedan 1978 administrerar Fiskeriverket med hjälp av en särskild databas (Kvotbas) tredjelandsaktiviteter på svenskt vatten i Östersjön. Kustbevakningen har fortlöpande tillgång till uppgifter ur den särskilda databasen och inrapporterar passage in och ut ur zoner samt aktivitet till

denna dygnet runt. Fiskeriverket håller databasen uppdaterad beträffande avtal, fartyg, kvoter, m.m. och använder databasen för avräkning av de för tredjelandsfartyg tillgängliga fiskekvoterna i svensk ekonomisk zon i Östersjön. Under 1997 avser Fiskeriverket att integrera Kvotbas i Fiskeriverkets Loggbas i syfte att nå en högre grad av integrerad fiskerikontroll. Loggbas omfattar fångstdatabasen, fartygsregistret samt systemet för uppföljning av strukturstödsprogrammen.

Kontrollavdelningen svarar för registrering av utländska landningsdeklarationer och mottar via SCB även tillhörande avräkningsnotor. Avdelningen svarar även för den månatliga rapporteringen av utländska landningar i Sverige som följer av bestämmelserna i kontrollförordningen.

Hamnkontroll

Kustbevakningens hamnkontroll omfattar främst kontroll av att landad fisk uppfyller bestämmelserna om minimimått, att landade kvantiteter stämmer överens med uppgifterna i loggboken samt att korrekta landningsdeklarationer upprättas.

Hamnkontrollen utförs som en integrerad del av den övriga kustbevakningsverksamheten. I en internationell jämförelse täcker den svenska hamnkontrollen alltför få landningar vilket också påpekats av kommissionens inspektörer. Under 1996 genomfördes 431 landningskontroller. Genom de budgetförstärkningar som kustbevakningen erhöll för budgetåret 1997 har en förstärkt landningskontroll i hamn skett. Under första kvartalet 1997 genomfördes 425 kontroller, vilket uppräknat till kalenderår ungefär motsvarar 3% av alla landningar medan det riktvärde som ses som mål inom EU är 10%.

Fiskeriverkets kvalitetskontroll vid landning sker stickprovsvis i en ambulerande verksamhet längs kusterna. Under 1995 utfördes 112 inspektioner på kuststräckan Svinesund-Trelleborg och 94 inspektioner på kuststräckan Trelleborg-Haparanda. Vid gränspassage sker kontroll vid fem gränskontrollstationer mot Norge. Sju sådana kontroller utfördes under 1996.

I kvalitetskontrollen har uppmärksammats avvikelser från handelsstandarderna huvudsakligen i form av felaktig sortering. I några fall har fisk utdömts som inte uppfyllt kvalitetskraven. Detta har i 106 fall under 1995 lett till skriftliga påminnelser om klassificering av fisk där Fiskeriverket har påtalat angelägenheten av att bestämmelserna följs. En allmän information i dessa frågor har även utsänts till fiskare direkt eller via förstahandsmottagare av fisk. Det är producentorganisationerna eller fiskarena som skall märka ut kvaliteten. Fiskeriverket skall genom stickprov endast kontrollera om märkningen är rätt gjord.

Kontroll av industrilandningar (kontroll av artsammansättning i fångsten) sker vid Ängholmens fiskmjölsfabrik. Verksamheten bedrivs fram till 1998-07-01 i form av ett EU-finansierat projekt. För närvarande landas vid fabriken ca 90 000 ton fisk årligen, främst sill/strömming och skarpsill. Samtliga landningar kontrolleras vad gäller artsammansättning och storleksfördelning. Provtagningen sköts av två jourarbetande kontrollanter. Vid varje landning tas tre prover om 10 kg fisk vardera. Kontrollanterna tar även prover som skall ligga till grund för Havsfiskelaboratoriets arbete med beståndsuppskattningar.

Kontroll av strukturåtgärder

Vid Fiskeriverket är ca 7 personer sysselsatta med frågor om teknisk övervakning av strukturåtgärderna. Till stöd för övervakningen registreras, i Fiskeriverkets databas, information om yrkesfiskelicenser, fiskefartyg, fartygstillstånd, fiskeloggböcker, landningsdeklarationer och avräkningsnotor samt uppgifter rörande de strukturåtgärder som berör fiskefartygen.

Kontroll av fiskefartygens data, såsom dräktighet, maskinstyrka, fiskeredskap och segment enligt den gruppering av fartyg som utförs i anslutning till de fleråriga utvecklingsprogrammen (MGP), sker i samband med förnyelse av fartygstillstånden. Tillstånden är tidsbegränsade till maximalt fem år. Under år 1995 har Fiskeriverkets fiskefartygsregister utvecklats i enlighet med de krav som ställs i kontrollförordningen.

Då permanenta åtgärder för att upphöra med fiske genomförs, t.ex. skrotning eller försäljning till tredje land, ansvarar Fiskeriverket för kontrollen av att åtgärderna de facto vidtas. I samband med skrotning skall särskilt skrotningsbevis utfärdas av en tjänsteman vid Sjöfartsinspektionen, Tullverket, Kustbevakningen, Polisen eller av annan person som Fiskeriverket utser. Därmed dras också fartygstillståndet in och fartyget avregistreras.

Planering och genomförande av temporära fiskestopp sköts av Fiskeriverket efter samråd med fiskets organisationer. Kustbevakningen kontrollerar att fiske inte sker under sådana stopp.

Kontroll av marknadsregleringen

Utöver den kontroll av handelsstandarder som utförs inom ramen för kvalitetskontrollen sker en kontroll av prisregleringen. När producentorganisationerna fastställer sina återtagspriser kontrollerar Fiske-

riverket med stickprov att priserna ligger inom det av EG godkända intervallet.

Att organisationerna upprätthåller sina återtagspriser och inte säljer produkter under dessa priser kontrollerar Fiskeriverket genom stickprovskontroll på avräkningsnotor och återtagsblanketter.

Då säljare anmäler återtag av produkter från marknaden beslutar Fiskeriverkets kontrollant huruvida återtaget skall inspekteras eller om produkterna omedelbart kan fraktas till köparen. I syfte att förhindra att återtagen fisk kommer ut på den ordinarie marknaden färgas denna fisk. Genom granskning av fakturor hos producentorganisationerna kontrolleras att återtagen fisk försålts som djurföda eller liknande.

Fiskeriverket genomförde under 1996 en omfattande kontroll av producentorganisationernas verksamhet. Därvid framkom inte några uppgifter som tyder på påtagliga brister i organisationernas verksamhet.

Diskussioner har förts om att vidta åtgärder för att minimera risken för att återtagen fisk förs ut på marknaden igen. En lösning som har diskuteras är att begränsa antalet hamnar där man tillåter återtag. Detta skulle kunna underlätta för Fiskeriverkets kontrollanter att inspektera större kvantiteter än vad som sker i dag.

Då producentorganisationer ansöker om ekonomisk kompensation för återtagna produkter sker kontroll av de uppgifter som organisationerna redovisar. Vid kontroll har vissa felaktigheter påvisats, såsom att blanketter inte har varit korrekt ifyllda eller att det uppstått felaktigheter vid beräkningar. Dessa fel har hittills inte varit av den art att organisationen förvägrats ekonomisk kompensation.

Åtgärder i händelse av att gällande bestämmelser inte följs

I Sverige beivras överträdelser av fiskebestämmelser främst genom de straffrättsliga påföljder som utdöms av de allmänna domstolarna. I fiskelagen (1993:787) och i lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken finns föreskrifter om sådana påföljder och särskild rättsverkan vid överträdelser av EG:s regelverk. Straffskalan innefattar böter eller fängelse i högst sex månader. När det gäller olaga trålfiske gäller, enligt fiskelagen, att bötesbeloppet normeras till lägst ettusen svenska kronor och högst ett krontal som motsvarar etthundra gånger antalet hästkrafter i motorn på det fiskefartyg som använts för bogsering av trålen.

Domstolarna kan förverka fiskefartyg, redskap och fångster. Bestämmelserna tillämpas i regel så att värdet av vid överträdelser använda redskap och upptagna fångster förverkas, d.v.s. att penningbelopp utkrävs.

Under 1995 genomförde Kustbevakningen sammanlagt 386 fiskeinspektioner inom svenskt fiskeområde (inre vatten, territorialhav och ekonomisk zon). 32 av dessa medförde någon form av anmärkning avseende bestämmelser och 14 st rapporterades till åtal.

Vid sidan av de straffrättsliga påföljderna kan Fiskeriverket ingripa administrativt genom permanent eller tillfälligt återkallande av fartygstillstånd eller begränsning av sådana tillstånd avseende giltighetsperiod, fångstområden, fångstsätt, redskap och fiskarter. En administrativ sanktion är även återkallelse av auktorisering som förstahandsmottagare av fisk. Detta har emellertid inte tillämpats.

7 Nationell Fiskeripolitik

7.1 Inledning

I detta kapitel belyses de delar av fiskeripolitiken som faller utanför den gemensamma fiskeripolitiken. I avsnitt 7.2 redovisas hur EG:s regelverk införlivats i grundläggande nationell lagstiftning. Den gemensamma fiskeripolitiken omfattar enligt basförordningen alla aspekter på fisket. Förutom marknads- och strukturfrågor avses även nyttjandet av alla i vatten levande resurser. Däremot begränsas regleringarna inom ramen för resurspolitiken till yrkesmässigt fiske i marina vatten. Yrkesmässigt fiske i sjöar och vattendrag samt fritidsfiske regleras således inte gemensamt inom EU utan är en fråga för varje medlemsland. Det finns dock vissa marknadsregler för sötvattensfiske. Den kompletterande svenska lagstiftning som behövs finns i Lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, Fiskelagen (1993:787), Förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen samt i Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS).

Andra lagar som berör fisket är Lagen (LOFO 1981:533) om fiskevårdsområden, Vattenlagen (vattenlagen, 1983:291), Lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser m.m. och Naturvårdslagen (1964:822). De senare är föremål för översyn i samband med Miljöbalksutredningen. Sambandet mellan fisket, miljölagstiftningen och miljövården är komplicerat. Från att ha varit en restriktion på fisket övergår miljöhänsynen alltmer till att bli en integrerad del och nödvändig förutsättning för ett långsiktigt hållbart fiske. Kopplingarna mellan miljöpolitiken och fiskeripolitiken i dess nuvarande utformning beskrivs i ett särskilt avsnitt i detta kapitel, 7.12.

7.1.1 Geografiska avgränsningar i EG:s regelverk

De geografiska avgränsningarna i EG:s regelverk gör nationella kompletterande föreskrifter nödvändiga. EU har till exempel tills vidare för-

behållit fisket i havet innanför tolv nautiska mil från baslinjerna för medlemsstaternas egna fiskare samt för andra nationer som traditionellt fiskar där (grundförordningen 3760/92, artikel 6). Medlemsstaterna ges således en långtgående bestämmanderätt i såväl inlandsvatten som i marina vatten innanför baslinjen. Detta kommer även till uttryck genom bestämmelsen i basförordningens artikel 10 enligt vilken medlemsstaterna under vissa förutsättningar får vidta åtgärder för förvaltning av resurser som fiskas av de egna fiskarena. Artikeln gäller i princip ända ut i de ekonomiska zonerna men blir genom nämnda geografiska och andra avgränsningar främst tillämplig där endast den egna nationens medborgare får fiska. Utöver det yrkesmässiga fisket förekommer ett omfattande fritidsfiske med handredskap samt ett relativt omfattande fritidsfiske med rörliga redskap, huvudsakligen nät.

7.1.2 Ansvariga myndigheter

Fiskeriverket är central förvaltningsmyndighet för förvaltning av fiskeresurserna. Enligt verkets instruktion, förordning (1996:145) med instruktion för Fiskeriverket, omfattas fiskerinäringen, vattenbruket beredningsindustri och fritidsfiske. Fiskevård ingår som en del av uppgiften bl.a. genom att myndigheten har sektorsansvar för miljön och därför skall verka för en biologisk mångfald och ett rikt fiskbestånd. Vidare ingår i myndighetsuppgiften att främja forskning och bedriva utvecklingsverksamhet på fiskets område. Någon avgränsning av dessa uppgifter i förhållande till den gemensamma fiskeripolitiken anges inte i instruktionen. Någon ambitionsnivå anges inte särskilt för områden som ligger utanför den gemensamma fiskeripolitikens ram. Däremot begränsas Fiskeriverkets ansvar för fiskevården genom att Fiskeriverket endast får meddela föreskrifter för fiske i havet, längs kusterna samt i Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaren och Storsjön samt upp till första definitiva vandringshinder. För fiskevården i övriga vatten ansvarar fiskevattenägaren. Fiskeriverkets organisation för att utföra uppgifter inom den nationella fiskeripolitiken utgörs huvudsakligen av delar av den centrala myndigheten, Kust- och Sötvattenslaboratorierna inklusive försöksstationen i Kälarne samt utredningskontoren.

När den samordnade länsförvaltningen genomfördes, 1991, inlemmades fiskenämnderna i länsstyrelserna som övertog ansvaret för den regionala fiskevården samt ansvaret för att den nationella fiskeripolitiken får genomslag även på det regionala planet. Dessa uppgifter fullgörs vid länsstyrelserna främst av expertfunktionen för fiske, länsexpert. Sådana uppgifter kan vara direkt hänförliga till länsstyrelserna genom lag eller förordning. I andra fall har handläggningen av ärenden

överförts till länsstyrelserna genom myndighetsföreskrifter. I vissa fall kan även Fiskeriverket besluta att ärenden skall överlämnas till den centrala myndigheten för beslut om ärendet berör flera länsstyrelser.

Beträffande yrkesfisket i marina vatten regleras den inom den gemensamma fiskeripolitiken vilket behandlas i kapitlen 5 och 6. Yrkesfisket i de stora sjöarna m.m. regleras nationellt enligt en liknande modell där grunden är redskapsbegränsningarna. Yrkesfiskare är skyldiga att lämna vissa uppgifter om fisket till Fiskeriverket. Fiskeriverket utövar tillsyn av efterlevnaden av reglerna och Kustbevakningen kontrollerar till sjöss och vid landning av fisk inom sitt verksamhetsområde efterlevnaden av bestämmelserna om fiske. Fiskeriverket kan även överlåta till andra myndigheter att utöva vissa delar av kontrollen. I övriga fall förordnas fisketillsyningsmän av länsstyrelsen.

7.2 Hur EG:s regelverk kompletterats i grundläggande nationell lagstiftning

När Sverige blev medlem i EU underordnades den svenska fiskerilagstiftningen de förordningar som EG har utfärdat inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. En relativt omfattande nationell fiskerilagstiftning måste dock finnas vid sidan av EG:s regler. Orsaken är att det behövs föreskrifter om hur EG:s förordningar verkställs samt åtskilliga kompletteringar. Därutöver finns bestämmelser av rent nationell karaktär.

Den nationella fiskeregleringens gräns mot EG-rätten framgår av grundförordningen (3760/92). I artikel 1 och 3.1 i denna förordning anges att den gemensamma fiskeripolitiken omfattar i princip allt nyttjande av levande resurser i vatten och inom vattenbruket samt beredning och avsättning av fiskeri- och vattenbruksprodukter inom medlemsstaternas territorier eller i gemenskapens fiskevatten eller av gemenskapens fartyg. I artikel 2 begränsas dock den gemensamma resurspolitiken (hållbart utnyttjande av fiskeresursen) till att avse endast yrkesmässigt fiske efter marina arter. Det är därför nödvändigt att i nationell lagstiftning reglera övrigt fiske dels utifrån basförordningens allmänna inriktning, dels utifrån nationell ambitionsnivå.

Efter de lagändringar som genomfördes 1 juni 1995 och 1 januari 1996 har den svenska fiskerilagstiftningen anpassats till den av EG tillämpade systematiken där bestämmelser normalt går att hänföra till något av de tre politikområdena resurser, struktur eller marknad. Resurspolitiken innefattar vård och nyttjande av fiskeresurserna. Fiskelagen (1993:787) omfattar allt som avser resursreglering d.v.s. både den sär-

skilda regleringen genom kvottilldelning av det marina yrkesfisket inom den gemensamma fiskeripolitiken och regleringen av resurserna inom den nationella delen. Struktur och marknad regleras i lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. I förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen har i det närmaste samtliga regeringsföreskrifter samlats. Vad avser nationella bidrag till fiskevård finns vissa kompletterande författningar bl.a. i Förordningen (1985:440) om statsbidrag till fritidsfisket.

Utöver den gemensamma fiskeripolitiken finns vissa regler och lagar inom andra politikområden men som påverkar fiskeripolitiken. Detta gäller främst naturvårdslagstiftningen, veterinärlagen och lagen om genetiskt modifierade organismer.

7.3 Nationell lagstiftning

7.3.1 Fiskelagen och förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen

Grunden för den nationella lagstiftningen på resursområdet följer i huvudsak av fiskelagen medan bestämmelserna om fiske i fiskeförordningen (1993:1097) inför EU-medlemskapet i närmast oförändrat skick överfördes till främst 2 kap. förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. De egentliga fskebestämmelserna finns i myndighetsförskrifter kungjorda i Fiskeriverkets författningssamling, FIFS.

Fiskelagen reglerar det yrkesmässiga fisket såväl som fritidsfisket utom för det geografiska område som omfattar fjällen ovan odlingsgränsen och avtalet mellan Finland och Sverige avseende gränsälvarna.

Enligt 19 § fiskelagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter för fiskevården.

Regeringen har i förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen endast i ett fåtal fall utfärdat grundläggande bestämmelser för fiskevården av långsiktig karaktär. Närmast avses föreskrifterna i 2 kap. §§ 5 och 6 om förbud mot fiske efter mal och flodpärlmussla och mot fiske med sprängämnen, bedövande eller dödande ämnen, elektrisk ström, skjutvapen eller sådana redskap som fisken kan spetsas med. Att förbud mot användning av gift och sprängämne vid fångst och dödande av fisk skall införlivas i medlemsstaternas nationella lagstiftning följer numera av EG:s direktiv (92/43/EEG) av den 21 maj 1992, art och ha-

bitatdirektivet som behandlar bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.

Regeringens rätt att besluta om föreskrifter har i huvudsak förts vidare till Fiskeriverket genom bemyndigandet i 2 kap. 7 § förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. Där anges att Fiskeriverket får meddela föreskrifter för fiskevården som berör fisket i havet och längs kusterna samt i Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland samt i kustmynnande vattendrag och vattendrag som mynnar i de stora sjöarna upp till första definitiva vandringshinder. Fiskeriverket får också föreskriva om att yrkesmässigt fiske som sker genom att en viss fiskemetod används och inom ett visst område endast får ske efter tillstånd av verket. Med stöd av sitt bemyndigande har verket utfärdat föreskrifterna (FIFS 1993:30) om fisket i Kattegatt och Skagerack med angränsande sötvattensområden, föreskrifterna (FIFS 1993:31) om fisket i Östersjön med angränsande sötvattensområden och föreskrifterna (FIFS 1993:32) om fisket i vissa sötvattensområden.

Genom att Fiskeriverket endast kan reglera fisket i havet och längs kusterna samt i Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland, upp till det första definitiva vandringshinder, har ansvaret för beståndsvården i de flesta insjövatten överlämnats till fiskevattenägarna (se vidare avsnitt 7.6).

7.3.2 Statens vatten ovan odlingsgränsen

För fisket på statens vatten ovan odlingsgränsen gäller särskilda bestämmelser som inte finns intagna i fiskelagen. Regler om detta fiske finns istället i Rennäringslagen (1991:437), Rennäringsförordningen (1993:384) och Jordbruksverkets föreskrifter om rätt till upplåtelse av småviltjakt och fiske på statens mark ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen (SJVFS 1993:95). Föreskrifterna utgör grunden för länsstyrelsernas uppdrag att förvalta fisket inom berörda områden. Av rennäringslagen framgår även omfattningen av samebymedlemmarnas nyttjanderätt till fiske. De län som har ett förvaltningsansvar är Norrbottens län, Västerbottens län och Jämtlands län. Fiskeriverket har inte något förvaltningsansvar i dessa områden.

Fiskevårdens inriktning för statens vatten i fjällområdena har formulerats dels i regeringens prop. 1992/93:32, Samerna och samisk kultur m.m., dels i regeringens beslut 1993-07-01, Nytt system för upplåtelser av rätt till småviltjakt och fiske på statens mark ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen. Enligt länsstyrelserna tillämpas denna inriktning.

7.3.3 Finsk-svenska Gränsälvskommissionen

Det finns en särskild överenskommelse mellan Finland och Sverige som reglerar åtgärder i gränsälvarna som medför byggnation i vatten, vattenreglering, förorening och fiske. Överenskommelsen gäller som svensk lag, Lag (1971:850) med anledning av gränsöverenskommelsen den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland. Överenskommelsen skall tillämpas på vattenområdena Könkämä och Muonio älvar, den del av Torne älv och de sjöar där riksgränsen mellan Finland och Sverige löper, de sjöar och vattendrag vilka utgör sidogrenar av eller tillflöde till gränsälvarna, de särskilda utflöden som bildas av Torne älvs skilda mynningsgrenar samt den del av Bottniska viken som ligger inom finska och svenska Nedertorneå socknar.

Fisket inom överenskommelsens särskilda fiskeområde regleras i avtalet som tillämpas som svensk lag. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får under 1997 enligt Lagen (1997:201) om befogenhet att besluta om fisket inom Torne älvs fiskeområde, meddela föreskrifter om fisket i dessa områden. F.n. beslutar de svenska och finska regeringarna i samråd om föreskrifter rörande fisket i gränsälvsområdet. Den Svensk-finska Gränsälvskommissionen beslutar i särskilda fall. Närmare bestämmelser finns i förordningen (FIFS 1997:12) om fisket i Torne älvs fiskeområde. Kommissionen består av 6 medlemmar som har tillsats av vardera statens regeringar. Ordförandeskapet innehas växelvis mellan Sverige och Finland för ett år åt gången. En av de svenska delegaterna skall utses av länsstyrelsen i Norrbottens län.

Regeringen har tillsatt en utredning, Översyn av det gränsöverskridande miljö- och fiskesamarbetet i det finsk-svenska gränsälvsområdet, dir. 1997:79 i syfte att förnya överenskommelsen mellan Finland och Sverige. Utredningen skall vara klar den 31 december 1997.

7.4 Fiske i sötvatten

7.4.1 Yrkesfiske

EU:s resurspolitik tillämpas inte på yrkesfisket i de stora sjöarna eller andra sötvatten. I stället sker resursregleringen genom nationella föreskrifter om begränsningar av fiskets omfattning. Dessa föreskrifter omfattar licenser, redskapsbegränsningar, förbudsområden och fisketider. Enligt §§ 21 och 30-32 fiskelagen föreskrivs om fartygstillstånd och yrkesfiskelicens. Samma system för yrkesfiskelicens som krävs för yr-

kesfiske i marina vatten tillämpas även på yrkesfiske i sötvatten utan stöd av enskild fiskerätt.

Enligt 2 kap. 8 § förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen får Fiskeriverket även föreskriva att kräftfiske på allmänt vatten i Vänern, Vättern, Hjälmaren och Storsjön får bedrivas endast efter tillstånd av verket eller av länsstyrelsen.

EU:s lagstiftning täcker visserligen allt territorium men reglerar endast den marina akvatiska resursen. Enligt artikel 2.2 i basförordningen skall medlemsstaterna se till att icke yrkesmässiga verksamheter inte äventyrar bevarandet och förvaltningen av resurser som omfattas av den gemensamma resurspolitiken. Det bör noteras att den svenska strukturplanen som utarbetats inom ramen för den gemensamma strukturplanen omfattar även det yrkesmässiga insjöfisket. Ett yrkesmässigt insjöfiske av betydelse blev vid Sveriges inträde i unionen ett nytt inslag. De fleråriga utvecklingsprogrammen (MGP) omfattar dock inte insjöfisket eftersom EU inte reglerar fiskeflottans storlek i dessa vatten. Skrotningsbidrag till insjöfartyg kan inte utgå. Stöd kan inte heller utgå till utsättning av fisk avsedd för insjöfisket. Insjöfisket omfattas inte heller av stödet till skydd av marina områden. I övrigt tillämpas strukturplanen även i insjöfisket analogt med kust- och havsfisket.

7.4.2 Icke yrkesmässigt fiske

Regeringen har med stöd av 21 § fiskelagen begränsat redskapsanvändningen för icke licensierat fiske (fritidsfiske). Redskapsbegränsningen gäller allt icke yrkesmässigt fiske oberoende av om fisket sker i marina eller söta vatten. I kapitel 2 13 § i förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen anges att den som fiskar med rörliga redskap i vatten som är fritt för var och en begränsas fisket genom att endast nät, långrev, ryssja, bur, handredskap och håv får användas. Vidare begränsas användningen till endast sex redskap samtidigt. Fiskeriverket prövar frågor om undantag från redskapsbegränsningen. Normalt sett krävs dock yrkesfiskelicens för fiske utöver det som här anges.

Vad som menas med fasta redskap definieras i 7 § fiskelagen. Definitionen gör det möjligt att särreglera användningen av dessa ofta stora och mängdfångande redskap. I §§ 10 och 11 fiskelagen föreskrivs om tillståndsplikt för fiske med fasta redskap utan stöd av enskild rätt samt för utsträckning av sådana redskap från enskilt vatten ut i allmänt vatten. Av 2 kap. 2 § förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen framgår att länsstyrelsen prövar frågor om tillstånd och att sådant, med vissa undantag, får beviljas endast fiskare som bedriver yr-

kesmässigt fiske. I Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 1993:30) om fisket i Kattegatt och Skagerrak med angränsande sötvattensområden har även införts tillståndsplikt för fasta redskap på enskilt vatten. Skälet till detta är att fisket på enskilt vatten på västkusten i princip är lika fritt som fiske på allmänt vatten, enda undantaget är fiske efter ostron.

Enligt 13 § fiskelagen har utländska medborgare rätt att fiska med handredskap i samma utsträckning som svenska medborgare. Övrigt fiske utan stöd av enskild rätt är tillåtet i den mån regeringen bestämmer. Stadigvarande bosatta utländska medborgare har samma rätt som svenska medborgare. Länsstyrelsen prövar frågor om tillstånd till fiske för utländska medborgare och som avser annat än yrkesmässigt fiske enligt 2 kap. 4 § förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

Fisketurism

I budgetpropositionen 1995/96 uttalades att insatser för utveckling av fritidsfiske och fisketurism bör beaktas men med hänsyn till tillgängliga resurser och den gemensamma fiskeripolitikens krav. Det finns inte någon lagstiftning som reglerar fördelningen av fiskresursen mellan yrkesfiske och fritidsfiske i andra inlandsvatten än i de stora sjöarna.

Enligt nuvarande definition omfattar fritidsfisket både sportfiske och husbehovsfiske. Insatser för fisketurism ingår bland de satsningar som får stöd genom EU:s strukturfonder.

Ansvaret för den regionala utvecklingen av fisketurismen åvilar länsstyrelserna. Många län har även en lång erfarenhet av fisketurism. Enligt prop. 1996/97:1 konstaterade regeringen i sin sammanfattning av anslaget C1 att fritidsfiske och fisketurismens utvecklingspotential är en fråga som berör regionala och lokala aktörer, bl.a. länsstyrelserna.

7.5 Uppgiftsskyldighet och tillsyn

Enligt 22 § fiskelagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om skyldighet för den som bedriver yrkesmässigt fiske att lämna uppgifter om fångst, redskap och fångstområde. Fiskeriverket meddelar sådana föreskrifter (FIFS 1995:23) om kontroll på fiskets område. De nationella föreskrifterna om uppgiftslämnande behövs både för att verkställa EG:s kontrollförordning (2847/93) och för det yrkesmässiga fisket inom sötvattensområdet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, enligt 23 § fiskelagen, meddela föreskrifter om hur fiskeredskap och vattenbruksanläggningar skall märkas samt hur fiskeredskap skall märkas av innehavare. Märkningstvång utgör ett nödvändigt komplement till föreskrifterna om yrkesfiskelicens och redskapsbegränsningar. Fiskeriverket har meddelat föreskrifter om märkning av redskap som används vid fiske och för utmärkning av fiskeredskap och vattenbruksanläggningar (FIFS 1994:14).

Enligt 34 § fiskelagen föreskrivs att för tillsyn över efterlevnaden av lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av den får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer utse fisketillsynsman. I 5 kap. 2 § förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen bemyndigas länsstyrelsen att förordna fisketillsynsmän. Fiskeriverket har med stöd av 6 kap. 8 § fiskelagen utfärdat föreskrifter (FIFS 1985:3) om fisketillsynsmän.

Den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreläggande och förbud som behövs för att lagen eller föreskrifter som meddelas med stöd av den skall efterlevas, 35 § fiskelagen. Enligt förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen 5 kap. 3 § får Fiskeriverket och länsstyrelsen meddela sådana föreläggande och förbud.

7.6 Fiskevård

I svensk lagstiftning finns specifika regler och förbud mot fiske endast i ett fåtal fall. Regleringen i allmänna vatten omfattar endast vissa metoder för fisket samt den beståndsuppskattning som kan genomföras genom undersökningsverksamheten inom Fiskeriverket. Genom avgränsning av Fiskeriverkets normgivningsrätt överlämnades ansvaret för beståndsvården i de flesta insjövatten till fiskevattenägarna.

I proposition (1992/93:232) om fiskelag, m.m. anför statsrådet att "när det gäller andra insjövatten än de stora sjöarna bör som princip gälla att fiskevattenägarna tar ansvaret för beståndsvården utan någon särskild reglering. Därmed bör enligt statsrådet en inte obetydlig del av det nuvarande regelbeståndet kunna undvaras." Inriktningen i den nya fiskelagen har varit att samla reglerna nationellt, begränsa föreskrifterna och inte fortsätta med en uppdelning genom länsvisa länsfiskestagor.

Trots en större betoning på vikten av fiskevård för att stärka ett hållbart fiske och behålla den biologiska mångfalden har staten inte några instrument att tillgå för att föregripa utfiskning eller kraftig minskning av bestånden. Enligt 29 § fiskelagen gäller att om den som har fiskerätt i enskilt vatten och vansköter fisket genom att fiska för mycket eller för lite får länsstyrelsen förelägga honom att bedriva fisket på sätt som be-

hövs. Fiskeriverket kan åberopa denna vanhävdsparagraf och om skadan är mycket omfattande men då är det oftast för sent att återställa fisket. Paragrafen har hittills inte använts.

Ett problem i sammanhanget kan vara att det finns olika typer av ägandeförhållanden, enskilt ägande, samfällt ägande, enskilda ägare som bildat fiskevårdsområde m.m. Om ett vatten som är utsatt för misshushållning när det gäller fisket och vanhävdsparagrafen därför borde tillämpas, kan detta inte alltid ske därför att fisket ägs gemensamt och det finns inte någon enskild person att rikta föreläggande emot.

När det gäller utplantering av fisk gäller EU:s habitatdirektiv. Överklagningar angående utsättningar har ökat starkt.

7.6.1 Fiskevårdsområden

När myndigheternas normgivningsrätt inom stora delar av sötvattensområdena försvann fick lagen (1981:533) om fiskevårdsområden större betydelse. Lagen tillkom i syfte att samordna fiskets bedrivande och fiskevården samt att främja fiskerättsägarnas gemensamma intressen. Bakgrunden är att så långt möjligt undanröja de hinder för ett rationellt fiske och en ändamålsenlig fiskevård i sötvatten som uppdelningen av det enskilda fisket på många delägare innebär. Genom lagen erbjuds fiskevattenägarna en möjlighet till ändamålsenlig gemensam förvaltning av sina vatten.

Enligt 10 § lagen om fiskevårdsområden görs ansökan om bildande av fiskevårdsområde hos Länsstyrelsen. Frågan om bildande av ett fiskevårdsområde skall sedan utredas vid en förrättning, såvida det inte är uppenbart att förutsättningar för bildande saknas. Länsstyrelsen får dock utan föregående förrättning besluta att bilda ett fiskevårdsområde, om alla ägarna av fisket är ense om detta (12 §). Av stadgan för en fiskevårdsområdesförening skall framgå grunderna för fiskets nyttjande och fiskevården (18 §), däribland frågan om huruvida föreningens verksamhet skall vara begränsad till fiske med vissa redskap eller till fiske efter vissa fiskarter.

Länsstyrelsen skall föra register över sina beslut enligt lagen om fiskevårdsområden, 6 kap. 7 § förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. Ytterligare föreskrifter om verkställighet av lagen får meddelas av Fiskeriverket som har utfärdat föreskrifter (FIFS 1982:3) om fiskevårdsområden.

Enligt Fiskeriverkets bedömning har det visat sig att de möjligheter som lagen om fiskevårdsområden erbjuder och den omfattning i vilken fiskevårdsområden har bildats inte fullt ut tillgodoser de allmänna in-

tressena i sådana inlandsvatten som klassats som riksintressanta med hänsyn till fritidsfisket eller som har skyddsvärda arter eller stammar.

7.6.2 Statsbidrag till fiskevård

Enligt 1997 års regleringsbrev får anslaget C4, Fiskevård beviljas till tre typer av insatser: bildande av fiskevårdsområdesföreningar, länsstyrelsernas fisketillsyn samt till biotop- och fiskevård såsom utsättningar av angelägna arter och för att bevara hotade fiskarter. Till besluten rörande bildande av fiskevårdsområde fogas villkor om upplåtelse av fiske till allmänheten. Anslaget uppgår för 1997 till 4,6 miljoner kronor. I propositionen (prop. 1997/98:2) Hållbart fiske och jordbruk redovisar regeringen en ökad satsning på en förbättrad fiskevård. Sverige skall genom tillämpning av försiktighetsprincipen verka för ett långsiktigt och ekonomiskt bärkraftigt fiske genom att integrera miljöaspekter och beakta ekologiska krav. Insatsområdena är desamma som tidigare men förstärkningen skall riktas mot fiskevårdsinsatser, främst i kustområdena och i de stora sjöarna samt i förhållande till det fria handredskapsfisket. I budgetpropositionen (prop. 1997:98:1) tillförs anslaget C4 ytterligare 15,4 miljoner kronor för 1998 och uppgår därmed sammanlagt till 20 miljoner kronor.

Handläggning av bidragsärenden regleras i Förordningen (1985:145) om statsbidrag till fritidsfisket inom vissa områden och Förordningen (1985:440) om statsbidrag till fritidsfisket. Genom ändring i sistnämnda förordning den 1 juli 1990 (1990:478) upphörde möjligheten att lämna statsbidrag till bildande av fiskevårdsområden. Bidrag fick dock även i fortsättningen lämnas i de fall ansökan om bildande hade gjorts före den 1 september 1990. Genom regleringsbrevet för 1997 har det blivit möjligt att lämna bidrag även i de fall där ansökan har inkommit efter september 1990.

7.7 Utplantering och odling av fisk

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt 28 § fiskelagen meddela föreskrifter om krav på särskilt tillstånd och om villkor för att fisk skall få sättas ut, flyttas eller odlas. Fisk får utplanteras eller odling anläggas endast efter tillstånd från länsstyrelsen, 2 kap. 16 § förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. Tillstånd får inte ges för sådana arter eller stammar som är olämpliga med hänsyn till vattenområdets särart. Tillstånd får inte heller ges om det finns risk för spridning av smittsamma sjukdomar.

Då de biologiska förutsättningarna är likartade i odling och vid utplantering behandlas de i samma föreskrifter. För bedömning av sjukdomsfrågor används Statens Veterinärmedicinska Anstalt (SVA) som officiell remissinstans vid tillståndsprövning. Ansvarig myndighet för smittskydd i landet är Statens Jordbruksverk (SJV), som bl.a. bevakar och införlivar EU:s direktiv i svensk lagstiftning. I sammanhanget aktuella föreskrifter är bl. a. Obligatorisk hälsoövervakning av odlad fisk (SJVFS 1994:94), Hälsokontroll av husdjur (SJVFS 1993:42), och Anmälningspliktiga djursjukdomar (SJVFS 1995:49). Samråd sker som regel med Fiskeriverket i fiskefrågor.

EU:s habitatdirektiv och konventionen om biologisk mångfald har inneburit en mer strikt syn på odling och utplantering av fisk. Detta har i sin tur medfört att antalet överklagningar till Fiskeriverket av odlings- och utplanteringstillstånd har ökat kraftigt.

Ytterligare föreskrifter om utsättning och flyttning av fisk samt om fiskodling och slakt av odlad fisk meddelas av Fiskeriverket, 2 kap. 18 § förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. Med stöd av detta har Fiskeriverket meddelat föreskrifter (FIFS 1993:29) om odling, utplantering och flyttning av fisk.

7.8 Övrig reglering enligt Fiskelagen

7.8.1 Samäganderätt av fiske

I 15 § fiskelagen bemyndigas länsstyrelsen att på ansökan från någon av delägarna av en fastighet som innehas med samäganderätt, besluta om hur fisket skall bedrivas.

7.8.2 Fiskådra

Länsstyrelsen får enligt bestämmelser i §§ 17 och 18 fiskelagen besluta att fiskådra skall gå i en annan del av vattnet än vad som anges i grundreglerna samt medge undantag från bestämmelsen att fiskådran skall hållas fri från fiskredskap.

7.8.3 Hänsyn till naturvårdens intressen

Enligt 20 § fiskelagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske skall tas till naturvården. Regeringen har i 2 kap. 12 § förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen föreskrivit att Fiskeriverket meddelar sådana föreskrifter. Fiskeriverket eller länsstyrelsen får besluta om att miljökonsekvensbeskrivning skall upprättas för att göra det möjligt att bedöma vilken inverkan en fiskemetod eller utsättning av en fiskart har på miljön. Naturvårdsverket skall ges tillfälle att yttra sig.

7.9 Uppgifter enligt Vattenlagen

För byggande i vatten krävs i princip tillstånd enligt vattenlagen (1983:291). Ansökan om att bygga i vatten görs hos någon av landets sex vattendomstolar, som genom sin dom meddelar tillstånd i vilket anges de villkor som gäller för företaget. Ett undantag utgör de delar av Torne och Muonio älvar som utgör riksgräns, där vattenmålen handläggs av Finsk-Svenska Gränsälvskommissionen.

Enligt vattenlagen skall Fiskeriverket yttra sig till vattendomstolen om vattenföretagets inverkan på det allmänna fiskeintresset samt föreslå de bestämmelser som behövs till skydd för fisket. Om Fiskeriverket finner att yttrande inte kan avges utan undersökning på platsen skall verket anmäla detta till vattendomstolen, som förordnar om sakkunnigutredning enligt 32 § vattenlagen.

Sedan tillkomsten av 1918 års vattenlag har bedömningar av skador på fisket till följd av byggnationer i vatten varit en omfattande uppgift för den centrala fiskerimyndigheten och dess regionalt placerade utredningskontor. Kammarkollegiet för talan i vattenmål och länsstyrelserna utför bl.a. undersökningar och tillsyn med anknytning till vattendomar. Vid vattendomstolarna förekommer tre typer av mål, ansökningsmål, stämningsmål, och förrättningsmål. De domar enligt vattenlagen som oftast har störst betydelse för fisket är domar avseende vattenkraftanläggningar. Eftersom de flesta sådana mål är gamla förekommer i dessa fall mest omprövningar. En vattendom får omprövas tidigast efter 10 år men i många fall omprövas de först efter 30 - 40 år. För närvarande tillkommer 10-15 nya mål per år och ca 30 omprövas. C:a 100 mål är under fiskeribiologisk undersökning och hydrologisk/biologisk omprövning.

Faktorer som inverkar på den framtida omfattningen av större förordnanden i vattenmål är bl. a. utvecklingen på energi- och trafikområdena. Nya mer omfattande förordnande som t.ex. Öresundsbroprojektet och Brunnsbergs kraftverk har tillkommit under senare år.

7.9.1 Ansökningsmål

Flera myndigheter berörs av vattenmål, bl.a. Kammarkollegiet, Fiskeriverket, länsstyrelser och Naturvårdsverket.

Påverkan på fisket i mål som rör byggnation i vatten har ur samhällets synvinkel ansetts vara en viktig faktor att beakta, vilket också kommer att gälla i fortsättningen enligt förslaget till miljöbalk.

I fiskefrågor har vattendomstolarna sedan vattenkraftsutbyggnadens början förordnat Fiskeriverket som sakkunnig, oftast har förordnandena varit utställda på respektive utredningskontor, tidigare som personligt förordnande för fiskeriintendenten. Vattendomstolen har hittills utnyttjat Fiskeriverket som domstolens sakkunnige, främst med hänsyn till dess opartiskhet och samlade fiskerikompetens men även av praktiska skäl. Konsultföretagen inom branschen är hittills få och anlitas oftast av sökanden.

Vattendomstolen kan också med stöd av rättegångsbalken och med åberopande av 13 kap. 32 § vattenlagen på eget initiativ förordna fiskesakkunnig i ett vattenmål. Detta sker i större vattenmål och kan gälla både allmänt och enskilt fiske. I många fall kan den skada som ingreppet innebär eller effekten av de åtgärder som krävs för fisket inte avgöras direkt. I sådana fall kan vattendomstolen fastställa en prövotid under vilken frågorna skall utredas vidare.

I vattenlagen finns särskilda bestämmelser om sådana större vattenföretag som skall underställas regeringens prövning (11 kap. §§ 1-3 vattenlagen). Den som vill utföra ett sådant företag är skyldig att i god tid innan närmare undersökning av företaget påbörjas, underrätta bl. a. Fiskeriverket i de fall verksamheten bedöms beröra fiskeintresset (11 kap. 8 § vattenlagen). Om företaget kan medföra skada eller inverkan på fisket har Fiskeriverket rätt att förordna om nödvändiga utredningar, som genomförs på företagets bekostnad (11 kap. 10 § vattenlagen). På denna bestämmelse grundade sig exempelvis de omfattande undersökningar som föregick prövningen av Öresundsbron.

Att avge yttranden är en myndighetsuppgift som hittills utförts utan kostnad i de fall yttrandet kan baseras på befintligt material. Om det inte är möjligt att yttra sig utan undersökning på platsen, skall Fiskeriverket anmäla detta till vattendomstolen, som förordnar om sakkunnigutredning enligt 13 kap. 32 § vattenlagen. Kostnader för dessa under-

sökningar och yttranden liksom inställelsekostnad vid vattendomstolen täcks av den sökande enligt 20 kap. 6 § vattenlagen. Fiskeriverket debiterar enligt en särskild taxa som är fastställd i samråd med Riksrevisionsverket.

Vattenlagen (12 kap.) reglerar prövningen av markavvattningsföretag. Förrättningsmannen är då skyldig att samråda med Fiskeriverket i de fall fisket kan beröras. Kammarkollegiet kan föra talan vid förrättningen om det finns yrkanden på fiskets område. Sådana ärenden förekommer inte mer än någon gång per år, men de kan ibland kräva omfattande handläggning.

7.9.2 Vattendomen

Vattendomstolens beslut, vattendomen, kan innehålla bestämmelser och villkor till skydd för fisket och vattenmiljön eller beslut om fiskeavgifter. Den som vill utföra ett vattenföretag som kan skada fisket är enligt 3 kap. 11 § vattenlagen skyldig att utan ersättning vidta och för framtiden underhålla sådana anordningar som behövs för att fisken skall kunna komma fram eller för att fisket skall bestå, släppa fram vatten för ändamålet samt iaktta de villkor i övrigt som på grund av företaget kan behövas till skydd för fisket i det vatten som berörs av vattenföretaget eller i något angränsande vattenområde. I mål som rör allmänt fiskeintresse kan många olika åtgärder komma ifråga. Det kan t.ex. gälla att reglera vattenföringen, biotopåtgärder, att bygga fiskvägar, förbud mot arbeten som gör vattnet grumligt under viss tid, särskilt skydd av de platser där fisk leker, föreskrifter om kompensationsutsättningar, bestämmelser om tidpunkt för omprövning, att upprätta kontrollprogram samt att betala vattenavgifter.

Fiskeriverkets utredningskontor utför en fortlöpande uppföljning av de skadekompenserande åtgärderna, bl. a. i de stora målen avseende lax som gäller årliga utsättningar av omkring 1,8 miljoner laxungar (laxsmolt). Frågor om minimitappning i samband med regleringar kräver ofta omfattande fiskeribiologiska utredningar liksom omfattande kontroll.

Enligt 10 kap. 5 § vattenlagen får vattendomstolen, om det är lämpligare, i stället för att meddela villkor ålägga tillståndshavaren att betala en särskild avgift för att främja fisket i det vatten som berörs eller inom något angränsande vattenområde. Avgiften kan fastställas som en engångsavgift eller som en årlig avgift. I yttrande till vattendomstolen ger Fiskeriverket genom utredningskontoren förslag till skadekompenserande åtgärder eller förslag till en avgift enligt 10 kap. 5 § vattenlagen. Även om Kammarkollegiet inte yrkar på åtgärder som kompensation

för det allmänna fiskeintresset i målet bedömer vattendomstolen genom sin officialprövning dessa frågor enligt 3 kap. § 11 och 10 kap. 5 § vattenlagen med ledning av Fiskeriverkets yttrande.

Enligt 10 kap. 6 § vattenlagen skall den som innehar tillstånd till företag betala en årlig allmän fiskeavgift för främjande av fisket inom landet om vattenföretaget kan antas skada fisket eller vattenståndsförhållandena. Avgiften utgår enligt avgiftsenhet och storleksklasser enligt 10 kap. §§ 7 och 8 vattenlagen. Kammarkollegiet framställer yrkandet på förslag från Fiskeriverket. Enligt Förordningen om avgifter enligt vattenlagen (1983:945) skall sådana medel användas för att bekosta forskning och utveckling inom fiskevården i enlighet med vad Fiskeriverket bestämmer. Samråd skall ske med Skogs- och jordbrukets forskningsråd (SJFR) då det gäller medlens användning.

Regeringen måste godkänna Fiskeriverkets eller länsstyrelsernas användning av vattenavgiftsmedlen inom den egna verksamheten.

7.9.3 Omprövningar

Villkoren för ett vattenföretag kan omprövas enligt 15 kap. 3 § vattenlagen. Beslut kan även omprövas enligt 15 kap. 4 § vattenlagen om det visar sig att anordningar som vidtagits eller de villkor som meddelats till skydd för fisket enligt 3 kap. 11 § och 10 kap. 5 § är mindre ändamålsenliga. Fiskeriverket, genom utredningskontoren, svarar för de fiskeutredningar och det underlagsmaterial som Kammarkollegiet behöver i detta avseende. Utredningarna är ofta av samma karaktär som i ansökningsmål och kan vara omfattande. Ett hundratal ärenden är för närvarande under utredning för eventuell omprövning.

7.9.4 Speciella mål

Vattenlagen gäller för de äldre kärnkraftverken vid Ringhals och Barsebäck medan miljöundersökningarna vid Forsmarks- och Oskarshamnsverken drivs med stöd av Miljöskyddslagen. För de båda äldre kärnkraftverken föreligger slutdomar, i vilka föreskrivs ett fortlöpande kontrollprogram under hela drifttiden som utförs av Fiskeriverket.

Det mest omfattande av de mål som rör bygge i vatten gäller Öresundsbroförbindelsen vars kontrollprogram utförs av Fiskeriverket.

Vid statens utbyggnad av vattenkraften vid Älvkarleby i Dalälven bestämdes i en Kungl. Maj:ts resolution 1913 att Vattenfallsstyrelsen skulle anlägga, utrusta och underhålla en laxodlingsanstalt. Driften sköts av Fiskeriverket. Den årliga avkastningen av en engångsavgift

bekostar odling och utsättning av lax och havsöring från försöksstationen.

7.9.5 Kammarkollegiets roll i vattenmål

Kammarkollegiet arbetar med två typer av ärenden, ansökningsärenden och omprövningsärenden. Kollegiet skall, om det behövs, föra talan i vattenmål för att tillvarata allmänna intressen. Detta innebär att Kammarkollegiet kan framställa yrkanden och överklaga domar. Även berörd kommun har talerätt för lokala allmänna intressen. Däremot saknar andra myndigheter sådan talerätt.

För att bedöma om talan skall föras kontaktar Kammarkollegiet Fiskeriverket, Länsstyrelsen och i större mål Naturvårdsverket. Om Kammarkollegiet beslutar föra talan avges synpunkter först efter det att Fiskeriverket och länsstyrelsen avgivit yttranden. Det allmänna fiskeintresset är ofta det viktigaste allmänna intresset som Kammarkollegiet har att bevaka i vattenmålen och yrkanden i denna del har hittills oftast sammanfallit med vad Fiskeriverket föreslagit i sitt yttrande.

I omprövningsmål är det Kammarkollegiet som uppträder som sökande. Omprövningarna går i korthet ut på att förändra och/eller nyskapa villkor för äldre vattenrättsliga tillstånd. Minst 95% av omprövningarna gäller det allmänna fiskeintresset. Inför en ansökan om omprövning krävs såväl fiskeribiologiska som tekniska och hydrologiska undersökningar.

Merparten av de omprövningar som nu är aktuella enligt vattenlagen bör vara avklarade inom fem år. Detta innebär att verksamheten därefter kommer att plana ut på en lägre nivå.

I förslaget till ny miljöbalk ges förutom Kammarkollegiet även länsstyrelserna och Naturvårdsverket rätt att begära omprövning av både äldre vattenrättsliga tillstånd och miljötillstånd. Denna rätt ges dock inte till Fiskeriverket. För att förverkliga den föreslagna omläggningen måste dessa myndigheter bygga upp en vattenrättslig kompetens.

7.10 Övriga fiskerifrågor

7.10.1 Veterinära frågor

Ansvarig myndighet för veterinära frågor är Jordbruksverket som ger ut föreskrifter som berör fisket med stöd av ett flertal lagar. Epizootilagen

(1980:369) reglerar anmälningspliktiga sjukdomar hos fisk. Lagen (1992:1683) om provtagning av djur rör obligatorisk hälsoövervakning av odlad fisk. I djurskyddslagen (1988:534) regleras transport och skötsel av odlad fisk. Lagen (1985:342) om kontroll av husdjur reglerar frivillig hälsokontroll av odlad fisk.

Genom Fiskhälsodirektivet (91/67/ EEG) om djurhälsovillkor för utsläppande på marknaden av djur och produkter från vattenbruk regleras förflyttningar av fisk för att förhindra spridning av sjukdomar. Detta direktiv behandlar dock inte spridningen av främmande populationer eller ekologiska effekter. För att skydda svensk fiskodling och den vilda fiskfaunan har Sverige hos EU sökt garantier för att smittsamma sjukdomar inte skall föras in i landet. Jordbruksverket prövar tillstånd att föra in djur för utplantering enligt förordningen (1994:542) om införsel av levande djur.

Vid införsel av fisk, fiskrom, blötdjur och kräftdjur finns en samrådsskyldighet med Fiskeriverket. Fiskeriverket deltar även i det föreskriftsarbete som berör fisket och är remissinstans i veterinära frågor.

7.10.2 Genmodifierade organismer

Gentekniklagen (1994:900) och genteknikförordningen (1994:901) innehåller regler om tillståndsprövning och ansvarsfördelning mellan myndigheter. Fiskeriverket har ansvar för vattenlevande organismer. Verkets föreskrifter (FIFS 1995:10) om genetiskt modifierade vattenlevande organismer reglerar denna verksamhet.

Reglerna för användning av genmodifierade organismer (GMO) ingår inte i den gemensamma fiskeripolitiken men styrs av två EU-direktiv, dels av direktivet om innesluten användning av genmodifierade organismer (90/219/EEG) och dels av direktivet om avsiktlig utsättning och utsläppande på marknaden av genmodifierade organismer (90/220/EEG). Med avsiktlig utsättning menas enligt direktivet "varje form av avsiktligt införande av GMO eller en kombination av GMO i miljön utan särskild inneslutning, varmed avses fysiska hinder eller en kombination av fysiska och kemiska eller biologiska hinder vilka syftar till att begränsa kontakter med människor i allmänhet och med miljön". Tillsynsmyndighet för vattenlevande organismer är Fiskeriverket såväl det gäller innesluten användning, avsiktlig utsättning som utsläppande på marknaden.

Utvecklingen på genteknikområdet går snabbt och intresset att använda GMO ökar. Vissa organismer, t.ex. laxfisk, bedöms som högriskarter då generna kan spridas till vilda populationer. Riskbedömningar är svåra att göra särskilt för vattenlevande organismer då erfarenhet

saknas. Verksamhet pågår inom EU att revidera direktiven och även att ta fram regler för riskbedömning. Några svenska ansökningar om utsättning av vattenlevande GMO finns inte men förfrågningar om innesluten användning har förekommit.

Fiskeriverket har i detta fall ansvar för alla vattenlevande organismer och inte enbart de som omfattas i fiskelagstiftningen d.v.s. fisk, kräftdjur och blötdjur.

Inom Utbildningsdepartementet har tillsats en parlamentarisk utredning avseende bioteknik under hösten 1997, Dir. 1997:120, Biotekniken i samhället - möjligheter och risker.

7.10.3 Dumpning

Det finns ett förbud mot att dumpa avfall, fast ämne, vätska eller gas inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon, lag, 1971:1154 om förbud mot dumpning av avfall i vatten. Enligt §3 kan undantag från lagens föreskrifter beviljas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Enligt Dumpningskungörelsen, 1971:1156 §1 medger Naturvårdsverket sådana undantag efter samråd med Fiskeriverket. Medgivandet skall avse visst slag och viss mängd avfall samt tiden, platsen och sättet för dumpningen.

7.10.4 Undanröjande av för fisket hindrande vrak

Sjöfartsverket prövar möjligheten att undanröja fartyg eller andra större föremål som sjunkit i vattenområden där fiske bedrivs och som vållar väsentligt förfång för sådant fiske som är av viss omfattning. Sjöfartsverket skall samråda med Fiskeriverket vid prövning av sådana ärenden.

7.11 Miljöpolitik i förhållande till Fiskeripolitik

7.11.1 Sektorsansvaret för miljön

Fiskeriverket har sektorsansvar för miljön och skall enligt sin instruktion i samråd med naturvårdsmyndigheterna verka för en biologisk

mångfald och därmed för ett rikt och varierat fiskbestånd. Samhällssektorernas miljöansvar fastställdes av riksdagen 1988 i samband med den miljöpolitiska propositionen (prop. 1987/88:85). Varje samhällssektor skall ansvara för att förhindra att nya miljöskador uppstår och för att lösa de problem som redan finns. Genom sektorsansvaret och hur dessa frågor betonas i instruktioner och regleringsbrev avvägs ansvaret för miljön mot nyttjandet av den biologiska resursen.

I regeringens proposition Hållbart fiske och jordbruk (prop. 1997/98:2) redovisas åtgärder för ett hållbart fiske. Regeringen bedömer att sektorsansvaret är en förutsättning för ett framåtsyftande miljöarbete på fiskets område och skall tillämpas i en fortlöpande dialog med miljöns företrädare det utvidgade sektorsansvar som föreslås anses vara en gemensam angelägenhet för såväl myndigheter som näringssidan. Viktiga åtgärder som framhålls i detta sammanhang är att Sverige genom tillämpning av försiktighetsprincipen aktivt skall verka för ett långsiktigt och ekonomiskt bärkraftigt fiske genom att integrera miljöaspekter och beakta ekologiska krav. Genomförandet av den internationella aktionsplanen för Östersjölaxen skall prioriteras och satsningarna ökar för att förbättra fiskevården.

Vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992 antogs Agenda 21 som ett långsiktigt handlingsprogram för hållbar utveckling. Som central myndighet för en areell näring och med ett sektorsansvar för miljön och den biologiska mångfalden berörs Fiskeriverket av flera av kapitlen i Agenda 21. De för verkets ansvarsområde två viktigaste kapitlen i agendan är kapitel 15 om bevarandet av den biologiska mångfalden och kapitel 17 om skyddet för oceaner och hav. Det senare kapitlet behandlar även innanhav och kustområden samt skyddet av den marina miljön och de marina tillgångarna. Eftersom fisket utgör en viktig del av dessa ingår rekommendationer om skydd för fiskresurserna. Fiskeriverket har på särskilt regeringsuppdrag redovisat arbetet i anslutning till Agenda 21 i en skrivelse i oktober 1996.

I ett särskilt regeringsbeslut i december 1996 har Fiskeriverket tillsammans med ett antal andra statliga myndigheter fått i uppdrag att ingå i ett pilotprojekt, Miljöledningssystem i statlig förvaltning. Myndigheterna skall under 1997 göra en miljöutredning, ta fram förslag till en miljöpolicy samt påbörja och så långt som möjligt utarbeta en handlingsplan för fortsatt integration av miljöhänsyn i myndighetens verksamhet. Fiskeriverket är den enda sektorsansvariga myndigheten som fått ett sådant uppdrag.

7.11.2 Naturvårdspolitiken och EU:s direktiv

Naturvårdens intressen kan inverka begränsande på fisket främst genom att vissa områden fredas från fiske och av att vissa arter skyddas mot exploatering.

Naturvårdspolitiken inom Europeiska gemenskapen regleras i huvudsak av art- och habitatdirektivet (92/43/ EEG) och fågeldirektivet (79/409/EEG). Enligt art- och habitatdirektivet skall naturområden som innehåller naturtyper eller arter av intresse för gemenskapen skyddas. Dessa områden tillsammans med särskilda skyddsområden enligt fågeldirektivet skall ingå i ett sammanhängande nätverk som benämns Natura 2000. Varje land skall bidra till bildandet av Natura 2000 i en utsträckning som står i proportion till omfattningen på dess territorium och av de typer av livsmiljöer och habitat som anges i direktiven. Naturvårdsverket har regeringens uppdrag att för Sveriges del arbeta med Natura 2000 tillsammans med länsstyrelser och sektorsmyndigheter.

Medlemsstaterna skall enligt habitatdirektivet vidta nödvändiga åtgärder för att skydda växter och djur. I direktivet finns en lista som omfattar de växter och djur vilkas bevarande kräver att särskilda bevarandeområden utses.

EU:s direktiv har införlivats i svensk lagstiftning främst Naturvårdslagen, avsnitt 7.13.5.

7.11.3 Biologisk mångfald

Vid FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992 undertecknades en konvention om biologisk mångfald. Konventionens mål är att bevara den biologiska mångfalden, att hållbart nyttja dess beståndsdelar samt att främja en rättvis fördelning av nyttan som uppstår vid nyttjandet av genetiska resurser. Hösten 1993 beslöt riksdagen om en svensk strategi för bevarande av biologisk mångfald och hållbart nyttjande av mångfalden.

Enligt proposition (1993/94:30), Strategi för biologisk mångfald, är målen för natur- och miljövården inom fiskets område att fisk och skaldjur och deras näringsorganismer skall bevaras i livskraftiga, naturligt reproducerande bestånd. I detta inkluderas bl.a. att slå vakt om alla fiskarter i landet. Det är även väsentligt att bevara variationer inom arter eftersom den i många fall är betydelsefull. I princip likalydande for-

muleringar finns i proposition (1993/94:158), om fisket m.m., där särskilt bevarandet av lax, flodkräfta och mal nämns.

Fiskeriverket har haft ett uppdrag att utarbeta en aktionsplan för miljöfrågorna inom fisket. Av budgetpropositionen för 1997 framgår att regeringen planerar att återkomma under året beträffande de förslag som Fiskeriverket redovisat. Detta framgår också av proposition (1996/97:75), Skydd av hotade arter samt aktionsplanen för biologisk mångfald.

7.11.4 Naturresurslagen

Lagen om hushållning med naturresurser m.m. (NRL 1987:12) berör tre områden som är direkt kopplade till fisket. Ett sådant område är yrkesfiskets och vattenbrukets riksintressen, 2 kap. 5 § lagen om hushållning med naturresurser m.m. Fisket berörs också genom riksintressen för naturvård, 2 kap. 6 § lagen om hushållning med naturresurser m.m. och riksintressen för friluftslivet, 2 kap. 6§.

Enligt tillämpningsförordningen (1993:191) beslutar Fiskeriverket om riksintressen för yrkesfisket.

Naturvårdsverket beslutar om riksintressena enligt 2 kap. 6 § efter samråd med Fiskeriverket. Fiskeriverket självt kan således endast fastställa riksintressen för yrkesfisket och vattenbruket och inte för fisk och fiske i allmänhet. Detta förhållande, som fortfarande består i förslaget till miljöbalk, skall ses i ljuset av vad som sägs i verkets instruktion om sektorsansvar för miljön, biologisk mångfald, rikt och varierat fiskbestånd och fiskemöjligheter för allmänheten.

I 3 kap. 6 § lagen om hushållning med naturresurser m.m. finns vattenområden införda där vattenkraft eller vattenöverledning för vattenkraft inte får utföras. Detta berör i hög grad fiskets intressen och Fiskeriverket har varit involverat i den översyn som skett och som utmynnat i utredningen Omtankar om vattendrag.

7.11.5 Naturvårdslagstiftningen

Naturvårdslagen (1964:822) reglerar skyddet av såväl biotoper som växter och djur från naturvårdens synpunkt. Lagen ger inte Fiskeriverket några direkta befogenheter eller skyldigheter. Indirekt berör dock lagen verkets ansvarsområde. Ansvarsfördelningen är oklar mellan Naturvårdsverkets och länsstyrelsernas befogenheter i förhållande till Fiskeriverket vid skydd som grundar sig på naturvårdsmotiv.

Vid skydd av biotoper finns olika grader av skydd från nationalparker till naturreservat och naturvårdsområden. Flera av de reservat som rör havet är av särskilt intresse för fisket och kan uppfattas som kontroversiella. Av naturvårdslagen framgår inte att fiskelagstiftningen begränsar möjligheterna till reservatsbildning i fall där det grundläggande syftet är skydd för fisk, vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräftdjur. Inom ramen för fiskelagstiftningen finns föreskrifter för fiskevården som kan läggas till grund för bildande av fredningsområden, införande av fredningstider, redskapsbestämmelser m.m. En jämförelse kan göras med det undantag, avseende fiskar, vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräftdjur som finns i 9 kap. 1 § i förslaget till miljöbalk, där möjligheten att med stöd av Miljöbalken meddela särskilda bestämmelser till skydd för djur och växtarter regleras. Det föreslagna undantaget innebär att nuvarande möjligheter enligt naturvårdslagen (§§ 14 a och 14 b) för Naturvårdsverket och länsstyrelserna att införa skyddsbestämmelser med avseende på fisk utgår.

Enligt naturvårdslagen får skyddsbestämmelser införas på grund av internationella åtaganden. Sådana åtaganden finns bl.a. i konventioner rörande skydd av tonfisk och småvalar. Den atlantiska tonfisken skyddas av en internationell konvention, International Convention for the Conservation of Atlantic Tunas (ICCAT). Sverige har under tiden före medlemskapet i EU deltagit som observatör i ICCAT. Numera bevakas Sveriges intressen av EU. Arbete med skydd av småvalar sker i den internationella sammanslutningen Agreement on the Conservation of Small Cetaceans of the Baltic and North Seas (ASCOBANS) där Sverige representeras av Naturvårdsverket. Fiskeriverket medverkar i arbetet på nationell nivå.

När det gäller frågan om nationell behörighet med avseende på nämnda konventioner bör beaktas att den gemensamma fiskeripolitiken enligt grundförordningen omfattar alla levande marina akvatiska resurser. Således ingår förutom all fisk inklusive tonfisk bl. a. även vattenlevande däggdjur som valar. Den svenska fiskelagstiftningen avgränsas dock till att gälla endast fisk samt vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräftdjur. Föreskrifter om vård och nyttjande av vattenlevande däggdjur finns i stället i jaktlagstiftningen. Enligt 2 § Jaktlagen (1987:259) avses med vilt i lagen vilda däggdjur och fåglar. Med jakt avses att fånga eller döda vilt och att i sådant syfte söka efter, spåra eller förfölja vilt. Länsstyrelsen och Naturvårdsverket bemyndigas i jaktlagstiftningen att i olika avseenden besluta i frågor om jakt.

7.11.6 Miljöskyddslagen

Vid prövning av ärenden enligt miljöskyddslagen (1969:387) skall Koncessionsnämnden för miljöskydd bl.a. samråda med de statliga och kommunala myndigheter som har väsentliga intressen att bevaka i frågan. Det finns dock inte något lagstadgat krav för Fiskeriverket att avge yttrande i dessa ärenden på samma sätt som det i Vattenlagen finns ett krav att verket skall avge yttrande. Praxis innebär att Fiskeriverket bereds möjlighet att inkomma med yttrande till Koncessionsnämnden. I enlighet med verkets sektorsansvar för miljöfrågor inom fisket avgör Fiskeriverket från fall till fall om ärendet är av sådan betydelse för fisket att det bör bevakas.

7.11.7 Förslaget till Miljöbalk

Miljöbalksutredningen lämnar i sitt betänkande Miljöbalken, en skärpt och samordnad miljölagstiftning för ett hållbar utveckling, SOU 1996:103, ett förslag till miljöbalk. I betänkandet Följdlagstiftning till miljöbalken, SOU 1997:32 anges förändringar i lagar som inte ingår i miljöbalken. Enligt planerna skall en proposition lämnas till riksdagen under våren 1998 om Miljöbalken skall komma att gälla från och med den 1 januari 1999.

I miljöbalken sammanförs bestämmelserna i flera centrala miljö- och resurslagar, såsom miljöskyddslagen, naturvårdslagen, naturresurslagen, gentekniklagen, vattenlagen samt ett tiotal andra lagar, till en gemensam miljö- och resurslagstiftning. Fiskelagen föreslås inte ingå i miljöbalken.

De delar av Vattenlagen som ingår i miljöbalken har skrivits in i kapitel 11, vattenverksamhet i förslaget till miljöbalk. Vissa förändringar förekommer. Den viktigaste förändringen är att det kommer att finnas en ny lag med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet. I denna lag, 6 kap. 5 § kommer att finnas bestämmelser om särskilda fiskeavgifter som får bestämmas istället för att det meddelas villkor enligt kap. 11 8 § första stycket, förslaget till miljöbalk. Vattendomstolarna avskaffas och ansökan om tillstånd kommer att prövas av miljödomstolen eller i vissa fall av länsstyrelserna. Omprövning får ske av tillståndsmyndigheten (miljödomstolen) efter vad som är skäligt och domstolen kan ändra beslut, upphäva eller meddela nya villkor eller andra bestämmelser. Omprövning kan bl.a. ske av följande skäl, efter 10 år

(eller den kortare tid som på grund av vad som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen föreskrivs av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer), om en miljökvalitetsnorm inte uppfylls, om ny teknik väsentligen skulle förbättra kontrollen, om det visar sig att anordningar som vidtagits till skydd för fisket med stöd av 11 kap. 8 § eller enligt 6 kap. 5 § lag med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet är mindre ändamålsenliga. I fråga om tillsyn kommer denna troligen att preciseras i författning. I lagen anges i 5 avd. 26 kap. 3 § att tillsyn skall utövas av Naturvårdsverket, generalläkaren, de statliga myndigheter som regeringen bestämmer, länsstyrelsen och kommunerna.

Enligt förslaget till miljöbalk regleras inte Fiskeriverkets uppgifter som i tidigare vattenlag. Om Fiskeriverket i fortsättningen skall ha samma uppgifter som tidigare måste dessa regleras i författning. Fiskeriverkets uppgifter enligt Miljöbalken kan komma att utökas genom att inte endast vattenmål utan även miljömål i övrigt omfattas.

I förhållande till nuvarande lagstiftning medför förslaget till Miljöbalk få materiella förändringar. Enligt förslaget till följdlagstiftning till miljöbalken föreslås förändring i 3, 20 och 37 §§ fiskelagen. Detta innebär att den bestämmelse i fiskelagen som straffbelägger brott mot fiskeförbud som har meddelats för visst område med anledning av företag enligt vattenlagen eller äldre lag upphävs då motsvarande bestämmelse kommer att finnas i förslaget till miljöbalk. Begreppet miljökonsekvensbeskrivning i fiskelagen ersätts med analys. Motivet till denna ändring är att miljökonsekvensbeskrivning förbehålls sådan åtgärd enligt miljöbalken.

I förslaget saknas emellertid en hänvisning till fiskelagstiftningen i de fall ett marint reservat skall bildas och det grundläggande syftet är att skydda fiskbestånd. Någon skyldighet för länsstyrelsen att i andra fall av reservatsbildning som berör fiske och fiskevård samråda med Fiskeriverket finns inte heller. Fiskeriverket får en ökad skyldighet att bevaka allmänna fiskeintressen i miljöskyddsmål.

Hur Miljöbalken kan komma att påverka förhållandena i framtiden och vilka effekter det kan få för Fiskeriverkets expertfunktion på detta område är ännu oklart. Eventuellt måste detta klargöras i samverkan mellan Fiskeriverket och Naturvårdsverket.

8 Nationell fiskeriadministration

Administrationen av den nationella fiskeripolitiken utförs främst av Fiskeriverket och länsstyrelserna. Jordbruksdepartementets fiskeenhet, har ett övergripande ansvar för inriktningen av politiken. Kustbevakningen har uppgifter inom övervakning och kontroll av såväl det kustnära yrkesfisket som av yrkesfisket i de stora sjöarna. Även fritidsfisket på allmänna vatten utefter kusterna och i vissa av de stora sjöarna övervakas av Kustbevakningen.

Utöver den statliga administrationen tillkommer det ansvar för fisket som ankommer på ägare till privata vatten samt nyttjare av dessa vatten. Fiskevården på privata vatten finansieras till största delen genom avgifter som tas ut för fiskekort. Statligt stöd utgår till fiskevattenägare främst för att organisera fiskevårdsområden.

I detta kapitel beskrivs den administration som finns för den nationella fiskeripolitiken. Där så är nödvändigt beskrivs gränsen mot administrationen av den gemensamma fiskeripolitiken.

8.1 Omfattning av nationell politik

Grunden för den nationella fiskeripolitiken finns i fiskelagen, lagen om fiskevårdsområden, vattenlagen samt rennäringslagen med till lagarna hörande författningar. I naturvårdslagen, naturresurslagen m.fl. finns även bestämmelser som påverkar fiskeripolitiken (kapitel 7).

Den nationella fiskeripolitiken omfattar allt vatten i den mån det inte är reglerat av EU. När det gäller Sveriges sötvatten omfattar det statliga ansvaret vad gäller regleringen av fisket de stora sjöarna, Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland samt vattendrag upp till första vandringshindret, statens vatten ovan odlingsgränsen samt i övrigt statligt ägda vatten. Fiskeriverket har dock ett ansvar för exempelvis biologisk mångfald i övriga vatten. Ansvaret fördelas så mellan Fiskeriverket och Jordbruksverket att Fiskeriverket ansvarar för samtliga dessa vatten utom för vatten ovan odlingsgränsen där Jordbruksver-

ket är ansvarig myndighet och länsstyrelserna utför uppgifter i anslutning till detta fiske.

Gränsälvarna Muonio och Torne älvar med biflöden regleras genom ett särskilt avtal mellan Finland och Sverige och administreras av finsk/svenska Gränsälvskommissionen.

För privata vatten ansvarar ägaren. Genom bildande av fiskevårdsområden kan ansvaret samordnas för ett eller flera vattendrag. För bildande av fiskevårdsområden utbetalas statligt bidrag. För 60 % av de privata vattnen har bildats fiskevårdsområden. Övergripande fiskevårdsbestämmelser ges ut av Fiskeriverket.

Den nationella fiskeripolitiken omfattar:

- fiskevård t.ex. biotopvård och utsättningar, insatser för bevarande av hotade arter
- yrkesfiske i sötvatten
- fritidsfisket, d.v.s. sportfiske och husbehovsfiske
- expertförordnanden och utredningar i samband med vattendomar
- fisketillsyn.

8.2 Jordbruksdepartementet, fiskeenheten

Jordbruksdepartementet, fiskeenheten ansvarar för den nationella politiken på fiskets område samt vissa nationella förvaltningsfrågor bl.a. överklaganden avseende Fiskeriverkets normgivning. Frågor om fiskepolitiken i området ovan odlingsgränsen hanteras av Jordbruksdepartementets same- och utbildningsenheten.

8.3 Fiskeriverket

Enligt förordningen (1996:145) med instruktion för Fiskeriverket skall Fiskeriverket verka för en ansvarsfull hushållning med fisktillgångarna på ett sätt som långsiktigt medverkar till livsmedelsförsörjningen och vårt välstånd i övrigt. Vidare skall verket i enlighet med sitt sektorsansvar för miljön, i samråd med naturvårdsmyndigheterna, verka för en biologisk mångfald och därmed för ett rikt och varierat fiskbestånd. Fiskeriverket har därför uppgiften att avväga produktionsmålet mot miljömålet.

I Fiskeriverkets instruktion anges även några mer detaljerade områden för den nationella delen av verksamheten. Fiskeriverket skall:

- medverka till att öka fiskemöjligheterna för allmänheten, och
- främja forskning och bedriva utvecklingsverksamhet på fiskets område.

Den senare punkten avser allt fiske således både inom den gemensamma fiskeripolitiken och nationellt.

8.3.1 Uppgifter

Fiskeriverket utfärdar *föreskrifter* avseende både det fiske som regleras genom den gemensamma fiskeripolitiken och den nationella regleringen. Föreskrifterna kungörs i Fiskeriverkets författningssamling, FIFS. Före 1993 hade länsstyrelserna en omfattande föreskriftsrätt genom de s.k. länsfiskestadgorna. Föreskriftsrätten upphävdes emellertid genom fiskeförordningen (1993:1097). Avsikten med indragningen av länsstyrelsernas föreskriftsrätt var att samla större delen av regelgivningen för att uppnå en bättre samordning och översikt samt för att göra besparingar i administrationen. Inte heller förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen ger länsstyrelserna föreskriftsrätt. Däremot får länsstyrelserna i vissa fall meddela undantag avseende gällande regler, ge tillstånd och utfärda förbud. Genom att föreskriftsrätten har samlats hos Fiskeriverket har detta arbete vid myndigheten blivit betydande.

I myndighetsansvaret ingår även en skyldighet för Fiskeriverket att *svara på remisser* från regeringen. Flertalet remisser kommer från Jordbruksdepartementet och från Miljödepartementet, men kan även komma från andra departement som Kommunikationsdepartementet och Näringsdepartementet. Antalet remisser från Miljödepartementet har på senare år ökat, främst beroende på verkets uttalade sektorsansvar för miljön. Som central myndighet på fiskets område och som sektorsmyndighet besvaras även remisser från andra myndigheter. Särskilt bör nämnas Naturvårdsverket som ofta i sina regeringsuppdrag har att samråda med Fiskeriverket.

Enligt 4 § Förvaltningslagen (1986:223) skall varje myndighet lämna upplysningar, *vägledning, råd* och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Denna serviceskyldighet följer även av 7 § verksförordningen. En viktig och omfattande del av verksamheten är att ge information, såväl i form av publikationer och annat skriftligt material som i form av muntliga upplysningar. Denna information gäller till stor del fiskeregler och föranleds bl.a. av verkets författningsutgivning. Informationen gäller också i hög grad områden som fiskerikontroll och strukturstöd.

Med anledning av författningsarbetet följer också krav i lagen (1977:65) om kungörande i mål och ärenden hos myndighet m.m. Av förarbetena till denna lag följer att myndigheten är skyldig att vidta lämpliga åtgärder för att bekantgöra föreskrifter hos allmänheten.

8.3.2 Några särskilda uppgifter

Enligt 36 § fiskelagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva om avgifter för myndighets verksamhet enligt lagen eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av den. I 6 kap. 2 § förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen föreskrivs att Fiskeriverket får meddela föreskrifter om ansökningsavgift i sådana ärenden.

I 51 § fiskelagen föreskrivs att länsstyrelsens beslut enligt fiskelagen eller enligt de föreskrifter som meddelas med stöd av den får överklagas hos Fiskeriverket. I 6 kap. 6 § förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen föreskrivs att beslut av länsstyrelsen får överklagas hos Fiskeriverket.

8.3.3 Verksamhetsområden

Verksamhetsmålen är uppdelade på mål i förhållande till tre områden fiskerinäringen, fiskeresurserna och fritidsfisket. När det gäller fiskerinäringen ingår administrationen nästan fullständigt i den gemensamma fiskeripolitiken. Verksamhetsområdet fritidsfiske omfattas helt av nationell administration. Däremot blandas Fiskeriverkets administration inom verksamhetsområdet fiskeresurserna. Detta kommer även till synes i regleringsbrevets målformuleringar 1997 för detta område som bl.a. följande sägs. Avseende området fiskeresurser skall:

- Fiskeriverket verka för biologisk mångfald på fiskets område och särskilt att forskningsprogrammet om reproduktionsstörningar hos Östersjöfisk genomförs.

Avseende fritidsfisket enligt målet i regleringsbrevet skall Fiskeriverkets insatser för dess utvecklingsmöjligheter ske med beaktande av tillgängliga medel och den gemensamma fiskeripolitikens krav.

Bland de mer preciserade kraven återfinns endast ett som avser det nationella fisket nämligen en redovisning av utnyttjande av de resurser som ställts till förfogande genom vattendomar (s.k. 10:5 medel).

I Fiskeriverkets årsredovisning för räkenskapsåret 1995/96 upptas för varje verksamhetsgren operativa mål och prestationer. För verksamhetsgrenen fiskerinäringen upptas inte några mål eller prestationer med anknytning till nationell fiskepolitik. För verksamhetsgrenen Fritidsfiske upptas tre operativa mål och tre prestationer:

- Mål 1. Ökad upplåtelse av fiskevatten av god kvalitet.
- Prestation 1. Beslut av fiskeriverket om fördelning av statsbidrag till fiskevårdsområden.

- Mål 2. Förbättrad kunskap om de svenska fritidsfiskets, särskilt sportfiskets omfattning inriktning och samhällsekonomiska värde.
- Prestation 2. Undersökningen om fritidsfisket i Sverige 1995.

- Mål 3 Fler konkurrenskraftiga verksamheter inom fisketurismen och aktiviteter som främjar fisketurismens utvecklingsmöjligheter.
- Prestation 3 Rapport om fisketurismens samhällsekonomiska förutsättningar och konferensen Fisketurism - en naturlig näring.

Fiskeriverkets bedömning av utfallet och resultatet var att behovet av statsbidrag till bildandet av fiskevårdsområdet kvarstår och att de bidrag som utgivits under året har följt reglerna och uppgått till 1,4 miljoner kronor. Kunskaperna om det svenska fritidsfisket har ökat väsentligt genom rapporten om fisketurismen och konferensen.

Verksamhetsområdet fiskeresurser omfattar både verksamhet som regleras enligt den gemensamma fiskeripolitiken och den helt nationella. Fiskeriverket anger i sin inledning att det krävs tillgång till kunskaper om dels beståndssituationer, dels det fisketryck som bestånden är utsatta för att kunna skapa ändamålsenliga fiskebestämmelser och för att kunna bedriva en tillfredsställande fiskevård. De under året framtagna resursöversikterna är speciellt betydelsefulla eftersom de ligger till grund för verkets nationella föreskrifter om fiske. En annan nationellt betingad övergripande uppgift var att upprätta en aktionsplan för biologisk mångfald. Under verksamhetsområdet redovisas mål och prestationer samt resultat för tre olika områden. Området, resursreglering av vissa bestånd, upptar två områden som helt kan hänföras till den gemensamma fiskeripolitiken, nämligen sillfisket och torskfisket. Det tredje delområdet rör laxfisket i Östersjön som genom att lax är en vandringsfisk både berör den gemensamma fiskeripolitiken och den nationella. Delområdet omfattar fyra mål och fyra prestationer. På detta område blandas nationella mål och mål enligt den gemensamma fiskeripolitiken. Fiskeriverkets bedömning av utfallet och resultatet är att de

åtgärder som har vidtagits har haft stor betydelse för uppvandringen av lekande vildlax under 1996 och att en förhållandevis stark årsklass för 1997 torde utvecklas vilket ökar möjligheten att förhindra utslagning eller genetisk utarmning av de vilda bestånden. För området fiskerikontroll finns inga mål angivna som har att göra med den nationella politiken. Området fiskevård däremot tar upp enbart mål som har med nationella regleringar att göra. I inledningen anförs att förvaltningen av bestånd som inte regleras genom nationella kvoter till stor del är parallell med regleringen av kvoterade arter. Sex mål och sex prestationer upptas.

- *Mål 1.* Utveckla och pröva kvantitativa resursskattningsmodeller anpassade för kustfisket viktiga bestånd samt följa beståndens variationer och ge prognoser för viktigare bestånd.
- *Prestation 1.* Fiskeriverket har genomfört provfisken med standardiserad teknik i sammanlagt 12 områden för några viktiga arter samt givit prognoser för tre arter.

- *Mål 2.* Följa beståndsvariationer och ge prognoser för fisk i sötvatten och i kustmynnande vattendrag samt utveckla fiske- och fiskevårdsmetoder av viktiga fiskarter främst i de stora sjöarna.
- *Prestation 2.* Data har samlats från 21 kustmynnande vattendrag och 4 vattendrag i inlandet samt från 1300 provfiskade vattendrag i landet. Årliga ekoräkningar m.fl. undersökningstekniker har använts för beräkning av fiskbestånden i Vänern, Vättern och Mälaren. Fiskestatistik har samlats in från yrkesfiskare i inlandet. Kvalitetskontrollerade data från provfisken avseende uppföljning av miljöövervakningen och effekter av kalkning. Effekter av avrinning och temperatur på laxfiskbestånden har utvärderats.

- *Mål 3.* Med stöd av resursöversikter och olika föreskrifter medverka till att förutsättningarna förbättras för både fritidsfiske och yrkesfiske.
- *Prestation 3.* 13 utredningar rörande nationella regleringar har utarbetats. Dessa har legat till grund för nationella regleringar. Besvär över länsstyrelsernas beslut med stöd av Fiskeriverkets föreskrifter samt dispensansökningar har behandlats i 37 ärenden. Information om fiskebestämmelser har lämnats i ett stort antal fall.

- *Mål 4.* Utforma siklöjetrålar så att fångsten av icke könsmogna fiskar reduceras.

- *Prestation 4.* Försök med s.k. sorteringspanel har utförts och överlevnaden har kontrollerats genom sumpning.

- *Mål 5.* Utveckla fiskevårdsmetoder och utarbeta åtgärdsplaner för flodkräfta, sjölevande laxfiskar samt vissa hotade arter.
- *Prestation 5.* Utvecklingsarbetet har redovisats i tre vetenskapliga artiklar, elva rapporter samt i råd och anvisningar.

- *Mål 6.* Utveckla fiskevårdsmetoder för strömmande vatten.
- *Prestation 6.* Resultat från studier har redovisats i tio vetenskapliga artiklar samt i en sammanfattande volym med råd och anvisningar.

Fiskeriverket bedömer utfallet och resultatet så att genomförda analyser har givit en god bild av tillståndet i många olika bestånd vilket har legat till grund för regleringar av fisket. I många fall har det även inneburit möjligheter till ökat fiske. För att fullt ut uppnå uppsatta mål krävs tillförlitligare modeller, förbättrat underlagsmaterial, utökade övervakningsinsatser så att det blir bättre efterlevnad av beslutade föreskrifter samt en fortsatt minskning av miljöstörande verksamheter. En betydande ökning av insatserna avseende resursövervakningen på kust- och sötvattensbestånd har skett genom omprioriteringar i verksamheten. Under 1996 har en samlad översikt över kust- och insjöbestånden för första gången levererats och Fiskeriverket bedömer att sådana översikter kan ge bättre underlag för beslut om ändrade fiskeregler.

8.3.4 Organisation och administration för nationell reglering

Fiskeriverkets organisation är inte indelad så att resurserna för verksamheten inom den nationella delen och den del som avser den gemensamma fiskeripolitiken kan särskiljas fullt ut. Sedan EU-inträdet har organisationen anpassats till kraven i den gemensamma fiskeripolitiken. Ytterligare förändringar under 1997 har medfört anpassningar men det behövs fler åtgärder för att kunna särskilja den nationella administrationen från administrationen av den gemensamma fiskeripolitiken.

Utredningen uppdrog åt Fiskeriverket att göra en översiktlig beräkning av hur resurserna fördelas för olika enheter om man delar upp dessa i resurser för att administrera och uppfylla den nationella fiskeripolitiken och resurser för den gemensamma fiskeripolitiken. Den 1 mars 1997 hade Fiskeriverket sammanlagt 228 årsarbetskrafter. Av dessa var 72 inriktade mot uppgifter inom nationell fiskeripolitik och 126 mot

mot uppgifter den gemensamma fiskeripolitiken. En fördelning mellan enheter skulle uppstå enligt nedanstående tabell.

Tabell 8:1: Fördelning av Fiskeriverkets personal vid en uppdelning på nationell och gemensam fiskeripolitik (CFP), antal årsarbetskrafter.

	Nationell	CFP	Gemensamma funktioner
Verksledning, stab			5
Svensk Fisk			3
Administrativa avdelningen			21
Resurs- och miljöavdelningen	6	5	
Marknads- och strukturavd.		11	
Fiskerikontrollavdelningen.		21	
Utredningsavdelningen	2	2	1
Summa centralt	**8**	**39**	**30**
Sötvattenslaboratoriet	13	13	
Filialkontor, Örebro	3	2	
Fiskeriförsöksstat. Älvkarleby	5	5	
Fiskeriförsöksstat. Kälarne	9		
Summa Sötvattenslab.	**30**	**20**	
Havsfiskelaboratoriet		32	
Östersjölaboratoriet		7	
Undersökningsfartygen		17	
Summa Havsfiskelab.		**56**	
Summa Kustlab.	**14**	**11**	
Utredningskontor, Luleå	7		
-"- Härnösand	5		
-"- Jönköping	4		
Summa utredningskontor	**16**		
SWEDMAR	4		
Summa SWEDMAR	**4**		
Summa totalt	**72**	**126**	**30**

Resurs- och miljöavdelningen arbetar med frågor avseende både den gemensamma och den nationella fiskeripolitiken. Fiskevårds- och miljöfrågor samt frågor om fritidsfiske och turistfiske hör till den nationella delen. Avdelningen medverkar i internationella förhandlingar om fångstkvoter och fiskeregler, beslutar om regler för fisket såsom fis-

kekvoter, redskapsbestämmelser, fredningstider, minimimått mm som i princip hör till den gemensamma fiskeripolitiken.

Marknads- och strukturavdelningen ansvarar för frågor som till största delen avser den gemensamma fiskeripolitiken. Yrkesfisket behandlas som en helhet, därför handhar avdelningen även frågor avseende yrkesfisket i de stora sjöarna som inte direkt regleras genom EU administreras av avdelningen.

Avdelningen för fiskerikontroll svarar endast för frågor som avser den gemensamma fiskeripolitiken.

Utredningsavdelningen administrerar på central nivå både utrednings- och undersökningsverksamhet och forskning som avser nationell fiskeripolitik och den gemensamma fiskeripolitiken på olika platser i landet.

Den administrativa avdelningen utgör en resurs för hela verket och dess verksamhet fördelas i internbudgeten på övriga verksamheter.

Lokala enheter

Laboratorier, utredningskontor och övriga lokala enheter beskrivs i kapitel 4 och 9. I detta kapitel redovisas endast översiktligt vilka enheter som har arbetsuppgifter avseende den nationella fiskeripolitiken samt något mer ingående uppgifterna vid utredningskontoren.

- Sötvattenslaboratoriet i Drottningholm med en enhet i Örebro och Fiskeriförsöksstationer i Kälarne och Älvkarleby har arbetsuppgifter som till mycket stor del knyter an till nationell fiskeripolitik. Vid kontoret i Örebro utvecklas genom RASKA-projektet en landsomfattande databas för kust och insjövatten som skall användas för resursöversikter, modellering och prognoser i syfte att förbättra och rikta fiskevården.
- Kustlaboratoriet i Öregrund med personal i Forsmark, Ringhals, Simpevarp, Barsebäck och Göteborg har arbetsuppgifter som till mycket stor del knyter an till nationell fiskeripolitik samt uppdragsverksamhet inom miljöområdet.
- Utredningskontoren i Jönköping och Luleå samt i Härnösand har uppgifter som med få undantag knyter an till svensk reglering.

Fiskeriverkets utredningskontor

Inom Fiskeriverket har resurs- och miljöavdelningen ansvaret för ärenden enligt vattenlagen och miljöskyddslagen. Utredningskontoren hör sedan 1991 till utredningsavdelningen men utredningskontorens uppgifter används främst resurs- och miljöavdelningen. Uppgifterna består dels i att avge yttranden i ansökningsärenden enligt vattenlagen, dels i att utföra utredningsuppdrag i samband med vattenmål och vissa insatser av forskningskaraktär.

Arbetsuppgifterna utförs huvudsakligen på verkets två utredningskontor i Jönköping och Luleå. Kontoret i Luleå har även personal i Härnösand. Fiskeriverket samordnade kontoren i Luleå och Härnösand under 1996 genom att inte tillsätta tjänsten som fiskeriintendent i Härnösand. Frågan om att flytta verksamheten vid utredningskontoret i Jönköping till det centrala Fiskeriverket har utretts men f.n. gäller att Jönköpingskontoret finns kvar. Fiskeriverket har inriktningen att stärka integrationen med resurs- och miljöavdelningen .

Antalet utredningskontor/fiskeriintendentdistrikt var under en lång följd av år sju (kontor fanns förutom i Luleå, Härnösand och Jönköping även i Gävle, Örebro, Kalmar och Göteborg). Minskningen av antalet kontor berodde huvudsakligen på den minskade vattenkraftutbyggnaden vilket medför att antalet utredningar successivt minskar. I samband med att de tidigare regionala fiskestadgorna togs bort krävdes också mindre insatser av utredningskontoren.

Utredningskontoren leds av en fiskeriintendent som i huvudsak är finansierad via verkets förvaltningsanslag medan personalen i övrigt är finansierad genom uppdragsverksamhet i vattenmål eller andra uppdrag. Uppgifterna betalas enligt en särskild taxa. Vid sidan av fiskeriintendenterna finns tio biologer och fiskerikonsulenter samt två kontorsassistenter anställda vid kontoren. Till detta kan komma särskilt anställd personal under fältsäsongen. Utredningskontoret i Jönköping har t.ex. vissa tider haft upp till tio personer anställda i projekt eller tidsbegränsat.

Verksamhet relaterad till vattenmål upptar omkring 40% av verksamheten i Luleå, 65% av verksamheten i Härnösand och 75% av verksamheten i Jönköping. Under budgetåret 1995/96 (18 månader) handlades vid de tre utredningskontoren 439 vattenmål. Av dessa mål krävdes mer omfattande utredningar i ca 65 fall samt mindre utredningar i 135 mål. Antalet förordnanden som sakkunnig är för närvarande cirka 70

stycken vid de tre utredningskontoren sammantaget. Några av de ärenden som förordnandena avser är förenade med långa prövotider och kommer inte att slutföras förrän efter sekelskiftet.

För den personal som arbetar med vattenmål krävs en bred kompetens, bl.a. kunskaper inom fiskeribiologi, allmän biologi och statistik, men också praktiska erfarenheter från fältundersökningar liksom kunskaper i exempelvis fiskeriteknik. Den speciella karaktär som utredningar åt vattendomstolen har kräver också kunskap om vattenlagens regler och vattendomstolarnas arbetssätt. För genomförandet av undersökningarna disponerar utredningskontoren resurser i form av exempelvis båtar, fiskeredskap, elfiskeutrustning och telemetriutrustning.

8.4 Länsstyrelserna

I detta avsnitt beskrivs länsstyrelsernas uppgifter med fiskefrågor avseende den nationella regleringen. I kapitel 6 redovisas länsstyrelsernas arbete med EU-stöd.

8.4.1 Ansvar för fiskefrågor vid länsstyrelserna

Länsstyrelsen ansvar i fiskefrågor regleras i fiskelagen, förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen, rennäringslagen samt i vattenlagen. Enligt länsstyrelsernas instruktion skall det finnas en länsexpert för sakområdet fiske. Länsexperten skall under länsstyrelsens ledning ha ett ansvar för sitt sakområde och medverka till samordning mellan olika sakområden inom länsstyrelsen. Innan länsstyrelsen beslutar att förordna länsexpert för fiske skall samråd ske med Fiskeriverket. I det fall Fiskeriverket och Länsstyrelsen inte är ense om en anställning skulle ärendet tidigare hänskjutas till regeringen för avgörande. När nu försöken med samordnad länsförvaltning för Skåne län och Kalmar län utvärderats har i länsstyrelseinstruktionen 3 § införts att länsstyrelserna beslutar efter samrådet och att besvärsrätten upphör. Det finns för närvarande en länsfiskekonsulent per län. I några fall är tjänster vakanta. Det gäller bl.a. Gotlands län och Västmanlands län. I dessa fall har utredning avseende samordning av länsexpert mellan flera län pågått. Den nya instruktionen medger samordning.

Fiskeriverket får i vissa fall besluta att ärenden skall överlämnas till verket för beslut om det berör flera länsstyrelser.

8.4.2 Verksamhetsmål för fiskeverksamheten

I regleringsbrevet för länsstyrelserna för 1995/96 fastställdes två gemensamma övergripande mål och ett gemensamt verksamhetsmål för fiskeverksamheten.

De *övergripande målen* var att länsstyrelserna skulle medverka till en ansvarsfull hushållning med fisktillgångarna och att länsstyrelserna skulle medverka till utvecklingen av konkurrenskraftiga företag inom fiskerinäringen. Endast ett av dessa mål, det första, avsåg den nationella politiken.

Verksamhetsmålet angav att länsstyrelserna skulle prioritera insatser inom ramen för EG:s strukturstöd till vattenbruket, fiskberedningsindustrin och infrastrukturen på fiskets område.

I regleringsbrevet för 1995/96 fick Fiskeriverket i uppdrag att utarbeta ett gemensamt system för redovisning och uppföljning av länsstyrelsernas uppgifter på fiskets området. Uppdraget skulle utföras i samråd med länsstyrelserna. Under 1996 redovisades uppdraget till Jordbruksdepartementet och resultatet är att länsstyrelserna i redovisar enligt en gemensam mall i sina årsredovisningar vilket medför att det är lättare att sammanställa länsstyrelsernas samlade uppgifter på området.

8.4.3 Resurser

Enligt länsstyrelsernas årsredovisningarr uppgår antalet årsarbetskrafter för verksamhet inom fiskeområdet till 54,2 för budgetåret 1995/96 omräknat till kalenderår. Enligt den enkät som utredningen lät länsstyrelserna utföra uppgår antalet årsarbetskrafter vid samtliga länsstyrelser för uppgifter avseende EU:s strukturstöd till ca 11. Antalet årsarbetskrafter för nationell fiskeriadministration uppgår enligt denna beräkning till 43. Variationen mellan länen är dock ganska stor. I vissa län åtgår nästan alla resurser för administration av den gemensamma fiskeripolitiken och i andra län åtgår mycket administration för nationella frågor. I Jämtlands, Norrbottens och Västerbottens län förvaltas statens vatten av länsstyrelserna vilket medför viss tillkommande administration.

8.4.4 Uppgifter

Länsstyrelsernas fiskeadministration kännetecknas av att de flesta arbetsuppgifterna är författningsstyrda. Därutöver finns arbetsuppgifter

härledda från länsstyrelsernas regleringsbrev samt uppgifter som delegerats från Fiskeriverket och Naturvårdsverket enligt viltskadekungörelsen. Vissa länsstyrelser har definierat egna regionala verksamhetsmål för fisket. Länsstyrelsernas uppgifter på fiskets område varierar även utifrån förutsättningarna i övrigt och utifrån de geografiska förhållandena.

Länsstyrelsernas del i fiskeadministrationen redovisas här utifrån den struktur för återrapportering som används av länsstyrelsernas och som är densamma som för Fiskeriverket. Den indelas i fiskenäringen, fritidsfisket och fiskeresurserna.

Fiskenäringen

Enligt förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen (1994:1716) utför länsstyrelserna arbete med licenser, EU-stöd, fiskerilån, tillstånd att fiska med fasta redskap, samt vattenbruk. Följande uppgifter avseende nationella politik utförs i förhållande till Fiskeriverket:

- fiskerilån avseende administration av lån
- beslut om tillstånd för att fiska med fasta redskap på allmänt vattenområde och kronoholmar
- vattenbruk avseende beslut om tillstånd att anlägga fiskodling samt tillstånd till insättning av fisk i odling. Länsstyrelsen är skyldig att hålla register över odlingar.

Fiskodlingar regleras även av Fiskeriverkets föreskift (1993:29) samt av Jordbruksverkets föreskrift (SJVFS 1994:94), där länsstyrelsen är skyldig att utöva tillsyn med kontrollbesök vid vissa anläggningar. Rapportering sker i dessa fall till Statens veterinärmedicinska anstalt. Ett till fiskerinäringen angränsande område är viltskadeskydd som avser beslut om ersättning för sälskador och bidrag till att motverka sälskador. Länsstyrelsens uppgift framgår av prop. 1996/97:1 samt i jaktförordningen (1996:727). Ersättning och bidrag utbetalas till fiskare men samarbetet sker med Naturvårdsverket då upphovet till skadan, sälen, är ett däggdjur som inte ingår i Fiskeriverkets ansvarsområde.

Fritidsfiske

Länsstyrelserna har arbetsuppgifter avseende fiskevårdsområden och vissa statliga nationella stöd.

- Fiskevårdsområden regleras i 1981:533 och FIFS 1982:3. Länsstyrelsen tar initiativ till och beslut om bildande av fiskevårdsområde samt är skyldig att hålla register över fiskevårdsområden i länet.
- Statliga stöd avser handläggning, beslut och kontroll av fiskevårdsbidrag samt handläggning och beslut om statligt stöd till biologisk återställning av kalkade vatten. Fiskevårdsbidragen är delegerade från Fiskeriverket medan Naturvårdsverket har ansvaret för kalkade vatten.

Fritidsfiske och fisketurismens utvecklingspotential är en fråga för regionala och lokala aktörer, bl.a. länsstyrelserna.

Fiskeresurser

Områden som medför arbete för länsstyrelserna är: utsättning av fisk, fisketillsyn, dispenser, vissa uppgifter enligt vattenlagen samt uppgifter på några speciella områden. Författningar som styr länsstyrelsens medverkan i arbete med resursen fisk är främst förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen och olika föreskrifter av Fiskeriverkets författningar. Även vattenlagen (1983:291) och fiskelagens bestämmelser om fiskådra medför vissa uppgifter för länsstyrelserna:

- För utsättning av fisk och kräftdjur krävs länsstyrelsens tillstånd.
- Fisketillsyningsmän förordnas och utbildas av länsstyrelserna.
- Dispenser avseende diverse undantag från författningar, som att utfärda elfisketillstånd, tillstånd till rotenonbehandling och tillstånd för utländska medborgare att fiska i vissa vatten. Dispenser meddelas även från ett stort antal paragrafer avseende t.ex. fiske med fasta redskap, förbudstider och redskapsförbud.
- Länsstyrelserna fattar även beslut avseende, att förklara ett område för kräftpestsmittat, vid särskilda skäl, ge tillstånd till fiske av mal och flodpärlmussla samt att använda sprängmedel, dödande eller bedövande ämnen för vetenskapligt syfte. Enligt fiskelagen beslutar länsstyrelserna om flyttning av fiskådra samt meddelar dispens från

förbud att fiska i fiskådra. Länsstyrelserna fattar även beslut om hur fisket ska bedrivas på samägd fastighet.

- Enligt vattenlagen är länsstyrelserna tillsynsmyndigheter. Länsstyrelsernas fiskefunktion skall motta anmälningar om rensningsföretag, besluta om bygdeavgiftsmedel samt om användning av vissa vattenavgiftemedel enligt vattenlagen kap. 10 5 §.

Den sistnämnda uppgiften enligt vattenlagen sköts efter delegation från Fiskeriverket. Fiskeriverket är såsom central myndighet på området även den främsta samarbetsparten i övriga fall. Då det gäller tillståndsplikten angående bestämmelser om kräftpest som länsstyrelsen fattar beslut om gör Fiskeriverket varje år en sammanställning av från länsstyrelserna inrapporterade kräftpestutbrott.

Utöver de i författning stadgade uppgifterna bedriver länsstyrelserna i varierande grad rådgivning till avnämare och allmänhet. Rådgivning och information om fiskebestämmelserna samt kontakter med åklagarväsendet och polismyndigheten om fiskerilagstiftningen är omfattande uppgifter för länsstyrelserna trots att dessa uppgifter inte är reglerade i författning. Länsstyrelserna lämnar även underlag till Fiskeriverket då nya föreskrifter upprättas samt yttrar sig över förslagen och informerar allmänheten. Länsstyrelserna samlar också in statistik över älvfisket och det kustfiske som bedrivs av icke licensierade fiskare. Statistiken vidarebefordras till Fiskeriverket. Även inom länsstyrelserna förekommer rådgivning av fiskesakkunniga bl.a. i planärenden och naturvårdsärenden.

Några särskilda uppgifter i vissa länsstyrelser

Fisket i statens vatten ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen förvaltas av länsstyrelserna i berörda län, Norrbottens-, Västerbottens- och Jämtlands län. Jordbruksdepartementet ansvarar för frågorna genom same- och utbildningsenheten, funktionen för jakt- och viltvård. Den centrala myndighetsfunktionen upprätthålls av Jordbruksverket, företagsenheten, funktionen för upplåtelse av mark samt jakt- och fiskerätt.

Vid berörda länsstyrelser finns ett speciellt beslutsorgan, rennäringsdelegationen, som beslutar i frågor av principiell karaktär. I övriga frågor, huvudsakligen fiskeupplåtelser, beslutar länsstyrelserna.

Fiskeupplåtelser omfattar allmänt fiskekort för handredskapsfiske, tillstånd att fiska med rörliga redskap samt fiske för avsalu. Allmänt fiskekort säljs genom återförsäljare. Länsstyrelserna upplåter även handredskapsfiske genom särskilda tillstånd i vissa vatten där fiske-

upplåtelsen begränsats, kvoterat fiske. Länsstyrelserna beslutar även om underupplåtelser till medlem i sameby, sammanslutning av samebymedlemmar eller fastighetsägare som delar rätt till vatten med staten. Tillstånd till fiske för avsalu kan lämnas till fiskesamerna, licensierade fiskare och innehavare av fjällägenheter. Information till allmänheten om vilka vatten som är upplåtna, upplåtelsetider, regler för fisket m.m. utges årligen i form av broschyrer och bilagor till fiskekort.

Fisketillsynen i statens vatten i fjällen sker i första hand genom särskilt förordnade fisketillsyningsmän som på länsstyrelsens uppdrag utför bevakning. Insatserna är nära samordnade med tull- och polisverksamheten i fjällområdet.

Berörda länsstyrelser har ett nära samarbete i frågor som berör statens vatten i dessa områden. Detta har bl.a. fört med sig att samma fiskeupplåtelseavgifter tillämpas i de berörda länen. Samverkan sker också vid utvecklingen av olika metoder för kvotering av fisket och andra metoder för att behålla ett uthålligt fiske.

Av intäkterna av upplåtelseavgifterna (fiskekortavgifterna) går 1/3 till samefonden, 1/3 länsstyrelsen och 1/3 till berörda samebyar. Länsstyrelsens andel finansierar administration av upplåtelserna, information, provisioner till återförsäljare, fiskevård inklusive fiskeundersökningar samt tillsyn. Länsstyrelsernas organisation påverkas av uppgiften liksom även resursbehoven. Inom vardera berört län används för detta speciella arbete inom fiskeadministrationen ca 1 fiskerikonsulent, 1/3 assistent och ½ årsarbete för tillsyn och fältarbete.

8.5 Kustbevakningen

Kustbevakningens övervakning avseende fisket omfattar både uppgifter enligt EG:s kontrollförordning som avser det yrkesmässiga fisket i marina vatten och övervakning enligt nationell lagstiftning i kustvatten, Vänern och Mälaren. Den nationella övervakningsuppgiften avser både det yrkesmässiga fisket i dessa vatten samt fritidsfisket.

Fram till EU-inträdet utfördes fiskerikontrollen till havs och i de stora sjöarna i Sverige helt av Kustbevakningen. Yrkesfisket såväl som fritidsfisket kontrollerades.

En ansenlig del av kontrolltiden och rapporterade förseelser avsåg det kustnära yrkesfisket, fritidsfisket och husbehovsfisket.

8.6 Övriga myndigheter

8.6.1 Jordbruksverket

Den centrala myndighetsfunktionen avseende frågor om fiske på statens vatten ovan odlingsgränsen upprätthålls av Jordbruksverket, företagsenheten, funktionen för upplåtelse av mark samt jakt- och fiskerätt. Förvaltningen utförs av tre länsstyrelser. Fiskeriverket har inte något ansvar för förvaltningen av detta fiske. Statens ansvar och förvaltning av fiskeresurserna inom detta område regleras på annat sätt.

8.6.2 Naturvårdsverket

Naturvårdsverkets verksamhet avseende miljöövervakning och biologisk mångfald gränsar till Fiskeriverkets och Länsstyrelsernas verksamhet. Verksamheten styrs dock enligt andra lagrum. Den administration som kan komma i fråga avser upphandling av Fiskeriverkets tjänster avseende undersökningar, recipientkontroll och miljöövervakningsuppgifter. Andra frågor där fiskexpertis krävs är i vattendomar och i koncessionsärenden. I dessa frågor köps kompetensen av domstolarna. Ytterligare ett område är besvarande av remisser där både Fiskeriverket och länsstyrelserna skall svara.

8.6.3 Kammarkollegiet

Kammarkollegiet har vid sidan av Fiskeriverkets utredningskontor en viktig roll i vattenmålen. Kammarkollegiets för det allmännas talan i vattenmålen och förvaltar fonderna för vattenvårdsmedel (10:5 och 10:6) samt bevakar det allmänna fiskeintresset.

9 Forskningens roll och organisation

9.1 Inledning

En förutsättning för svensk fiskeripolitik är att det finns undersöknings- och FoU-verksamhet på området. Sådan verksamhet bedrivs vid Fiskeriverket, Laxforskningsinstitutet, Sveriges lantbruksuniversitet och vid olika institutioner vid övriga universitet.

Utredningen skall enligt direktiven göra en kartläggning av undersöknings- och FoU-verksamheten inom området fisk och fiske i Sverige och särskilt granska Fiskeriverkets verksamhet på området. Med denna granskning som bakgrund skall utredningen föreslå åtgärder för en effektiviserad undersöknings- och FoU-verksamhet på området.

9.2 Definitioner

Forskning innebär att besvara en frågeställning på ett vetenskapligt sätt vad gäller metodik och analys för att erhålla ny kunskap.

Forskning indelas vanligen i grundforskning, tillämpad forskning och utvecklingsarbete (FoU), men gränserna mellan områdena är flytande. Med grundforskning avses att ta fram kunskap utan någon bestämd tillämpning i sikte men kan även innefatta forskning med avsikt att lägga en grund som kan komma att ge tillämpning. Med tillämpad forskning avses forskning riktad mot bestämd användning. Utvecklingsarbete innebär utnyttjande av befintliga forskningsresultat för att ta fram nya produkter, processer, system eller väsentliga förbättringar av redan existerande. Vidare används termen undersökningsverksamhet med vilken avses sådant arbete som innebär att med vetenskaplig metodik genomföra återkommande undersökningar av rutinkaraktär.

Strategisk forskning avser FoU med målsättningen att långsiktigt bygga upp kunskap inom ett specifikt område med förväntade problem eller möjligheter för långsiktig förnyelse eller strukturförändring. Med sektors-

forskning avses FoU inom ett avgränsat område i samhället, i motsats till disciplinär forskning eller allmän inomvetenskaplig forskning. vilken bedrivs utan avseende på samhällsnytta. Med tvärvetenskaplig forskning menas sådan FoU som för att genomföras kräver insatser inom flera vetenskapliga discipliner (t.ex. naturvetenskap och samhällsvetenskap).

Fiskeribiologi innefattar vetenskapliga undersökningar av fiskar och skaldjur som är utsatta för exploatering/fångst. Området omfattar allmänna undersökningar avseende biologi och ekologi, beståndsundersökningar och prognoser med hjälp av populationsdynamiska modeller samt inverkan av omvärldsfaktorer, såväl naturlig som antropogen (mänsklig) påverkan på fiskar och skaldjur. Begreppet fiskeriforskning innefattar förutom fiskeribiologi även tekniska undersökningar av t.ex. fångstmetodik, processer för beredning och lagring m.m. samt studier av ekonomiska aspekter inom fisket, t.ex. effekten av olika regleringsåtgärder.

9.3 Övergripande mål för undersöknings- och FoU-verksamhet inom området fisk och fiske

9.3.1 Allmänna mål och syften

I regeringens proposition "Forskning och samhälle (1996/97:5)" anges att forskningens inriktning skall svara mot behoven i samhället. Ett övergripande mål för FoU-verksamheten på området fisk och fiske är att få fram sådan kunskap som kan ligga till grund för ett varaktigt utnyttjande av fiskresurserna och bibehållande av den biologiska mångfalden. Ett annat mål för forskningen är att besvara inomvetenskapliga frågeställningar.

Enligt forskningspropositionen bör man sträva efter att inom samma organisation främja såväl tillämpad som mer grundläggande forskning. Sektorsansvar för FoU när det gäller vård och utnyttjande av de biologiska resurserna inom området fiske och vattenbruk ligger inom Jordbruksdepartementet som fördelar resurser till SJFR, SLU och Fiskeriverket. Forskningen är både grundläggande och tillämpad. Ansvaret mellan Fiskeriverket och SJFR fördelas så att Fiskeriverket i huvudsak ska finansiera och bedriva utvecklingsverksamhet och viss tillämpad forskning medan SJFR i allt väsentligt skall svara för finansieringen av grundforskning och tillämpad forskning. SLU har genom dess Institution för vattenbruk det huvudsakliga ansvaret för att utföra FoU inom området produktion av konsumtions- och sättfisk och problematiken kring detta.

Fiskeriforskningen bör bidra till att skapa en bärkraftig fiskesektor, såväl ekologiskt som ekonomiskt och utgöra underlag för förvaltningsåtgärder omfattande biologisk rådgivning, redskapsteknologi, socioekonomiska aspekter samt ett effektivt och kvalitativt utnyttjande av fiskråvaran. För detta fordras förståelse av biologiska sammanhang, olika förvaltningsstrategiers biologiska och socioekonomiska effekter samt kunskaper om fisk som råvara för livsmedel. Problemställningarna kräver ofta tvärvetenskapliga angreppssätt.

Då fisken är en del av miljön påverkas den av omgivningen, men fisken och därmed fisket påverkar också självt miljön. Naturvårdsverket har det centrala ansvaret för miljöfrågor. Som sektorsmyndighet för fisket kommer Fiskeriverket i kontakt med miljöfrågor som berör fisket, vilket även är uttalat i verkets instruktion, genom att verket fått ett sektorsansvar för miljön. För FoU kring miljöproblem gäller allmänt att den ska bidra till att kunskap erhålls om både orsaker och effekter. Forskningen ska ligga till grund för miljöarbetet så att hot kan upptäckas, mätas och förebyggas. Inom miljöövervakningen är studier av akvatiska system ändamålsenligt i och med att vatten och därmed eventuella föroreningar samlas upp från ett stort tillrinningsområde och därigenom utjämnar tillfälliga förändringar.

Att använda fisk som miljöindikator har fördelar då provtagning är enkel och fiskar som individer är långlivade. När det gäller bevarande av den biologiska mångfalden fordras mer kunskap om de biologiska systemen och dess reaktioner på mänskligt utnyttjande. Även när det gäller övervakning av den biologiska mångfalden kommer fisk att vara en betydelsefull variabel.

9.3.2 Mål för FoU inom den gemensamma fiskeripolitiken (CFP)

Enligt EG:s rådsförordning 3760/92 om ett gemenskapssystem för fiske och vattenbruk, artikel 4, skall gemensamhetsbestämmelser bygga på tillgängliga biologiska, socioekonomiska och tekniska analyser. Kommissionens vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommitté (STECF) sammanställer årligen en rapport om fiskeresurser och utveckling av fisket. EU förlitar sig i detta avseende på det material som enskilda länder tagit fram och redovisat antingen genom Internationella havsforskningsrådet (ICES) eller direkt till kommissionen. Förutsättningar för att tilldelas fiskeresurser av gemensamma bestånd innebär förpliktelser att bidra till arbetet med beståndets förvaltning. Att bidra med data och kompetens är en del i denna förpliktelse. Omfattningen av erforderlig datainsamling är ej fastlagd men en process pågår inom DG XIV för att formalisera kraven på

medlemsländerna i detta avseende. STECF anger i den årliga rapporten även om behov finns av ytterligare vetenskapligt underlag, bl.a. har STECF efterlyst ekonomiska analyser motsvarande de biologiska analyser som erhålls från ICES.

EU:s ramprogram för forskning inom fiskområdet har som övergripande mål att ge en vetenskaplig bas för ett långsiktigt utnyttjande av fiskeresurserna genom ökad kunskap om de akvatiska ekosystemen och samspelet mellan fisket och miljön. För genomförandet förutsätts att det finns nationell forskning inom de av EU prioriterade områdena. Inom det nu pågående 4:e ramprogrammet prioriteras bl.a. (se vidare punkt 9.5.3 om EU-stöd):

- miljöfaktorers inverkan på akvatiska resurser
- fiskets effekter på miljön
- arters biologi för optimering inom vattenbruket
- socioekonomiska aspekter på fiskerinäringen
- förbättrade metoder för beståndsuppskattningar.

Som stöd för CFP:s genomförande utgår även direkt stöd från DG XIV till FoU-verksamhet inom prioriterade områden avseende mer tillämpad FoU och direkta undersökningar. Följande områden är för närvarande prioriterade (se vidare punkt 9.5.3 om EU-stöd):

- insamling av data som behövs för förbättrade beståndsuppskattningar,
- uppskattningar av "discards" (del av fångst som ej tas tillvara utan slängs över bord)
- utvärdering av bestånd som inte övervakas kontinuerligt
- sambandet fiskeinsats och beståndspåverkan
- fiskets inverkan på miljön
- förbättrad kommunikation mellan forskare och fiskare.

Även för att genomföra detta krävs nationell kompetens och insatser.

För att uppnå målsättningen om att fiskeresurserna utnyttjas på ett långsiktigt ansvarsfullt sätt fordras såväl biologisk rådgivning som kunskap om socioekonomiska effekter av olika typer av förvaltningsåtgärder inom aktuella fisken. Inom CFP regleras endast det yrkesmässiga fisket i marina vatten. Det förutsätts att övrig reglering, d.v.s. av fiske i kust och sötvatten, kompletteras med nationell reglering. Den gemensamma förvaltningen omfattar nyttjande av alla levande resurser i vatten inom medlemsländernas territorier. Kvoterade arter är för närvarande: torsk, sill, skarpsill, makrill, kolja, vitling, gråsej, bleka, kummel, tunga, rödspotta, havskräfta, räka samt lax i Östersjön.

För den biologiska rådgivningen om lämpliga fångstuttag krävs en långsiktig övervakning av bestånden. Detta görs dels genom analys av fångststatistik på landad fisk (loggböcker, fångst och fiskeansträngning) med hjälp av så kallade populationsdynamiska modeller samt också genom fiskeoberoende övervakning i form av provfisken för att erhålla relativa beståndsuppskattningar (trender). I och med att tillförlitligheten i statistiken från landningskontroller inte är tillräcklig efterfrågar kommissionen en utökning av fiskerioberoende data genom provfisken med medlemsländernas undersökningsfartyg.

Befintliga beståndsuppskattningsmodeller representerar inte en slutgiltig metodik utan utvecklas ständigt. För närvarande pågår t.ex. utveckling av flerartsmodeller, vilka till skillnad från nu använda enartsmodeller tar hänsyn till sambandet mellan arter genom att inkludera predationsförhållanden, d.v.s. tar hänsyn till den dödlighet som orsakas av att fisk äter fisk. För att utveckla och kvalitetssäkra befintliga modeller men också utveckla nya modeller utgår stöd till undersökningar från kommissionen (bl.a. som stöd från DG XIV). För genomförandet krävs som ovan nämnts utnyttjande av kompetens i de olika medlemsländerna.

För att långsiktigt förstå beståndsvariationer och kunna göra prognoser om utvecklingen, fordras ökade biologiska kunskaper inte minst vad gäller rekryteringsprocesserna. Ökade kunskaper behövs om t.ex. samband mellan arter d.v.s. predationsförhållanden samt födoval och vanor för de enskilda arterna. Vidare behövs ökad kunskap om omgivningsfaktorers påverkan på bestånden, såväl naturliga variationer som variationer p.g.a. mänsklig påverkan, inte minst när det gäller reproduktionen och därmed rekryteringen. Kunskap behövs om det allt mer intensiva fiskets långsiktiga effekter på bestånden, t.ex. effekter p.g.a. fångst av oönskade arter/storlekar och förändrade sammansättning av bestånden och därmed eventuella effekter på ekosystemet. För denna typ av kunskapsinhämtande utgår stöd via EU:s ramprogram. För genomförandet krävs samverkan mellan forskare i de olika medlemsländerna.

För att besluta om förvaltningsåtgärder krävs information om fiskeflottan, vad avser kapacitet, effektivitet och aktivitetsgrad. I detta sammanhang fordras kunskap om fiskeriernas ekonomi och sociala aspekter. Kunskap om kostnadsstrukturen och sambandet mellan denna och exploateringsmönstret på resurserna fordras, liksom kunskap om marknadens reaktioner. Kommissionen efterfrågar ökad fokusering inom detta problemkomplex.

För förvaltningsåtgärder fordras även kunskap om effektivitet och selektionsmönster (vilka arter och vilka storlekar av målarten som fångas) hos olika fiskeredskap och båttyper. Av stor betydelse är kunskap om selektivitetsgraden för att i fisket undvika fångst av yngre individer som senare ska rekryteras till fisket. Detta för att kunna utfärda föreskrifter om lämpliga maskstorlekar och minimimått.

Då fiskeresurserna är begränsade förutsätts även att produkten fisk utnyttjas på ekonomiskt bästa sätt. För ett optimalt resursutnyttjande fordras därmed kunskap om metodik att bevara kvaliteten under hela produktionskedjan från fångst till försäljning men också att en standardiserad kvalitetskontroll utarbetas.

För att skapa sysselsättning och för att öka utbudet av fiskprodukter är vattenbruket en viktig verksamhetsgren inom gemenskapen. Mot denna bakgrund är utveckling av vattenbruket föremål för gemenskapens strukturstöd. För utveckling av vattenbruket krävs ökade kunskaper om bl.a. arters biologi samt att utveckla metoder och teknik för ökad effektivitet i produktionen och för att minska vattenbrukets miljöeffekter.

För att i enlighet med EU:s habitat- och sötvattensdirektiv svara för bevarande av arter och biotoper utanför CFP-reglering fordras grundläggande kunskap om fiskarternas utbredning och miljökrav, både biologiska och icke biologiska faktorer, samt effekter av mänsklig påverkan. För att fullfölja målsättningen krävs kartläggning/övervakning av aktuella bestånd och eventuella miljöproblem samt, för vidtagande av lämpliga åtgärder, kunskap om fiske- och biotopvård.

9.3.3 Mål för FoU vid sidan av CFP

Internationell grund

Sverige är anslutet till konventionen om Internationella havsforskningsrådet, ICES, och har därför förbundit sig (artikel 5) att förse rådet med upplysningar som bidrar till att konventionens mål fullföljs samt att i största möjliga utsträckning underlätta att den av rådet samordnade forskningen genomförs. Genom Sveriges deltagande i andra internationella organisationer som Nordostatlantiska fiskerikommissionen (NEAFC), Fiskerikommissionen för Östersjön (IBSFC), Nordatlantiska laxorganisationen (NASCO) och Nordsjökonferensen, vilka hämtar råd från ICES förutsätts att Sverige bidrar med erforderliga upplysningar till ICES.

I enlighet med FN:s Havsrättskonvention (artikel 61.2) skall kuststaten, med utgångspunkt från bästa vetenskapliga underlag genom adekvata bevarande- och förvaltningsåtgärder garantera att de levande resurserna i den exklusiva ekonomiska zonen (EEZ) inte hotas av överexploatering. För detta fordras kunskap om beståndsstatus och exploateringsgrad.

Enligt FAO:s "Uppförandekod för ett ansvarsfullt fiske" anges att det för all förvaltning av fisket behövs vetenskaplig rådgivning och att det är respektive lands ansvar att tillse att erforderliga resurser för detta finns.

Nationell grund

I Fiskeriverkets instruktion (1996:145) anges att "Fiskeriverket skall verka för en ansvarsfull hushållning med fiskeresurserna som långsiktigt medverkar till livsmedelsförsörjningen. Vidare skall Fiskeriverket i enlighet med sektorsansvaret, i samråd med naturvårdsmyndigheterna, verka för biologisk mångfald och därmed för ett rikt och varierat fiskbestånd. Vidare skall verket medverka till att förutsättningar skapas för en livskraftig fiskenäring till vilken också vattenbruket hör".

I ett nationellt FoU-program "Fiskforskning för Sverige"(del 1 1987 och del 2 1988) utarbetat av SJFR och dåvarande Fiskeristyrelsen anges ett övergripande forskningsprogram på fiskets område. Enligt detta ansvarar Fiskeriverket för undersöknings- och utvecklingsverksamheten inom yrkesfisket, fritidsfisket och fiskevården liksom stöd till detta, medan det övriga ansvaret för FoU-stöd, d.v.s. i huvudsak till grund- och tillämpad forskning, ligger på SJFR.

Vid sidan av långsiktiga mål och prioriteringar har i regleringsbrev till Fiskeriverket under de senaste åren angivits områden som särskilt skall beaktas:

- frågor som rör fisket i Östersjön, bl.a. undersökningar rörande torskfisket
- utveckling av det yrkesmässiga insjöfisket och kustnära fisket
- selektivitet hos fiskredskap som grund för ett balanserat utnyttjande
- Verka för att forskningsprogrammet om reproduktionsstörningar på östersjöfisk genomförs
- sektorsansvaret för fiskets miljöfrågor
- bevarandet av laxstammarna
- verka för biologisk mångfald.

Vidare har regeringen uppdragit åt Fiskeriverket att utreda och verka för bevarande och återuppbyggnad av flodkräftbestånden. Verket har på uppdrag av regeringen också att utarbeta en aktionsplan för miljöfrågorna inom fisket i syfte att ange åtgärder för bevarandet av biologisk mångfald och ett hållbart nyttjande av fiskeresurserna.

ICES-underlag

För förvaltning av bestånd med gemensamt fiske krävs att uppgifter om fiskerierna samordnas för att målet om långsiktigt ansvarsfullt nyttjande skall uppnås. Inom ICES planeras samordning av nationell FoU. Vidare sker en gemensam resultatbearbetning som underlag för ICES

årliga biologiska rådgivning vilken utnyttjas i olika internationella organisationer till vilka Sverige är anslutet. Rådgivningen omfattar beståndsstatus och lämpliga fångstuttag och bygger på analys av fångststatistik samt på uppgifter från fiskeoberoende provfisken.

Omfattningen av erforderliga undersökningar är ej fastlagd. För att upprätthålla kvalitet i den biologiska rådgivningen krävs dock en viss nivå. Under senare år har kvaliteten på svenska och övriga nationella fångstdata enligt ICES varit otillfredsställande vilket rådet meddelat ansvariga ministrar i respektive medlemsland. Rådet har för avsikt att när det gäller rådgivningen i fortsättningen tillämpa försiktighetsprincipen inom fisket. Detta kommer att innebära att när data gällande ett bestånd bedöms vara alltför knapphändiga kommer rådet att rekommendera fångstuttag med säkerhetsmarginal (se vidare krav på undersökningsverksamhet nedan).

Hushållning med fiskeresurserna

För att i enlighet med Fiskeriverkets instruktion (1996:45 uppfylla målet om en ansvarsfull hushållning med fiskeresurserna i inlandsvatten och i kustzonen krävs information om beståndsutvecklingen motsvarande den i havet. I och med att exploateringsgraden är lägre på de flesta bestånd i kust- och insjöfisket, jämfört med i haven, kan fångststatistik i fisket endast i undantagsfall utnyttjas på samma sätt. Detta medför att det för att följa beståndsutvecklingen i högre utsträckning krävs provfiskeinsatser, dvs. användande av relativa mått (registrera trender), i olika typer av sjöar och utmed kuststräckor.

En omständighet som dessutom försvårar insamling och användning av fångststatistik för inlands- och kustvatten är det annorlunda exploateringsmönstret för flertalet av arter. Nyttjandet omfattar inte bara yrkesfisket utan även ett ofta betydande fritidsfiske (sport- och husbehovsfiske) vilket försvårar upptagning av statistik. Sammantaget medför detta att alternativa modeller behöver utvecklas för att följa bestånd i inlands- och kustvatten.

För att ansvarsfullt kunna hushålla med fiskeresurserna är kunskap om fiskeredskapens selektivitet och fångstkapacitet viktig för att kunna utfärda lämpliga bestämmelser. Behov av att förbättra selektiviteten genom lämplig utformning av fiskeredskapen finns för att vårda bestånden bättre. Syftet är att minska fångst av oönskade storlekar, d.v.s. yngre individer som skall rekryteras till fisket. Ändamålsenliga redskap med hög selektivitet är också viktigt ur bevarandesynpunkt och för att upprätthålla den biologiska mångfalden så att fångster av icke önskvärda fiskarter liksom av fåglar och däggdjur kan minskas.

Konkurrenskraftiga företag

Utveckling av fångstredskap och fisken efter nya målarter utgör ett led i målsättningen att skapa konkurrenskraftiga företag inte minst när det gäller utvecklingen inom insjöfisket och det kustnära fisket. Ett effektivt sätt att selektera fångsten men också att åstadkomma en god produkt är att utveckla redskap där fisken hålls levande.

För att uppnå att hushållning med fiskeresurserna även ger god avkastning och konkurrenskraftiga företag, finns behov av att utveckla bioekonomiska modeller där olika exploateringsmönsters inverkan på fisket och lönsamheten kan värderas för att skatta den långsiktiga potentialen inom olika typer av fisken.

Fiskevårdsåtgärder - biologisk mångfald

För att i enlighet med regeringens proposition "Strategi för biologisk mångfald (1993/94:30)" uppfylla målet om bevarande av fiskeresurserna samt att verka för den biologiska mångfalden behövs kunskap om lämpliga fiskevårdsåtgärder som möjliggör avvägningar mellan utnyttjande och bevarande. För biotop- och beståndsvård fordras fiskeribiologisk kunskap för att göra bedömningar av effekter av olika åtgärder, inte minst krävs goda ekologiska kunskaper för att säkerställa och/eller återskapa rekryteringsmiljöer.

I en rad sammanhang är utplantering av fisk en viktig åtgärd för att vårda och bevara bestånd. För detta krävs kunskap om lämpligt utsättningsmaterial i form av stammars egenskaper, genetiska bakgrund och om risker för sjukdomsspridning.

För bevarande av biologisk mångfald med målsättning att "fisk och skaldjur och deras näringsorganismer skall bevaras i livskraftiga, naturligt reproducerande bestånd" behövs kunskap om status, utbredning och miljökrav för arter och stammar som är hotade och därmed kräver speciella bevarandeåtgärder.

Fisket och miljön

I och med att fisken påverkas av sin omgivning behövs för både resursbevarande och för bevarande av biologisk mångfald, kunskap om miljöstörningars effekter på olika bestånd. Miljöstörningar omfattar storskaliga miljöförändringar som t.ex. försurning av sjöar och rinnande vatten, övergödning som drabbar såväl inlandsvatten, kustzonen och miljön i haven, samt spridande av giftiga substanser vilka anrikas i nä-

ringskedjan. Miljöstörningar omfattar även störningar från lokala punktkällor med effekter i närområdet, t.ex. olika industrianläggningar.

Fiskets miljöfrågor har genom de stora fångstuttagen och utvecklandet av vissa redskap alltmer kommit i fokus. Fisket påverkar miljön på ett flertal sätt. När det gäller bestånden av kommersiellt viktiga arter som t.ex. torsk och sill är fisket den enskilda faktor som i störst utsträckning påverkar bestånden. I och med att dessa arter har en central roll i ekosystemet påverkar fiskeuttaget även ekosystemets struktur och funktion. Fisket påverkar vidare genom bifångster även andra fiskarter än målarten liksom andra djurarter (t.ex. säl och sjöfåglar). Dessutom påverkas havsbottnen och dess fauna genom att redskap släpas på bottnen. Kunskap om fiskets effekter på den omgivande miljön är begränsade, varför behov av undersökningar om effekten av fiskets omfattning och användandet av olika fiskemetoder föreligger.

9.4 Allmänna krav på FoU inom området fisk och fiske

Allmänt ska FoU-verksamheten genom hög relevans bidra till samhällets utveckling. Att kunna nyttiggöra forskningsresultaten samt att tillgängliga resurser används på ett effektivt sätt är en viktig del av relevansen. Inom fiskerisektorn efterfrågas FoU som utvecklas i linje/parallellt med inriktningen av den förda politiken. Såväl grundläggande som tillämpad verksamhet av hög kvalitet behövs för att säkerställa underlag för god rådgivning och förvaltning.

Fiskeriforskningen är präglad av att den består av en rad olika discipliner och kräver analys av alltifrån biologiska till ekonomiska, sociala och tekniska aspekter, d.v.s. innefattar integrerade lösningar. I Sverige är forskningen på fiskets område splittrad (se forskningsprogrammet "Fiskforskning för Sverige" och den forsk-ningspolitiska propositionen "Forskning och samhälle 1996/97:5"). Speciellt universitetsforskningen bedrivs i små forskargrupper.

9.4.1 Krav på undersökningsverksamhet

Övervakning av fiskresurserna liksom miljöövervakningen kräver för att vara ändamålsenlig dels långsiktighet, dels att den bedrivs i tillräcklig omfattning. Endast med fleråriga undersökningar kan förändringar och trender påvisas. Provfisken är bara användbara under förutsättning

att fångststatistiken från ett år till ett annat kan jämföras. För att åstadkomma tillförlitliga analyser krävs ofta långa tidsserier.

När det gäller omfattningen måste t.ex. fångststatistik omfatta alla fiskerier som nyttjar ett specifikt bestånd och dessutom täcka hela utbredningsområdet. Hur omfattande datainsamlingen måste vara kan vara svårt att fastställa. För att uppnå en analysnivå som ger statistiskt säkra resultat krävs mycket stora insatser som med nuvarande resurser inte är genomförbart. Ett mått på om omfattningen på dataunderlaget kan anses vara tillräckligt kan erhållas i samband med tillämpningen av försiktighetesprincipen som ICES har för avsikt att använda sig av i sin rådgivning. Detta innebär att ICES i sina rekommendationer kommer att föreslå ett fångstuttag med säkerhetsmarginal i de fall där tillräckligt säkra beståndsuppskattningar inte kan göras utifrån tillgängligt dataunderlag. Undermåliga undersökningar kan därmed leda till ett underutnyttjande av fiskeresurserna.

För att vara ändamålsenliga krävs även att undersökningarna håller hög kvalitet vad gäller metodik för insamling av data. Insamling måste ske under standardiserade former och bör, för att kunna användas långsiktigt, kvalitetssäkras.

9.4.2 Krav på forskning

Inom sektorsforskningen är forskningens relevans en primär målsättning. Forskningen skall svara mot användarnas behov. Krav måste också ställas på tillförlitligheten, d.v.s. forskningens kvalitet. Granskning av vetenskaplighet kan oftast bara göras vid internationell jämförelse. Ett sätt att erhålla löpande kvalitetsgranskning av forskningsresultat är att publicera studierna i internationella vetenskapliga tidskrifter, varvid resultaten för publicering genomgår granskning av det internationella forskarsamhället. Ett annat sätt är att anlita internationell vetenskaplig expertis vid utvärdering av olika forskningsområden.

Forskningen måste inte bara lösa aktuella problemställningar med omedelbar tillämpning utan även svara mot nya och delvis okända behov. Det är i detta perspektiv behov även av grundläggande forskning med långsiktig strategisk inriktning. Fiskeriforskningen innebär i och med allt mer komplicerade problemställningar integrerade analyser som spänner över flera discipliner. För att svara mot krav på både relevans, hög vetenskaplighet och långsiktighet krävs det forskarmiljöer av en viss storlek där kompetens inom delvis olika discipliner kan samlas och verka över en längre period så att viss stabilitet uppnås.

För ett litet land som Sverige, med ett begränsat antal forskare, är det viktigt att delta i det internationella arbetet för att kunna ta del av

forskningsutvecklingen. Forskningsresultat på områden där den svenska forskningen är liten kan sålunda snabbt göras tillgängliga samtidigt som ett kontinuerligt utbyte av idéer och resultat inom det internationella forskarsamhället bidrar till en kvalitetssäkring av den svenska forskningsverksamheten.

9.5 Svensk fiskforskning - en översikt

Inom utredningen genomfördes som tidigare nämnts en enkätundersökning för att kartlägga var FoU-verksamhet i Sverige äger rum, vilken verksamhet som bedrivs och hur den finansieras. Målsättningen var att få information om all FoU-verksamhet omfattande fisk och fiske i vid bemärkelse, d.v.s. inte bara om de mer tillämpade inriktningarna som beståndsövervakning, fiskevård och vattenbruk utan även grundläggande ämnesområden som ekologi, genetik, fysiologi etc. En förfrågan utgick till olika institutioner som kunde förväntas ha verksamhet inom området: Fiskeriverkets laboratorier och utredningskontor, LFI, SVA, SLU samt institutioner vid övriga universitet och högskolor. Sammanställningen motsvarar förhållandena under 1997 och redovisas i bilaga 2 där resursåtgång redovisas per huvudaktör samt uppdelat på Fiskeriverkets laboratorier och utredningskontor respektive fördelat på de olika universiteten. Här följer en kort sammanfattning. För indelningar och definitioner se bilaga.

Enligt enkätsvaren uppgår Jordbruksdepartementets stöd till undersöknings- och FoU-verksamheten till sammanlagt 44 miljoner kronor 1997 vilket motsvarar 33% av de totala resurserna. Stödet fördelar sig på 22,8 miljoner som anslag till Fiskeriverket, 2,8 miljoner till SLU och 18,4 miljoner genom stöd via SJFR. Motsvarande bidrag inom Miljödepartementets ansvarsområde uppgår till 9,8 miljoner kronor (7,7%) via NV och för Utbildningsdepartementet till 18,4 miljoner (15%) i form av institutionsanslag vid universiteten (12,7 miljoner) och genom stöd via NFR (5,7 miljoner).

Av övriga större finansiärer uppgår EU-medel till undersöknings- och FoU-verksamheten inom fisk och fiske i Sverige till 12,3 miljoner kronor 1997, motsvarande 13,7% av de totala resurserna. Av EU stödet var medlen ungefär lika fördelade mellan stöd via forskningsprogrammen, direkt från DG XIV respektive strukturstöd. Vidare svarar industrin, framförallt kraft- och skogsindustrin, för stöd i form av medel till recipientundersökningar och genom avgifter enligt vattendomar. Dessa motsvarade enligt enkätsvaren 20,4 miljoner eller 16% av de totala resurserna 1997.

Det sammanlagda antalet årsarbetskrafter inom undersöknings- och FoU-verksamhet på området fisk och fiske uppgår enligt enkäten till 272, fördelat på 105 årsarbetskrafter forskande personal (personer med projektansvar), 79 assistenter och 88 doktorander. Av dessa finns 84 årsarbetskrafter vid Fiskeriverket, 10 vid LFI, 37 vid SLU och 128,5 vid övriga universitet.

Den totala summan medel för FoU inom området fisk och fiske uppgår under 1997 till 126 miljoner. Hälften av resurserna (49%) eller 62,4 miljoner förbrukas vid Fiskeriverket. Till verksamheten vid universiteten åtgår 40,3 miljoner (32%). Av övriga utförare åtgår 13,4 miljoner vid SLU och 6,5 miljoner vid LFI.

Finansieringen av undersöknings- och FoU-verksamheten inom Fiskeriverket utgörs till största delen av externa medel. Anslag via budget motsvarar 29% och övriga interna anslag som 10:6 medel 10%. Resterande 61% finansieras med externa medel.

Tabell 9.1: Resursförbrukning uppdelat på monitoring (beståndsuppskattningar, miljöövervakning), tillämpade områden (fiskevård, fiskeriteknik, fiskeriekonomi, vattenbruk) respektive grundläggande områden (ekologi, fysiologi, genetik etc.) under 1997.

Ämnesområde	total resursförbrukning	resursförbrukning vid Fiskeriverket
Monitoring	43,4 (34,3%)	39,6 (61,9%)
Tillämpade områden	24,5 (19,9%)	18,1 (28,3%)
Grundläggande områden	58,5 (46,3%)	6,3 (9,8%)

Tabell 9,2: Resursförbrukning uppdelat på forskningskategorier 1997.

Forskningskategori	total resursförbrukning	resursförbrukning vid Fiskeriverket
Undersökningsverksamhet	41,2 (32,6%)	37,5 (58,3%)
Tillämpad forskning	30,3 (24,0%)	20,1 (31,3%)
Riktad grundforskning	29,7 (23,5%)	6,7 (10,4%)
Inomvetenskaplig forskning	25,2 (19,9%)	

Uppdelat på marina fiskar, sötvattensfiskar och vandringsfiskar (lax, havsöring och ål) inkluderande såväl kommersiella som icke kommersiella arter, fördelar sig resurserna på 36% för marina fiskar, 37% för sötvattensfiskar och 27% för vandringsfiskar. För de marina fiskarna åtgår merparten av resurserna till tillämpad FoU som beståndsuppskattningar och fiskeriteknik och endast en liten del, 19%, till mer grundläggande forskning. Även för sötvattensfisk åtgår över hälften av FoU-resurserna till tillämpade inriktningar (beståndsövervakning, fiskevård,

vattenbruk) medan grundläggande forskning motsvarar 36%. Verksamheten när det gäller vandringsfisk utgörs däremot till större delen, 54%, av grundläggande inriktningar.

9.6 Aktörer och intressenter

I detta avsnitt redovisas de huvudsakliga utförarna av FoU-verksamhet inom området fisk och fiske i Sverige. De olika aktörernas organisation och verksamhet beskrivs liksom hur verksamheten är finansierad och vilka som utgör de primära avnämarna. Pågående projekt redovisas för varje organisation eller organisatorisk enhet.

9.6.1 Fiskeriverket

Fiskeriverket skall i enlighet med instruktionen verka för en ansvarsfull hushållning med fisktillgångarna samt i enlighet med sitt sektorsansvar för miljön verka för biologisk mångfald och därmed ett rikt och varierat fiskbestånd. I instruktionen anges vidare att Fiskeriverket skall främja forskning och bedriva utvecklingsarbete på fiskets område. I enlighet med uppdraget inom programmet "Fiskforskning för Sverige" ansvarar Fiskeriverket för undersöknings- och utvecklingsverksamhet inom yrkesfisket, fritidsfisket och fiskevården och stöd till detta. Övrigt FoU-ansvar, d.v.s. i huvudsak till grund- och tillämpad forskning, ligger på SJFR. För att nå dessa mål och uppfylla de krav som ställs, bedriver Fiskeriverket egen och stöder extern forsknings-, undersöknings- och utvecklingsverksamhet. Resultaten utgör grunden för verkets beslut och åtgärder inom resursförvaltning och inkluderar fiskeriteknik och fiskeriekonomi, fiskevård, fiskets miljöfrågor, bevarande och biologisk mångfald. Fiskeriverket bedriver med budgetmedel undersökningsverksamhet och stödjer extern forskning som är angelägen för verkets myndighetsutövning. Dessutom bedrivs inom Fiskeriverket med externa medel sådan FoU som stödjer och kompletterar undersökningsverksamheten.

Forsknings- och undersökningsverksamhetens uppgift är att förse Jordbruksdepartementet, Fiskeriverket och internationella organisationer till vilka Sverige är anslutet med kunskapsunderlag. Den samlade FoU-kompetensen som finns inom verket har lett till att också andra myndigheter, länsstyrelser, kommuner men även enskilda företag vänder sig till Fiskeriverket med FoU-uppdrag. I den mån Fiskeriverket

bedömt att den kunskap som kan erhållas genom sådana uppdrag även ligger i verkets intresse har verket åtagit sig sådana uppgifter.

Fiskeriverkets FoU-verksamhet är organiserad inom Utredningsavdelningen där laboratorierna och försöksstationerna ingår som enheter och i viss utsträckning inom Resurs- och Miljöavdelningen där utredningskontoren ingår. Arbetet inom dessa enheter är organiserat inom följande områden:

- resursövervakning
- fiskevård/bevarande
- miljö
- fiskeriteknik/ekonomi.

Prioriteringar av Fiskeriverkets FoU-verksamhet grundas på vad som formuleras i verkets instruktion, av regering och riksdag särskilt angivna områden samt områden inom EU:s forskningsprogram.

Behovet av kunskapsunderlag inom Resurs och miljöavdelningen och inom Marknads- och strukturavdelningen formuleras inom fem huvudområden, d.v.s. utgör fackavdelningarnas "beställning" till Utredningsavdelningen:

- Resursövervakning, prognosverksamhet

För att säkra ett långsiktigt resursutnyttjande behövs för både hav-, kust- och insjöfisket rådgivning i form av en årlig resursöversikt.

- Miljöövervakning

En årlig översikt av miljöförhållanden av betydelse för fisket och fiskevården önskas. Laboratorierna och utredningskontoren skall vara remissinstans i olika miljöfrågor.

- Fiskevård/bevarande

Utveckling och utvärdering av fiskevårdsmetoder för att upprätthålla såväl biologisk mångfald som ett optimalt nyttjande av fiskresurserna. Effektstudier av olika fiskevårdande åtgärder och regelverk.

- Fiskeriteknik

Fiskerisektorns fortsatta utveckling är beroende av en långsiktig och bärkraftig förvaltning samt ett högt utnyttjande av fångsten. Därför behövs utveckling av selektiva redskap vad avser storlek, art och oönskade bifångster. Utveckling av redskap för levandefångst av fisk kan ge ökat ekonomiskt utbyte och en bättre resurshushållning.

- Fiskeriekonomi

Belysning av ekonomin krävs såväl på företags- som regional och nationell nivå i olika slag av fisken och vid tillämpning av olika strategier för fiskeriförvaltning. Sportfisket och turistfiskets ekonomiska betydelse tillkommer som viktig faktor.

Till dessa områden skall även läggas ett forskningsperspektiv, d.v.s. behov av stödjande undersökningar i form av grundläggande FoU för kunskapsuppbyggnad.

Fiskeriverkets FoU-verksamhet behandlas i verkets "Rådgivande grupp för forskningsfrågor" i vilken representanter finns för yrkesfisket, vattenbruket, sportfisket, fiskevattenägarna och det övriga forskarsamhället (universitet, SJFR, Laxforskningsinstitutet). I den rådgivande gruppen diskuteras/godkänds inriktningar och prioriteringar.

Havsfiskelaboratoriet

Havsfiskelaboratoriet är beläget i Lysekil där verksamheten startade 1929 då Statens havsfiskelaboratorium invigdes under den Hydrografisk-Biologiska kommissionen. Arbetsuppgifterna omfattade redan från början fiskeribiologiska och fiskeritekniska undersökningar. Laboratoriet inlemmades 1948 i den nyinrättade Fiskeristyrelsen. År 1991 tillkom en ny avdelning, Östersjölaboratoriet i Karlskrona, som med sin belägenhet avlastar laboratoriet i Lysekil när det gäller undersökningar och provtagningar i Östersjön. I Lysekil arbetar 36 personer och i Karlskrona sju. Laboratoriets verksamhetsinriktning i sammanfattning är att:

- göra prognoser och beräkningar av utvecklingen av fisk- och skaldjursbestånden i havet
- utveckla selektiva fiskemetoder med syftet att minska mängden icke önskad bifångst
- studera fiskets effekter på den omgivande miljön samt miljöns inverkan på fiskresurserna.

För den materialinsamling som fordras för undersökningarna förfogar laboratoriet över forskningsfartygen U/F Argos och U/F Ancylus. Expeditioner genomförs i samarbete med SMHI som parallellt med den biologiska provtagningen utför insamling av hydrografiska data. I och med att fisktillgångarna i havet fiskas och administreras tillsammans med andra nationer inom ramen för EU:s gemensamma fiskeripolitik

(CFP), sker merparten av FoU insatserna vid Havsfiskelaboratoriet i samarbete med motsvarande forskningsinstitut i andra länder, framförallt inom ramen för ICES.

Resurs

Resursövervakningen av de marina fiskbestånden syftar till att bilda utgångspunkt för bedömning av bestånden i form av beståndsstorlek och rekrytering på de för fisket viktiga målarterna. Insamlade data bearbetas i samarbete med övriga nationers laboratorier som är engagerade i respektive bestånd och utgör grunden för den biologiska rådgivningen om lämpliga fångstuttag inom ICES:s rådgivning.

Övervakningen av bestånden utförs genom analys av den till Fiskeriverket inrapporterade fångststatistiken från fiskarenas loggböcker och förstagångsköparnas avräkningsnotor kompletterad med biologisk provtagning som regelbundet utförs på landningar i det kommersiella fisket. Genom uppgifter ur loggböcker erhålls data om redskap, tidpunkt och fångstområde och från avräkningsnotor, uppgifter om fångstmängder. Kompletterande uppgifter fås genom stickprov varvid ålderssammansättning, medelvikt per åldersgrupp, könsmognad m.m. kan uppskattas.

Som ett oundgängligt komplement till analyser av de kommersiella fångsterna utför laboratoriet fiskeoberoende undersökningar med forskningsfartygen i form av hydroakustiska undersökningar (ekolod) på pelagisk fisk (sill, skarpsill) och trålundersökningar på bottenlevande fisk (torsk, kolja, vitling m.fl.). Vid hydroakustiska undersökningar uppskattas fiskbiomassan genom mätning av intensiteten i akustiska ekon. Detta sker i kombination med biologiska prover för att bestämma artfördelning, åldersstruktur m.m. Vid trålundersökningar utförs tråldrag på bestämda stationer med standardiserad utrustning för skattning av förändringar i bestånden. Genom uppskattning av mängden lekmogen fisk och rekrytering (ungfisk) av olika arter erhålls ett index som kan användas i prognosmodeller. Trenden i beståndsutvecklingen kan beskrivas och prognoser för de närmaste 1-2 åren kan beräknas. Prioriterade arter är torsk, sill, skarpsill, havskräfta och räka. Laboratoriet ger två gånger per år ut en resursöversikt där beståndsutvecklingen för de intressanta marina målarterna för svenskt fiske redovisas.

De fiskeribiologiska modeller som används inom resursövervakningen utgör inte en färdig metodik utan utvecklas ständigt. Detta sker varefter förståelsen för biologiska och ekologiska processer ökar. Havsfiskelaboratoriet deltar, i samarbete med institutioner i andra länder,

framförallt inom olika EU-projekt. Pågående projekt redovisas med finansieringskälla inom parentes:

- Trålundersökningar av pelagisk och demersal fisk (C1, EU).
- Hydroakustiska översikter av pelagisk fisk (C1, EU).
- Fångstanalys av fisk och skaldjur (C1, EU).
- Separation av sillbestånd i västerhavet (C1, EU).
- Fångstanalys av torsk i Östersjön (C1).
- Bifångster vid industritrålfiske i Östersjön (C1).
- Standardisering av beståndsanalys av torsk i Östersjön (C1, EU).
- Östersjötorskens reproduktionsbiologi (C1, EU).

Miljö

Undersökningar om fiskets påverkan på miljön respektive miljöns inverkan på fisktillgångarna ges ökad prioritet inom både EU och ICES och ingår i Fiskeriverkets sektorsansvar. Vid Havsfiskelaboratoriet pågår för närvarande en undersökning om trålningens effekter på bottenfaunasamhället och fiskbestånden i ett område där trålfiske varit förbjudet. Vidare studeras övergödningens effekter på havskräftebeståndet i Kattegatt genom att effekterna av återkommande syrebristsituationer årligen följs. Utbredning och täthet av beståndet analyseras i förhållande till hydrografiska data. Data i form av trender i beståndsutvecklingen utgör i sig ett värde för miljöövervakningen när det gäller påverkan på fiskbestånd. Uppgifter om utvecklingen inom olika bestånd tillställs därför Helsingforskommissionen. Pågående projekt är:

- Effekter på fisk och bottenfauna av trålning i Gullmarsfjorden (NMR, NV, EU).
- Havskräftebeståndet i västerhavet (C1, WWF).

Fiskevård/bevarande

Vid Havsfiskelaboratoriet pågår, inom ett EU-projekt, sammanställning av äldre trålundersökningar för att utvärdera eventuella förändringar i frekvensen av icke kommersiella arter. Vidare pågår arbete med att ta fram strategier för lämpliga fiskevårdsåtgärder av hummer och krabba. Pågående projekt är:

- Hummerns ekologi (C1).
- Utvärdering av effekter av utsättning av odlad plattfisk (C1, EU).

Teknik/ekonomi

Ökad selektivitet hos fångstredskap är av stor vikt för att undvika fångst av yngre fisk och därmed bättre uppnå ett långsiktigt utnyttjande av fiskresurserna. Att finna rätt maskstorlek för optimalt fiske på respektive målart ges hög prioritet inom den gemensamma fiskeripolitiken. Havsfiskelaboratoriet genomför en rad försök med olika metodik med inriktning på framförallt trålning av torsk i Östersjön och havskräfta i Västerhavet varvid selektion hos redskap och överlevnad av utselekterade individer undersöks.

Från både EU:s och ICES:s sida har ett ökat behov av fiskeriekonomisk kunskap efterfrågats som ett komplement till den biologiska rådgivningen då förvaltningsåtgärder även bör innefatta bedömningar av åtgärdens effekt på det ekonomiska utbytet liksom sociala konsekvenser. För att uppnå en balans mellan resursbevarandet och socioekonomiska aspekter efterfrågas bioekonomiska modeller. Vid Havsfiskelaboratoriet bedrivs, i samarbete med Miljöekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet, för närvarande en undersökning där olika exploateringsmönsters inverkan på fisket av havskräfta utvärderas. Projekt som pågår är:

- Bioekonomisk modellering av havskräftefisket (MISTRA, SJFR).
- Överlevnad av utselekterad fisk och havskräfta (C1, EU).
- Selektion genom rist i räktrål (C1, EU).
- Selektivitet i garnfisket på torsk i Östersjön (C1, EU).
- Selektivitet i trålfisket på torsk i Östersjön (C1, EU, NMR).
- Utveckling av selektivitet i plattfisktrål (C1, EU).
- Upprättande av selektionsdatabas (EU).
- Selektion i siklöjetrål (10:6, EU).

Avnämare

Den största delen av Havsfiskelaboratoriets verksamhet utförs i samarbete med motsvarande institut i andra länder genom deltagande i ICES:s arbetsgrupper och inom olika EU-projekt. Uppgifter rörande beståndsövervakning, redskapsförsök m.m. rapporteras förutom till Fiskeriverket även till ICES respektive EU:s fiskeridirektorat.

Finansiering

Enligt svaren i den enkät som Fiskeriutredningen utfört (se vidare bilaga 2) omfattar Havsfiskelaboratoriets FoU-verksamhet 1997 totalt 17,7 miljoner kronor. Finansieringen sker till 46% genom anslag C1. Resterande medel erhålls genom extern finansiering. Medel från EU svarar för 35%. Den största delen är bidrag från DG XIV för projekt till stöd för att genomföra CFP, d.v.s. kompletterande biologisk provtagning både inom det kommersiella fisket och fiskeoberoende provtagningar, vidareutveckling av beståndsmodeller samt undersökningar av selektivitet hos olika typer av redskap. Vidare erhålls medel i mindre omfattning från MISTRA (2,8%), NMR (3,4%), SJFR (1,7%), NV (1,4%) samt från privata stiftelser.

Kustlaboratoriet

Kustlaboratoriet överfördes till Fiskeriverket från Naturvårdsverket (NV) 1991. Verksamheten bedrivs på flera platser runt Sveriges kust. Moderlaboratoriet är beläget i Öregrund där 12 personer arbetar. Övrig verksamhet bedrivs i Göteborg (7 personer), Ringhals (2 personer), Barsebäck (1 person) och Simpevarp (4 personer). Laboratoriets huvudsakliga verksamhet omfattar att:

- göra beräkningar och ge prognoser om fiskebestånden i kustzonen för beståndsvårdande åtgärder och utveckling av kustfisket
- utveckla rekryteringsmodeller för kustfiskbestånd
- utveckla fångstteknik, både för ökad selektivitet i redskap och nya metoder för att främja fiskets utveckling
- undersöka långsiktiga effekter på fiskfaunan inom miljöövervakningsprogrammen
- bedriva olika typer av recipientkontroller (övervaka miljötillståndet utanför industrianläggningar).

Delar av Kustlaboratoriets verksamhet bedrivs på uppdrag av vattendomstolar och koncessionsnämnden för miljöskydd. Kustlaboratoriet deltar vidare med anslag från NV i den nationella miljöövervakningen för kustområden. När det gäller program för marin miljöövervakning representerar Kustlaboratoriet Sverige internationellt inom ICES, Helsingforskonventionen, (HELCOM) och Oslo-Pariskonventionen,

(OSPRACOM). Inom flera områden pågår samarbete med Finland och de baltiska staterna. Laboratoriet förfogar genom avtal med Forsmarks kraftgrupp över den s.k. biotestsjön. Anläggningen utgör en fullskalig experimentanläggning och består av ett inneslutet område utanför kärnkraftverket i Forsmark. Kraftverkets kylvatten leds genom sjön varvid kontrollerade studier av effekter på fisk och det övriga ekosystemet kan utföras.

Resurs

Kustlaboratoriets beståndsövervakning baseras i huvudsak på kontroll av beståndens förändringar med tiden, d.v.s. relativa mått, men också på analys av fångststatistik inom det kommersiella fisket för kvantitativa skattningar. Informationen skall ge underlag för eventuella begränsningar av fisket på överexploaterade bestånd men också för ökade fiskeinsatser på lågt exploaterade bestånd. Arbetet bedrivs genom enkätförfrågningar, bearbetning av fångststatistik och standardiserade provfisken. Provfisken sker dels i ett antal referensområden men också inom kärnkraftskontrollen och annan externt finansierad miljöövervakning. Även uppdrag med kortare varaktighet innebär komplement till resursövervakningen, inte minst i form av ökad geografisk täckning.

Med hjälp av statistisk analys utvärderas beståndsförändringar och utifrån skattningar av årsklass-styrka (antal ungfisk producerade under en leksäsong) i form av yngeltäthet inom ett område, görs prognoser. I Bottniska viken följs beståndsförändringarna av sik och abborre. I egentliga Östersjön följs abborre, gädda, skrubbskädda, torsk och ål, samt vid västkusten torsk och ål. Då kvantitativa beståndsuppskattningar är svåra att tillämpa på flertalet kustbestånd pågår i samarbete med institut i Finland och de baltiska staterna ett utvecklingsarbete som riktas mot utveckling av alternativa metoder. Studier har även påbörjats för vissa arter som för närvarande inte utnyttjas för konsumtion men som kan komma att exploateras i framtiden, såsom valthornssnäcka. En resursöversikt sammanställs årligen och tillställs Fiskeriverket. Följande projekt pågår:

- Beståndsövervakning av kustnära fiskbestånd (C1),
- Beskrivning av Sveriges kustfiske och kustfiskfauna (C1).

Miljö

De primära målen är att ge kunskap om miljöstörningars effekter på fisk och därmed fisket och fiskets effekter på miljön. Undersökningarna utgör underlag för att bedöma störningars omfattning och eventuella åtgärder. Flertalet undersökningar bedrivs på uppdrag av vattendomstolar och koncessionsnämnd. Bl.a. ansvarar laboratoriet för sakkunskap i kärnkraftsmål och svarar för genomförandet av kontrollprogrammen vid landets kärnkraftsanläggningar. Laboratoriet är vidare förordnat att övervaka bygget av Öresundsförbindelsen samt att stå för recipientundersökningar utanför två skogsindustrier, Värö- och Mönsterås bruk. Kustlaboratoriet har även som uppgift att följa mer storskaliga miljöförändringar genom undersökningar i ett antal referensområden inom Naturvårdsverkets miljöövervakningsprogram. Dessutom utförs mätningar i lokalt opåverkade områden vilka används som jämförelsedata till recipientkontrollen.

Beståndsutvecklingen för typiska kustarter följs samt i vissa områden även så kallade indikatororganismer som t.ex. abborre och tånglake, varvid även fortplantning, tillväxt och miljögiftsbelastning följs. Resultat från miljöövervakningsundersökningarna redovisas löpande genom Fiskeriverkets rapportserie. Förutom rapportering till Fiskeriverket görs resultaten även tillgängliga för Naturvårdsverket, Strålskyddsinstitutet och länsstyrelser.

Kustlaboratoriet bedriver även vissa undersökningar vad avser fiskets och vattenbrukets miljöeffekter. Exempelvis undersöks miljöförbättrande effekter av blåmusselodlingar genom musslornas filtrering av vatten och därmed upptag och reduktion av närsalter. Laboratoriet bedriver vidare undersökningar för att utveckla sälsäkra fiskeredskap och minska säldöden (se nedan). Pågående projekt är:

- Integrerad fiskövervakning i referensområden (NV, C1).
- Kärnkraftens miljöpåverkan (kärnkraftindustrin).
- Recipientkontrollprogram (löpande och enstaka undersökningar av skogsindustrin) (skogsindustrin, NV).
- Påverkan på fisk av byggande i vatten (vattendomar bl.a. Öresundsförbindelsen) (Öresundskonsortiet m.fl.).
- Regional miljöövervakning i Kalmar län (Kalmar läns kustvattenförbund).

- Musselodling som miljöförbättrande åtgärd (MISTRA, EU, Vattenbrukarnas riksförbund).
- Energifördelning hos fisk (utnyttjande av intagen föda) (finansiering inom ramen för andra projekt).

Fiskevård/bevarande

Kustlaboratoriet bedriver undersökningar rörande lek- och uppväxtförhållanden men också utsättningar för upprätthållande av fiskresurserna och den biologiska mångfalden. Lämpliga åtgärder för bevarande och restaureringar av viktiga rekryteringsmiljöer utvecklas i samarbete med Naturvårdsverket men är av betydelse även för t.ex. länsstyrelser, kommuner, m.fl.

Analyserna baseras på standardiserade provtagningar i ett antal typområden. Yngeltäthet och tillväxt uppskattas och omvärldsfaktorers (framförallt temperaturens) inverkan på årsklassvariationen följs. Analyserna ligger till grund för utveckling av rekryteringsmodeller för inverkan av naturliga omvärldsfaktorer på rekryteringprocesserna. Resultaten utnyttjas för bedömning av olika områdens rekryteringspotential och kan därmed utnyttjas även inom beståndsövervakningen för prognoser. Rekryteringen av ål och möjligheterna att stärka beståndet genom utsättningar är särskilt viktiga. Rekrytering till Västerhavet och Östersjön undersöks varvid riktlinjer för utsättningar tas fram utifrån skattningar av årsklassvariation. Kustlaboratoriet deltar i den arbetsgrupp inom ICES som arbetar med fiskrekrytering. Följande projekt pågår inom området fiskevård/bevarande:

- Restaurering av rekryteringsmiljöer (MISTRA, NV).
- Rekrytering och utsättningsstrategier för ål (10:6, C1).

Teknik/ekonomi

Med syftet att utveckla det kustnära fisket samt bibehålla fiskresurserna bedriver Kustlaboratoriet undersökningar som avser utveckling av fångstteknik. Arbetet med redskapsutvecklingen är inriktat mot ökad selektion, d.v.s. minska fångsten av oönskade storlekar (ungfisk) och arter (även säl och sjöfåglar). Syftet är att förbättra näringens möjligheter genom att kunna fånga och hålla fisken levande vilket kräver att även lagringsmetodik utvecklas.

Utveckling av redskap som fångar fisken levande, exempelvis ryssjor, ges hög prioritet. Sådana redskap innebär, förutom det mest effek-

tiva sättet att selektera oönskad fångst, även en god produkt och möjlighet till långtidsförvaring i syfte att skapa jämnare och tidsbestämda leveranser av arter som bl.a. abborre. Delar av arbetet sker på uppdrag av länsstyrelser utmed ostkusten inom projektet "utveckling av kustfisket i Östersjön". I projektet utvärderas även den ekonomiska potentialen. Ytterligare ett försök som pågår avser utveckling av sälsäker fångstteknik för att motverka skador på redskap och minimera säldöd. Pågående projekt är:

- Utveckling av kustfisket i Östersjön (bl.a. utveckling av levandefångande redskap) (länsstyrelser, EU).
- Utveckling av selektiva fiskemetoder (bl.a. sälsäkra redskap) (MISTRA, NV, EU, WWF).

Avnämare

Genom engagemang inom olika miljöövervakningsprogram sker resultatredovisning förutom till Fiskeriverket till NV, SSI och berörda industrier. När det gäller resursskattningar, fiskevårdsåtgärder och fiskets utveckling utgör resultaten även underlag för bl.a. länsstyrelser och kommuner.

Finansiering

Kustlaboratoriets FoU-verksamhet motsvarade enligt utredningens enkät 17,9 miljoner 1997. Verksamheten finansieras till stor del, 43,5%, av medel från industrin genom uppdrag i form av kontrollprogram och till en mindre del, 16%, av anslagsmedel. Laboratoriet har nyligen blivit engagerat i ett större MISTRA-projekt inom "sustainable coastal zone management" vilket motsvarar 20% av den totala finansieringen. I övrigt erhålls medel från NV (5,7%), länsstyrelser (6%) och genom EU:s strukturfonder (7%).

Sötvattenslaboratoriet

Sötvattenslaboratoriet är beläget vid Drottningholm där verksamheten startade 1932. I och med att fiskefrågorna 1948 överfördes från Lantbruksstyrelsen till den nybildade Fiskeristyrelsen medföljde också Sötvattenslaboratoriet. Vid laboratoriet arbetar 36 personer varav 5 vid kontoret i Örebro där arbete med resursövervakning i de stora sjöarna

och en nationell databas för sötvattensfisk pågår. Laboratoriet förfogar över försöksstationen i Älvkarleby där 3 personer arbetar med ekologiska frågor rörande lax och havsöring. Anläggningen, SEL (strömvattensekologiska laboratoriet), består av ett strömvattensakvarium med rinnande vatten inomhus och utomhus en särskilt utformad experimentbäck. Även en del av Dalälvens naturliga fåra utnyttjas där vattenföring och in- och utvandring av fisk kan kontrolleras. Även i laboratoriet i Drottningholm finns experimentella anläggningar i form av akvarier och utomhusdammar. Laboratoriet har även det vetenskapliga ansvaret för försöksstationen i Kälarne (se nedan). Sötvattenslaboratoriets verksamhet omfattar att:

- övervaka fiskbestånden i sjöar och vattendrag på i första hand allmänt vatten
- bedriva undersökningar om lämpliga fiskevårdsåtgärder för bevarande och nyttjande av resursen fisk i sjöar och rinnande vatten med inriktning både mot yrkes- och fritidsfisket
- undersöka även icke kommersiella men hotade arter för framtagande av bevarandestrategier
- inom olika miljöövervakningsprogram registrera miljöstörningars inverkan på fiskbestånden
- administrera märkning av fisk i inlandsvatten.

Resurs

Resursövervakningar bedrivs i syfte att samla data för en övergripande bedömning av hur stor resursen fisk i sötvatten är. Analyserna används för utveckling av både yrkes- och fritidsfisket. Arbetet omfattar i första hand de stora sjöarna där den största delen av det yrkesverksamma fisket äger rum men också vattendrag med lax, öring och ål. I de stora sjöarna utförs övervakningen genom att bearbeta insamlad fångststatistik, ekoräkningar och provfisken i form av trålningar på i första hand bytesfisk (siklöja, nors och spigg). Analyserna utförs med hänsyn till effekten på utsättningar av lax och öring. Siklöjan är en bytesfisk men är samtidigt också kommersiellt en mycket viktig art i Vänern och i Mälaren.

Inom ramen för projekt RASKA (Resursövervakning av sötvattensfisk inklusive katadroma och anadroma arter, d.v.s. ål respektive lax och öring) utför laboratoriet i samarbete med utredningskontoren och LFI också insamling, registrering, och utvärdering av data från en rad olika källor som t.ex. länsstyrelser, fiskeklubbar m.m. Verksamheten

syftar till att upprätthålla en nationell databas och komma med översikter för fisk i sötvatten inklusive lax, havsöring och ål i sjöar och kustmynnande vatten. Laboratoriet handhar även den nationella databasen för fisk i rinnande vatten (elfiskedatabasen). I denna databas registreras provfisken i hela landet inklusive uppgifter från de nationella och regionala miljöövervakningsprogrammen. Databasen innehåller även fysikaliska, kemiska och biologiska omvärldsfaktorer och utgör ett viktigt redskap i utvärderingen av fisk och fiskeresurser i olika regioner.

Vidare administrerar Sötvattenslaboratoriet genom självfinansiering all märkning av fisk i inlandsvatten. Denna databas utnyttjas för bedömning av fiskevårdsåtgärder så som lämplighet av utsättningar och optimal utsättningsstorlek i olika typer av vatten. Resultatet från resursövervakningen utnyttjas förutom av Fiskeriverket också av länsstyrelser och fiskeorganisationer.

I anslutning till resursövervakningen pågår ett antal stödjande projekt för att ge ökad kunskap om rekrytering och beståndsutveckling av bl.a. lax, gös, siklöja och signalkräfta. Pågående projekt inom området resurs är:

- Övervakning av de pelagiska fiskbestånden i Vänern, Vättern, Mälaren och Storsjön genom ekoräkningar (10:6, länsstyrelser).
- Resursövervakning av sötvattensfisk inklusive katadroma och anadroma arter (RASKA) ("paraplyprojekt") (10:6).
- Elfiskedatabas (nationell databas för provfisken) (10:6, NV).
- Fångststatistikanalys av licensierat yrkesfiske i inlandsvatten (budget).
- Utveckling av rekryteringsmodeller för gös (10:6).
- Vandringsvägar, tillväxt och överlevnad hos gös (märkning och återutsättning) (10:6).
- Introduktion och beståndsutveckling av signalkräfta (10:6).
- Föryngringsproblematiken hos siklöja i Mälaren (10:6).
- Utbyte och effekt av lax- och öring utsättningar i Vänern och Vättern (10:6).
- Märkning av fisk i inlandsvatten (självfinasierad genom försäljning av märken).

Miljö

Mot bakgrund av att fisksamhället är beroende av den miljö i vilken fisken lever utgör övervakning av miljöns tillstånd och kunskap om eventuell påverkan på fisk en viktig del i hur bevarandeåtgärder utfor-

mas och hur fisken som resurs utnyttjas. Laboratoriet utför miljöövervakning som omfattar försurnings- och kalkningseffekter, övergödning samt står som datavärd för den nationella miljöövervakningen i sötvatten. Undersökningarna bedrivs i huvudsak på uppdrag av NV.

Arbetet omfattar datainsamling genom standardiserade provfisken (nät och elfiske) i både påverkade sjöar och rinnande vatten och i opåverkade referensvatten. Laboratoriet genomför i detta sammanhang även arbete för att utveckla metodik och kvalitetssäkra övervakningen samt deltar i arbetet med att utveckla en nordisk provfiskestandard. Arbete pågår även med att förbättra och kvalitetssäkra metodik för åldersanalys av fisk.

Resultaten från övervakningsprogrammen utnyttjas för bedömningar av miljötillstånd och mänsklig påverkan men också för övervakning av den biologiska mångfalden. I anslutning till detta pågår för närvarande projekten "Riksinventering 1996" och "Fennoskandiens fiskfauna" där fiskfaunans status och förändring under 1900-talet analyseras. Sådan kunskap behövs för att kunna utvärdera den naturliga utvecklingen i förhållande till mänsklig påverkan. Vid laboratoriet bedrivs även en del mer grundläggande projekt för att erhålla ökad kunskap om fisksamhällenas funktion och därmed möjlighet till förbättrad analys av övervakningsdata. För närvarande pågår följande projekt:

- Nationell miljöövervakning i referenssjöar (NV, C1).
- Utveckling av provfiskemetodik inom miljö- och resursövervakning (NV, C1).
- Svensk och nordisk fiskfauna - status och förändring över 100 år (10:6, NMR, NV).
- Databas för sjöprovfisken (datavärdskap för fisk inom miljöövervakningen) (NV, C1).
- Indikatorer i fisksamhällen för bedömning av miljötillstånd i sjöar och rinnande vatten (C1, SLU).
- Utvärdering av återställningsåtgärder i kalkade vatten (NV).
- Uppföljning av kalkningseffekter (IKEU) (NV).
- Skonsamma skogsbruksmetoder längs vattendrag (SILVA) (WWF, EU, skogsbolag).

Fiskevård/bevarande

Med syfte att ta fram kunskap om lämpliga fiskevårds- och bevarandeåtgärder för Fiskeriverkets handläggning av fiskevårdsbidrag, vattenavgiftsmedel och EU:s strukturstöd genomför Sötvattenslaboratoriet bl.a.

mer grundläggande undersökningar om fiskars ekologiska krav. Undersökningarna omfattar arter och bestånd av nationellt intresse.

Arter som prioriteras är lax och havsöring där studier av livshistoria och populationsdynamik (ett bestånds utveckling över tiden) pågår i samarbete med LFI och flera universitet. Vidare pågår undersökningar som gäller kompensationsodlingens påverkan på fiskens beteende och genetiska sammansättning samt hur utsättning av odlade fiskar kan påverka de vilda bestånden. Detta arbete sker framförallt vid försöksstationen i Älvkarleby. Vidare studeras ål, en art som är viktig för både insjöfisket och det kustnära fisket och som minskat avsevärt under de senaste decennierna. Utvecklingen i både naturliga och introducerade bestånd studeras bl.a. i kontrollerade sjöar med syfte att få kunskap om optimala fiskevårdsåtgärder. För bedömning av utsättningseffekter krävs mer grundläggande kunskaper om ålens livsstrategi varför undersökningar om ålens ålder, tillväxt och könsval pågår. När det gäller ålen representerar Sötvattenslaboratoriet Sverige i ICES och European Inland Fisheries Advisory Commission (EIFAC).

Arbete pågår även med att ta fram ett åtgärdsprogram för flodkräftans bevarande alltifrån inventeringar till åtgärdsförslag. I samarbete med NV och Riksmuseet pågår också arbete med att ta fram bevarandestrategier för vissa hotade fiskarter (mal, nissöga, grönling, vårlekande siklöja, asp, groplöja, och röding i södra Sverige). Inom området fiskevård/bevarande pågår följande projekt:

- Flodkräftans bevarande (10:6, NV, SJFR, stiftelse).
- Habitatval och interaktioner i fisksamhällen (SJFR).
- Analys av storleksfördelningar i fisksamhällen för förvaltning av sötvattensfisksamhällen (EU).
- Livsmönster hos anadrom laxfisk (inklusive effekter av kompensationsutsättningar) (10:6).
- Planer för åtgärder för hotade arter och stammar av fisk (bl.a. mal, asp, groplöja, vårlekande siklöja) (10:6, NV, WWF).
- Effekter och utbyte av ålfiskevård (10:6).

Teknik/ekonomi

Vid laboratoriet pågår tillsammans med personal från övriga laboratorier försök med selektion i siklöjefisket i Vänern.

Avnämare

Sötvattenslaboratoriets avnämare representerar en vid grupp. Vid sidan av Fiskeriverket är NV den huvudsakliga avnämaren genom de uppdrag som NV lagt på laboratoriet. Laboratoriet utgör NV:s expertorgan när det gäller fisk i sötvatten. Med länsstyrelserna finns ett omfattande utbyte. Främst gäller det kunskapsöverföring från Sötvattenslaboratoriet men Sötvattenslaboratoriet utnyttjar också kompetensen vid länsstyrelserna t.ex. i samband med arbetet med provfiskedatabaser.

Kunskapsöverföring i form av rådgivning sker också till kommuner, fiskevårdsområden och ideella organisationer vad gäller lämpliga fiskevårdsåtgärder. Internationellt representerar Sötvattenslaboratoriet Sverige i framförallt EIFAC men också ICES t.ex. när det rör lax och havsöring. Laboratoriet deltar tillsammans med SIDA även i miljöövervakning och resursutnyttjande i bl.a. Indien och Baltikum.

Finansiering

FoU-verksamheten omsatte enligt enkäten totalt 17,3 miljoner 1997. Till största delen finansieras verksamheten med medel från Fiskeriverket. 32% utgörs av anslagsmedel (C1-medel) och 22,5% av anslag i form av 10:6 medel. Medel från NV för olika typer av miljöövervakningsuppdrag motsvarar 27% av resurserna. Dessutom tillkommer flera mindre finansiärer, bl.a. EU (4%), forskningsråd (5,5%), länsstyrelser (2%) och privata stiftelser (3,5%).

Kälarne försöksstationen

Verksamheten vid Kälarne började redan under 1920-talet i Lantbruksstyrelsens regi. Då Fiskeristyrelsen bildades 1948 medföljde anläggningen. Stationen, i sin nuvarande form byggdes upp under 1981-83 i syfte att utgöra en nationell resurs. Anläggningen är en fullskalig försöksfiskodling och ägs för närvarande av Specialfastigheter Sverige AB, ett dotterbolag till Vasakronans AB, med Fiskeriverket som lokalanvändare. På stationen arbetar nio personer. Verksamheten bedrivs i samarbete med framförallt SLU men också med LFI, länsstyrelser och utredningskontoren. Det vetenskapliga ansvaret för verksamheten har Sötvattenslaboratoriet.

Verksamhetens inriktning rör områdena fiskevård, bevarande och vattenbruk med avseende på laxfisk och omfattar att:

- bevara hotade lax- och öringstammar inklusive metodik för att upprätthålla genetisk variation
- utveckla biotopvård, utsättningsstrategier och återintroduktion av laxfisk i främst rinnande vatten
- i samarbete med SLU bedriva avelsarbete på laxfiskstammar för konsumtionsodling.

Stationen fungerar som en genbank med avel på utrotningshotade stammar av lax och öring.

Hög prioritet ges till utveckling av avelsmetodik i kombination med regelbunden analys av genetisk variation.

För att ge underlag för råd om fiskevårdsåtgärder avseende både bevarande och nyttjande av resursen fisk i rinnande vatten utvecklas metoder för utsättningsstrategier och återskapande av naturliga ekosystem. Undersökningarna omfattar både grundläggande biologi och uppföljningsåtgärder. Verksamheten drivs i samarbete med bl.a. SLU, länsstyrelsen, utredningskontoret i Härnösand och Sötvattenslaboratoriet. Vidare pågår avel för att utveckla stammar för produktion av sättfisk inom fiskevård och konsumtionsodling varvid kartläggning av egenskaper hos olika stammar i form av tillväxt och könsmognad är en viktig del. Överskott av försöksfisk avyttras. Försäljning sker av sättfisk för fiskevårdsåtgärder, till konsumtionsodlare och för "put and take"-fiske (iordningsställda vatten för spöfiske).

Pågående projekt vid stationen är:

- Bevarande av Gullspångslax och Gullspångsöring (10:5, WWF).
- Bevarande av genetiska resurser och egenskapskartering hos laxfisk i odling (länsstyrelsen, WWF, fiskförsäljning).
- Fryst genbank av Östersjölax (vattenregleringsföretag).
- Avelsprogram på regnbåge för matfiskodling (EU, SLU, vattenbrukarnas riksförbund, SJFR).
- Avelsprogram på röding för matfiskodling (EU, SLU, stiftelsen vattenbruksutveckling).
- Nyttjande av fiskbestånd - biologisk och ekonomisk optimering (EU, länsstyrelsen, kommuner, 10:6, SLU).
- Beskattningsmodeller för strömfiskbestånd (finansiering ej klar).
- Skonsamma skogsbruksmetoder längs vattendrag (SILVA) (10:6).
- Effekter av skogslandskapets utseende på akvatiska ekosystem (finansiering ej klar).

Finansiering

FoU-verksamheten vid stationen omsätter 1997 totalt 2,6 miljoner enligt enkäten. Finansieringen sker till stor del med strukturfondsmedel från EU (31 %) och medel från länsstyrelserna (20 %) och till en mindre del, 15 %, av anslag från Fiskeriverket genom 10:6 medel. Härutöver tillkommer kostnader för stationens drift. Denna finansieras till stor del genom försäljning av fisk. Vidare betalas hyran, för närvarande 3,1 miljoner med anslag C1.

Försöksstationen i Älvkarleby; Kompensationsodling

I statlig regi har i Älvkarleby bedrivits fiskodling sedan 1871 för att främja lax- och havsöringbestånden i Dalälven. Vid utbyggnaden av vattenkraften vid Älvkarleby bestämdes i en Kungl. Majt:s resolution 1913 att Vattenfallsstyrelsen skulle anlägga, utrusta och underhålla en laxodlingsanstalt vid Älvkarleby vars drift skulle skötas av Lantbruksstyrelsen. Dessa uppgifter överfördes 1948 till Fiskeristyrelsen. Genom domar i olika kraftverkmål i Dalälven har avgifter och åläggande tillkommit vad gäller kompensationsodling av lax, bl.a. i form av stora engångsavgifter enligt 10:5 vattenlagen. Den årliga avkastningen skall bekosta odling och utsättning av lax och havsöring från försöksstationen. Odlingskapaciteten uppgår till cirka 140 000 smolt (lax- respektive havsöringsungar) per år.

Utredningskontoren

Föregångaren till Fiskeriverket, Fiskeristyrelsen, hade tidigare en regional organisation med sju kontor. Delar av nuvarande uppgifter vid utredningskontoren och länsstyrelserna var förlagda till regionkontoren. Sedan 1991 har verket tre utredningskontor; i Luleå, i Härnösand och i Jönköping. Kontoret i Härnösand administreras fr.o.m. 1998 från Luleåkontoret. Sammanlagt arbetar vid utredningskontoren 18 personer samt säsongsanställd fältpersonal.

Utredningskontoren utgör Fiskeriverkets expertorgan i vattenmål och miljöskyddsärenden. Den huvudsakliga verksamheten är således att svara för Fiskeriverkets yttranden till vattendomstolarna när det gäller inverkan på det allmänna fiskeintresset av olika vattenföretag. Arbetet innebär att föreslå bestämmelser till skydd för fisket och om undersökningar anses behövas på uppdrag av domstolarna svara för genomförandet av dessa samt även att kontrollera i vissa vattendomar föreskriv-

na åtgärder, bl.a. vad gäller laxutsättningar. Utredningskontoren bevakar vidare miljöskyddsärenden där betydande inverkan på fisk och fiske kan befaras och utför på uppdrag undersökningar av kontrollprogram.

Vid sidan av detta bedriver utredningskontoren uppdragsverksamhet och, i samarbete med Fiskeriverkets laboratorier, även en del FoU-projekt enligt nedan.

Resurs

Utredningskontoren svarar för uppföljning av status av lax- och havsöringbestånden i de viktigaste vattendragen genom elfiske, utvandringskontroll av smolt (laxungar) och insamling av fiskestatistik vilken ligger till grund för den årliga resursövervakningen i samarbete med Sötvattenslaboratoriet (RASKA). Samarbete pågår vidare med Kustlaboratoriet t.ex. när det gäller kartläggning av resursutnyttjandet i kustfisket. Följande projekt pågår inom området resurs:

- Övervakning av lax- och havsöringbestånd i vildlaxälvar i Bottenviks- och Bottenhavsområdet (10:6, länsstyrelser).
- Övervakning av siklöjebestånden i Bottenviken (budget, 10:6, EU).
- Status hos älvlekande kustsik (EU, villkorsmedel).
- Teknik- och metodutveckling av elfiske från land och från båt (10:6).
- Undersökning av beståndet av harr i Vättern (stiftelse).
- Beståndsutveckling hos laxfisk i Fylleån, Halland (länsstyrelsen).
- Beståndsutveckling hos lax i Emån och Mörrumsån (10:6, SJFR).
- Kontroll av laxfiskbestånden i Örekilsälven (Munkedals bruk).
- Uppföljning och kontroll av laxfiskstammarna i Gullspångsälven (10:5).

Fiskevård/bevarande

För att säkerställa naturlaxstammarna bedriver utredningskontoren arbete med att upprätta levande genbanker genom att lax insamlas och sedan hålls i odling. Kontoren svarar för drift och personal vid avelsstationerna i Kukkola (Luleå), Viforsen (Härnösand) och Gullspång (Jönköping). I fiskevårdssammanhang efterfrågas utredningskontorens kompetens varför en rad olika uppdrag utförs för t.ex. andra myndigheter, länsstyrelser, kommuner m.fl. Vidare pågår ett mindre antal mer grundläggande FoU-projekt rörande fiskevård/bevarande enligt nedan:

- Uppföljning av biotopåtgärder i flottledsränsade vattendrag (10:6, EU, länsstyrelser).
- Positionsbestämning av fisk med hjälp av radiotelemetri i samband med vandringsvägar (10:6).
- Betydelse av uppväxt- och utsättningsmiljö för utsättning av harr (10:6),
- Fiskvägar - funktion och utveckling (10:6).
- Effekt på smoltproduktion av jordbruksbevattning (10:6, länsstyrelser).

Finansiering

Omfattningen av utredningskontorens FoU-verksamhet uppgår under 1997 till 2 miljoner, till största delen (61 %) finansierad med 10:6- och villkorsmedel från Fiskeriverket samt medel från länsstyrelser (15 %) och EU:s strukturfonder (20 %).

9.6.2 Laxforskningsinstitutet (LFI)

Mot bakgrund av den alltmer intensiva utbyggnaden av vattenkraften i de stora norrlandsälvarna tillsattes 1946 Vandringsfiskutredningen för att utreda hur skadorna på vandringsfisken kunde begränsas. Verksamheten inriktades från början på att lösa problemet med att upprätthålla lax- och havsöringstammarna i de utbyggda älvarna. Vandringsfiskutredningen omvandlades 1961 till Laxforskningsinstitutet (LFI). LFI är en ideell förening med kraftindustrin och fiskeintresset som intressenter. Fiskeriverket är en av huvudintressenterna. Ordförandeposten skall enligt stadgarna besättas av fiskeintresset och har genom åren innehafts av Fiskeriverkets generaldirektör. Vattenkraftintressena svarar för merparten av verksamhetens finansiering medan Fiskeriverkets andel enligt en protokollanteckning bör utgöra minst 20% i vilket även andra statliga bidrag får inräknas, t.ex. bidrag från SJFR. Institutet är beläget i Älvkarleby och verksamheten omfattar 15 personer samt några projektanställda.

Institutets uppgift är att bedriva forsknings- och utvecklingsarbete i frågor av betydelse för att kompensera vattenkraftutbyggnadens skadeverkningar på vandringsfiskbestånden. En stor uppgift är att utföra och bearbeta märkningar i samband med smoltutsättningar av lax och havsöring som fastställts genom vattendomar.

Verksamheten organiseras inom tre områden: basresurs, märkning och uppföljning samt projektverksamhet. Basresurs omfattar LFI:s ge-

mensamma administrationskostnader samt kostnader för den utåtriktade verksamheten, d.v.s. kontakt med intressenter, allmänhet samt publicering. Basresursen finansieras genom bidrag från intressenterna i relation till deras smoltutsättningsvolym. Området, märkning och uppföljning, liksom projektverksamheten är väl definierade verksamheter där LFI tillhandahåller tjänster till i första hand intressenterna. Kostnaden för märkningsverksamheten fördelas enligt självkostnadsprincip och fördelas enligt kraftintressenternas andel av i vattendomar fastställda utsättningsskyldigheter. FoU-verksamheten är problemorienterad och drivs som projekt initierade genom beställningar från finansiärer, i första hand inom intressentkretsen.

LFI:s styrelse har till sitt förfogande ett vetenskapligt råd bestående av externa experter med god inblick i laxforskningsproblematiken. Rådet bistår styrelsen när det gäller styrning och kvalitetssäkring av FoU-verksamheten och medverkar vid utarbetandet av forskningsplaneringen. Rådet bedömer metodiken i föreslagna projekt, vilka intressekategorier som berörs (och därmed bör medverka), behov av externa samarbetspartners samt resursförbrukningen. Rådet skall utgöra en garant för att intressenternas resurser används ändamålsenligt.

Vid sidan av egna FoU-insatser fungerar LFI som projektsamordnare varvid undersökningar genomförs i samverkan med olika externa utförare, t.ex. universitetsinstitutioner. Projektverksamheten delas upp i följande områden: beståndsuppskattningar, genetik, ekologi, fisksjukdomar och fysiologi samt teknikutveckling. Resursövervakningen omfattar beståndsuppskattningar av lax, utvärdering av olika beskattningsmönster och kartläggning av laxens vandringsvägar. LFI arbetar således i huvudsak med den del av laxens livscykel som försiggår i havet (havsfasen) medan den del som försiggår i sötvatten (älvfasen) hanteras inom Fiskeriverkets Sötvattenslaboratorium och utredningskontor. Området genetik omfattar undersökningar av genetisk variation hos lax både i odling och på de viltlevande bestånden. Inom sjukdomsforskningen har för närvarande arbetet kring det s.k. M74-syndromet hög prioritet. LFI medverkar när det gäller laxfrågor vid ICES och Nordatlantiska laxorganisationen (NASCO). Med anledning av detta svarar Fiskeriverket för 25% av en tjänst vid institutet. Följande projekt pågår för närvarande vid institutet:

Resurs:

- Beståndsstatus för Östersjöns och västerhavets lax- och havsöringbestånd (Fiskeriverket).
- Undersökning av laxbeståndet i Lagan (Sydkraft).

- Effekten av utsättningar av sikyngel i Ångermanälven (kompensationsodlingarna).

Genetik:

- Populationsgenetiska undersökningar av lax och öring (Fiskeriverket, länsstyrelsen, stiftelse).
- Genetisk uppföljning av kompensationsodlade lax- och havsöringstammar (kompensationsodlingarna).
- Genetisk kontroll av avelsfisk i Dalälven (Fiskeriverket),
- Bevarande av genetiska resurser hos laxfisk i odling (Fiskeriverket, WWF).
- Undersökning av hybridisering (korsning) mellan lax och öring (SJFR, kraftindustrin).
- Genetisk analys av öring från Bågede (Indalsälvens vattenregleringsföretag).

Ekologi:

- Fördröjd utsättning av lax - utvärdering av återvandring (Fiskeriverket).
- Östersjölaxens lekvandring i Bottniska viken (NMR).
- Laxens födoval i Östersjön - samband med förekomsten av M74-syndromet (Fiskeriverket, NV, NMR).

Sjukdomar och fysiologi:

- Odlingsmiljöns betydelse för infektionssjukdomar (kompensationsodlingarna).
- Reproduktionsstörningar hos lax (kraftindustrin, Fiskeriverket).
- Behandling av yttre infektioner genom profylax med kemiska preparat (kompensationsodlingarna).

Teknik:

- Utveckling av nya märkningstekniker (via märkningresursen).
- Utveckling av laxromsinkubatorer (kompensationsodlingar).

Samarbetspartners

Förutom med olika odlingsanläggningar och kraftindustrin sker samarbete med flera av Fiskeriverkets enheter, Sötvattenslaboratoriet, Kustlaboratoriet, utredningskontoren samt försöksstationen i Kälarne. Samarbete sker även med SLU:s vattenbruksinstitution, olika universitetsinstitutioner, Fiskhälsan, SVA samt med länsstyrelser och kommuner.

Finansiering

Märkningsverksamheten är som nämnts ovan självfinansierad. Den del av FoU-verksamhet som finansieras som projekt uppgår enligt enkäten till 4,5 miljoner 1997. Medel erhålls framförallt från kraftindustrin (50 %) men också från Fiskeriverket genom 10:6 medel (19,5 %) samt vidare från SJFR (9 %) och NMR (18,5 %).

9.6.3 Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)

SLU bedriver, med målsättning att utveckla kunskaper om de biologiska resurserna och människans utnyttjande av dessa, grundundervisning, forskarutbildning och forskning. FoU inom området fisk förekommer inom flera institutioner. Den största delen sker vid institutionen för vattenbruk i Umeå vilken inrättades 1987 med ansvar för att bedriva FoU-verksamhet inom vattenbruksområdet. Merparten av verksamheten är inriktad på laxartad fisk (lax, öring, röding, regnbåge och harr).

Huvudinriktningen utgörs av grundläggande biologi inom områdena ekologi, fysiologi och genetik för tillämpning i odlings- och fiskevårdssammanhang. Verksamheten har utmynnat i två tillämpade verksamhetsområden: skötsel av fisk i odling och skötsel av fisk i naturen. Dessa omfattar odlingsrelaterade projekt som utfodrings- och odlingsteknik, fiskodlingars miljöeffekter och avelsprogram samt projekt av fiskevårdande karaktär som habitatvård, bevarande och utsättningsstrategier. Vid institutionen är 25 personer verksamma vilket gör att institutionen besitter den största samlade kompetensen bland universiteten inom t.ex. områdena ekologi, fiskevård och odlingsfrågor när det gäller laxrtad fisk. Följande projekt pågår för närvarande vid vattenbruksinstitutionen:

Ekologi

- Grundläggande biologi hos röding, egenskapskartering, dominansförhållanden, exploateringspotential (SJFR, SLU).
- Experimentella studier av laxfiskars konkurrensbeteende (SLU, stiftelser, EU).
- Effekter av släktskap för fördelning och spridning av öring i mindre vattendrag (SLU, SJFR, EU).
- Livshistoria, morfologi (utseende) och beteende hos abborre (SJFR).

Genetik

- Genetiska perspektiv för en hållbar utveckling av odling av röding (EU).
- Genetisk variation hos lax i Vindelälven (SJFR).
- Avelsprojekt för odling av röding och regnbåge (EU).
- Genetisk variation hos öring i Ammerån (EU, länsstyrelsen).
- Genexpression i M74-drabbad lax (NV, Fiskeriverket).

Fysiologi

- Tillväxt, könsmognad och smoltifiering hos odlade och vilda laxungar (SJFR).
- Genetisk och fysiologisk karaktärisering under laxens lekvandring (Vattenfall, SJFR).
- Inverkan av fodertillgång, temperatur och social miljö på könsmognad hos laxhanar (SJFR).
- Omgivningsfaktorers inverkan på tillväxt hos röding och lax (EU).
- Studier av foderintag med ny teknik (SJFR).

Skötsel av fisk i odling

- Vattenbrukets miljöeffekter - åtgärder för utsläppsbegränsningar (EU, Fiskeriverket).
- Partikelrörelser i vattenbrukssystem - utveckling av vattenreningsmetoder (SJFR).
- Odling av röding i sänkbara kassar i vattenmagasin (SLU, EU).

- Studier av experimentellt framställda vacciner mot sjukdomen ASA (NMR).

Skötsel av fisk i naturen

- Beskattning av fisk i rinnande vatten (SLU, EU, länsstyrelser, kommuner).
- Effekter av skogslandskapets utseende på akvatiska ekosystem (SLU, EU, länsstyrelser).
- Effekter av ståndortsanpassat skogsbruk kring vattendrag (SLU, WWF, skogsbolag, EU).
- Datoriserad monitoring av trappfångad lax- och öring (SLU, Vattenfall).
- Vandringsbiologiska studier hos lax och öring, fysiologisk omställning och habitatval (uppehållsmiljö) (Vattenfall, EU, SJFR).

Samarbetspartners

Vattenbruksinstitutionen samarbetar förutom med andra institutioner vid SLU och olika universitetsinstitutioner också med LFI och Fiskeriverket, framförallt med Kälarne och med utredningskontoren. Samarbete sker också med Mitthögskolan, Naturbruksgymnasiet i Älvdalen samt länsstyrelserna i Västerbotten och Jämtland.

Finansiering

Finansieringen av FoU-verksamheten vid Institutionen för vattenbruk fördelas 1997 enligt enkäten på ett stort antal finansiärer, institutionsanslag utgör 20,7% medel från SJFR 19,5%, strukturmedel 14% och kraftintressena 12,5%. Medel erhålls vidare bl.a. från länsstyrelser, NV, MISTRA och WWF.

9.6.4 Övriga universitet

FoU-verksamhet inom området fisk och fiske pågår vid en rad olika institutioner vid universiteten. Andelen forskning inom fiskområdet vid institutionerna är i allmänhet liten, mindre än 15-20% 1997 enligt enkäten, och forskargrupperna är i de flesta fall små. Forskningen är starkt grundforskningsinriktad. Grundläggande ämnesområden som fysiologi,

genetik, ekologi, sjukdomar, toxikologi och immunologi omfattar den största delen, ca 85%, av verksamheten medan mer tillämpade inriktningar som fiske, fiskevård och vattenbruk omfattar en mindre del.

Kompetensen är, enligt den utvärdering som gjordes av programmet "Fiskforskning för Sverige" 1992, hög inom flera områden, framförallt inom områdena fysiologi, genetik och ekologi, där flera forskningsgrupper ligger i forskningsfronten.

Forskningen är till den avgörande delen, >75%, externfinansierad och drivs till stor del som doktorandprojekt. Små forskargrupper och i hög grad externfinansierade projekt med begränsad varaktighet medför att verksamheten och den långsiktiga kompetensuppbyggnaden är sårbar.

Samarbete sker förutom med övriga universitetsinstitutioner både i Sverige och utomlands med bl.a. Fiskeriverkets laboratorier För närvarande har 10 doktorander verksamhet vid något av Fiskeriverkets laboratorier men med handledning vid en universitetsinstitution.

9.6.5 Övriga

I Sverige finns inte något fiskeriteknologiskt institut med fiskeriteknisk forskning.

Vid Lindholmens utvecklings AB i Göteborg sker viss FoU inom områden som fartygsteknologi och arbetsmiljö i syfte att minska arbetsskador inom yrkesfisket.

Vid SIK, Industriforskningsinstitutet för livsmedelsbranchen, utförs FoU inom området beredning av fiskprodukter. För närvarande pågår projekt med inriktning på processteknik och lagring samt på fiskprodukters kvalitet och hållbarhet. Samarbete sker förutom med näringen med bl.a. Kustlaboratoriet inom projektet "Utveckling av kustfisket".

9.7 Internationella Havsforskningsrådet, ICES

ICES är en forum för utbyte av information och idéer om havet och dess levande resurser. ICES grundades redan 1902. Verksamheten i dess nuvarande form grundar sig på "Konventionen om Internationella Havsforskningsrådet" från 1964 vilken Sverige ratificerade samma år. Konventionen trädde i kraft 1968 när de sista medlemsländerna ratificerat konventionen. ICES främjar och koordinerar forskningsaktiviteter som utförs av forskare inom medlemsländerna. Arbetsfältet är brett och omfattar fiskeri, oceanografi och havsföroreningar med syfte att möta

kunskapsbehov i medlemsländerna och hos internationella organisationer. De övergripande målsättningarna är enligt Konventionens artiklar 1 och 4:

- att främja, utveckla och koordinera FoU i marin miljö, särskilt när det gäller de levande resurserna
- att i samråd med medlemsländerna organisera sådan FoU som erfordras
- att publicera och på annat sätt sprida forskningsresultat
- att svara för vetenskaplig rådgivning till medlemsländer och internationella organisationer.

Det geografiska verksamhetsområdet utgörs av Atlantiska Oceanen, främst Nordöstra Atlanten och intilliggande hav. ICES har för närvarande 19 medlemsländer: USA och Kanada samt samtliga kuststater i nordöstra Atlanten och i Östersjön med undantag för Litauen. Litauen har dock ansökt om medlemskap och kommer troligen att ingå från 1 januari 1998.

ICES utgör en paraplyorganisation där experter från de olika medlemsländerna deltar i olika kommittéer och arbetsgrupper. Enligt Konventionens artikel 5 åtar sig medlemsländerna att förse rådet med de upplysningar som behövs för att uppfylla rådets målsättningar liksom att underlätta genomförandet. I enlighet med konventionens artikel 14 ska medlemsländerna svara för kostnaderna för utsedda ombud, sakkunniga och rådgivare om inte rådet bestämmer annorlunda. Kärnverksamheten finansieras genom årliga avgifter från medlemsländerna samt genom att de internationella organisationer som erhåller råd genom ICES betalar för dessa. Medlemsavgiftens storlek beräknas på grundval av ett antal andelar för respektive land baserade på bl.a. folkmängd, bruttonationalprodukt och fiskets omfattning. När det gäller arbetet inom vetenskapliga kommittéer och arbetsgrupper svarar medlemsländerna för de kostnader som detta medför.

Samarbetet över nationsgränserna har kommit till stånd därför att det krävs gemensamma insatser för att långsiktigt hushålla med de marina resurserna. Exempelvis har fiskbestånd i haven oftast utbredningsområde i flera länders vatten och utnyttjas av fiskare från flera nationer. Detta medför att fiskeribiologer från de olika länderna måste samordna sina insatser och ställa samman data för att kunna övervaka bestånden. Redan då rådet bildades var det huvudsakliga syftet att sammanställa och publicera information om fiskfångster i syfte att uppskatta fisketillgångarna.

I dagsläget ingår mer än 120 olika fiskbestånd inom ramen för ICES verksamhet. Arbetet omfattar att sammanställa och publicera fiskerista-

tistik, övervaka bestånd med hjälp av biologisk provtagning, utarbeta beståndsuppskattningsmodeller, svara för metodutveckling samt biologiska undersökningar. Detta utgör basinformationen för det arbete som ICES:s arbetsgrupper utför när det gäller bedömning av status och möjligt fiskeuttag för olika bestånd. Arbetsgruppernas resultat används sedan i arbetet med att ta fram råd för lämplig förvaltning. I samband med denna process identifieras frågor som kan bidra till att förbättra den biologiska rådgivningen.

Huvuddelen av arbetet inom ICES utförs på direkt förfrågan från nationella administrationer och internationella organ, däribland EU. På fiskeriområdet lämnas rådgivning till följande internationella organisationer:

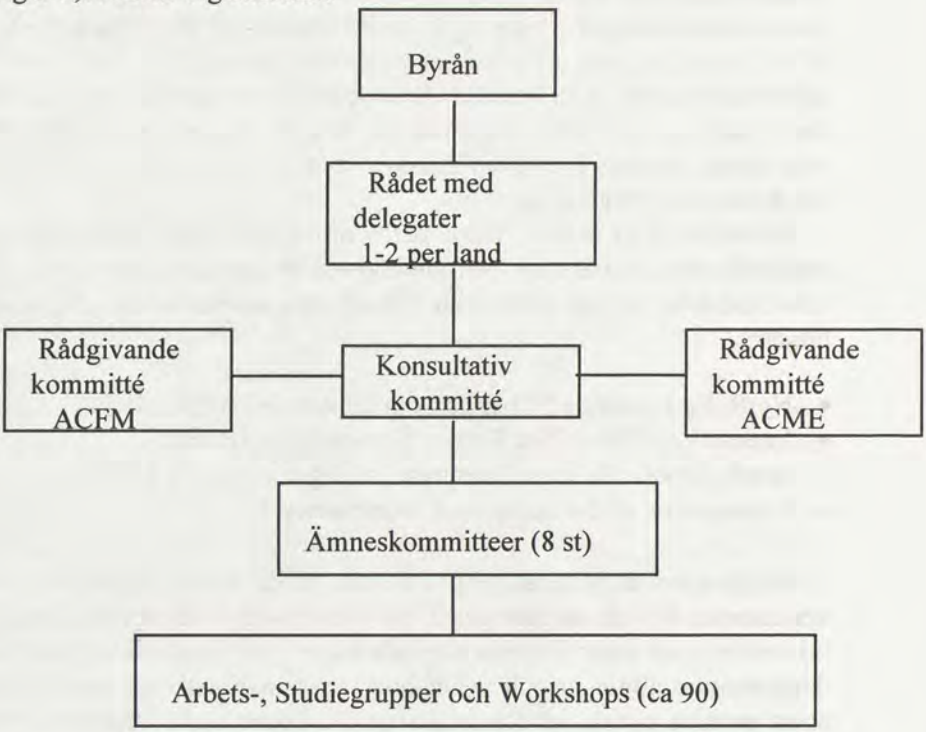
- North-East Atlantic Fisheries Commission, NEAFC
- International Baltic Sea Fishery Commission, IBSFC
- North Atlantic Salmon Conservation Organization, NASCO
- Commission of the European Communities, EU.

Publikation av vetenskaplig litteratur är en annan del av ICES:s verksamhet. För närvarande ger ICES ut ett 10-tal olika skrifter alltifrån tidskrifter med vetenskapliga orginalartiklar och symposievolymer till datasammanställningar och nyhetsbrev. En annan aktivitet inom ICES är att anordna symposier och forskarmöten, i egen regi eller i samarbete med andra organisationer. En årlig sådan konferens är "ICES Annual Science Conference" (ASC) som är en mötesplats för forskarsamhället och ett tillfälle att presentera aktuella forskningsresultat.

Organisation och arbetssätt

Aktiviteterna inom ICES försiggår på tre nivåer, en vetenskaplig nivå i form av arbets- och studiegrupper, en nivå för beslutsfattande som består av "rådet" och "byrån" och en intermediär nivå som består av ämneskommitteer, kommittéer för ICES:s rådgivning och en "konsultativ" kommitté (se figur 1).

Figur 9,1: ICES organisation.



Det övergripande ansvaret för verksamheten inom ICES ligger hos dess råd där varje part har rätt att utse två representanter. Delegaterna i rådet svarar för att beslut tas som innebär att rådets policy förverkligas. Bland rådets medlemmar väljs en president för en period av tre år. Presidenten samt sex andra delegater ur rådet utgör byrån, vilken bl.a. sammankallar det årliga rådsmötet som hålls i samband med "ICES Annual Science Conference", utarbetar budget och ser till att rådets beslut verkställs.

Arbetet med planering, koordination och utvärdering av olika forskningsprogram utförs av permanenta kommittéer, för närvarande åtta stycken. Dessa kommittéer identifierar vid det årliga mötet forskningsbehov, gör prioriteringar i form av "terms of reference" och granskar resultaten från arbets- och studiegrupper. I dessa kommittéer ingår högst två experter utsedda av respektive medlemsland.

Det mesta av det vetenskapliga arbetet utförs av experter i de olika arbets- och studiegrupperna, för närvarande ett 90-tal. I dessa grupper sker arbetet med specifika frågor i enlighet med de ovan nämnda "terms

of reference". Resultaten som tas fram inom grupperna utgör basen för den rådgivning som sedan utarbetas.

Rådgivningen när det gäller fiskerifrågor utarbetas inom Den rådgivande kommittén för fiskeriförvaltning, ACFM (Advisory Committee on Fishery Management), vilken har två möten årligen och förser medlemsländer och internationella organisationer med efterfrågad information. Rådgivningen ska således utgöra objektiva, politiskt obundna råd, baserade på vetenskaplig kunskap.

Ordförandena i ämneskommittéerna samt ordförandena i de två rådgivande kommittéerna, ACFM och ACME (Advisory Committee on the Marine Environment), vilka alla väljs för en period av 3 år, ingår i en "konsultativ" kommitté. Denna utgör länken mellan rådet och de olika ämneskommittéerna. Dess arbete består av att koordinera ämneskommittéernas arbete, initiera symposier inklusive den årliga "Annual Science Conference" samt föreslå arbets- och studiegrupper och förbereda frågor för beslut i rådet.

Det löpande administrativa arbetet utförs av ICES sekretariat, beläget i Köpenhamn. Där sker löpande administration i form av sekreterar- och teknisk service för rådet med dess organ och sekretariatet utgör länken mellan de experter som är involverade i ICES arbete.

Svensk medverkan

Svenskt deltagande finns 1997 i 64 av de 90-talet arbets- och studiegrupper som verkar under 1997, varav Fiskeriverket har representanter i 42. Sverige representeras av bl.a. Fiskeriverket i samtliga ämneskommitteer, de två rådgivande kommittéerna och i den "konsultativa" kommittén. Sverige deltar med totalt cirka 80 personer, från Fiskeriverket, LFI, SMHI, Naturvårdsverket och universitetsinstitutioner. Fiskeriverket deltar med cirka 30 personer under 1997. Sverige representeras i rådet av två delegater, båda från Fiskeriverket.

Det finns inom ICES inget direkt krav på medlemsländerna när det gäller att delta i olika arbets- och studiegrupper men formerna för samarbetet förutsätter ett brett deltagande så att bredast möjliga kompetens erhålls. Omfattningen på deltagandet beror således på varje nations intresseinriktning och ambitionsnivå.

I arbets- och studiegrupper deltar forskare från olika länder endast i egenskap av expert medan representanter i de olika ämneskommittéerna och i de rådgivande kommittéerna utgör nationella representanter, dvs representerar respektive medlemsland.

Fiskeriverket bestämmer i samråd med övriga intressenter om representation i arbets- och studiegrupper. Detta sker inom ramen för

"SIKO", Svenska ICES-kommittén där de olika intressenterna ingår (Fiskeriverket, SMHI, NV, SLU, övriga universitet m.fl.) med Fiskeriverket som huvudansvarig.

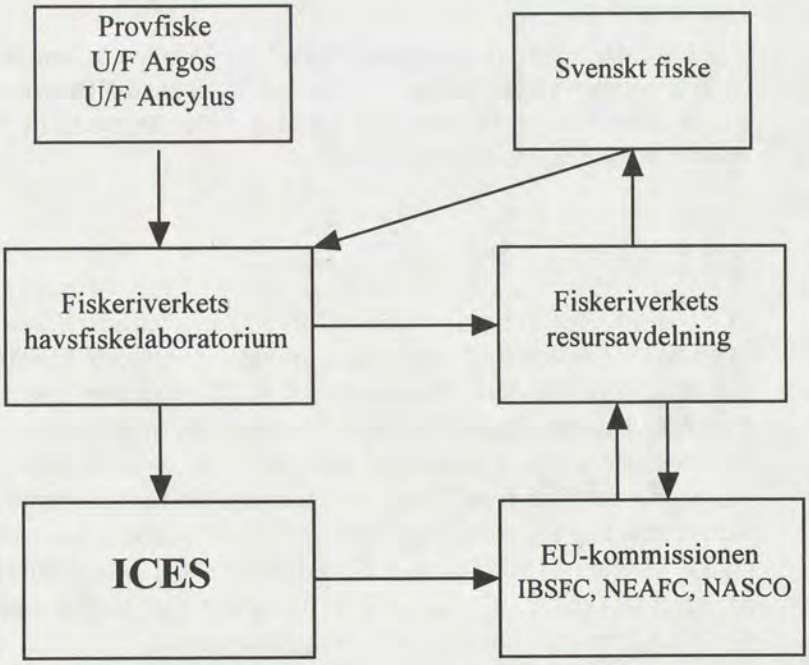
Svensk finansiering

Sveriges medverkan i ICES finansieras med medel anvisade i Jordbruksdepartementets budget. Dessa medel avser att täcka den årliga medlemsavgiften, under 1997 ca 1 miljon kronor, deltagande i arbets- och studiegruppsmöten samt deltagandet vid det årliga mötet (Annual Science Conference). För innevarande budgetår finns 1.6 miljoner kronor avsatta. Därutöver finns avsevärt högre kostnader i samband med provtagningar, bearbetningar och mötesförberedelser. Dessa täcks, genom forskarnas ordinarie arbete, av de intressenter (myndigheter, universitetsinstitutioner m.fl.) som deltar med representanter.

Arbetsgång - från provtagning till rådgivning

Arbetsgången, från den biologiska provtagningen till rådgivning och därpå följande implementering i form av reglering av svenskt fiske, exemplifieras i figur 2 som beskriver rollen för Fiskeriverkets Havsfiskelaboratorium och Resursavdelning. Arbetet med beståndsuppskattningar baseras på dels resultaten av de provfisken som utförs med Fiskeriverkets undersökningsfartyg, U/F Argos, dels på den biologiska provtagning som kontinuerligt genomförs på landade fångster inom fisket. Dessutom bearbetas den till Fiskeriverket inrapporterade fångststatistiken. Två eller tre av Havsfiskelaboratoriets forskare deltar sedan i ett arbetsgruppsmöte vid ICES, t.ex. "Arbetsgruppen för Östersjöns fiskbestånd". Där sammanställs de olika ländernas resultat och en gemensam rapport utarbetas. Denna typ av dokument behandlas sedan i den rådgivande kommittén för fiskeriförvaltning, ACFM. Denna kommitté utarbetar ett dokument i vilket beräknad storlek på olika bestånd anges och råd ges om lämpliga uttag.

Figur 9,2: Arbetsgång i samband med rådgivning



9.8 Finansiering

9.8.1 Inledning

Det svenska forskningssystemet bygger på att flera olika finansiärer agerar och förutsätter samarbete över råds- och sektorsgränser. Utbildningsdepartementet svarar för stöd till grundläggande disciplinär forskning och forskarutbildning genom fakultetsanslag. Fakultetsanslagen utgör basresurser i form av tjänster och infrastruktur och står därmed för långsiktighet och kontinuitet. Forskningsrådens stöd utgår till vetenskapligt betydelsefull forskning av både grundläggande och mer tillämpad karaktär. Inom forskningsrådens ansvar ligger därmed att se till såväl kvalitet som relevans. Medlen fördelas efter i huvudsak vetenskapliga kriterier till tidsbegränsade projekt och tjänster. Medel till sektorsforskning fördelas av organ som skall tillgodose FoU-behoven

inom en viss samhällssektor vilket innebär att även andra kriterier än vetenskaplig kvalitet skall vara uppfyllda. De olika finansieringsformerna i det svenska forskningssystemet skall således komplettera varandra.

Fiskerinäringens engagemang i fiskeriforskningen är begränsat också i ett europeiskt perspektiv. Detta medför att samhället svarar för att den information som behövs för ett långsiktigt ansvarsfullt nyttjande och bevarande av resursen fisk erhålls.

9.8.2 Organisation

I det svenska forskningssystemet utförs i allmänhet huvuddelen av den offentligt finansierade forskningen av universitet och högskolor. Infrastrukturen inom dessa finansieras i första hand genom institutionsanslag från Utbildningsdepartementet medan själva forskningen till stor del finansieras med forskningsrådsmedel. Inom området fisk och fiske kan medel erhållas från Skogs- och jordbrukets forskningsråd (SJFR), Naturvetenskapliga forskningsrådet (NFR) och Stiftelsen för miljöstrategisk forskning (MISTRA). NFR erhåller medel från Utbildningsdepartementet och SJFR från Jordbruksdepartementet medan medel inom MISTRA kommer från de forna löntagarfonderna.

Vidare har varje sektor ett ansvar för att initiera och finansiera den inom sektorn erforderliga undersöknings- och FoU-verksamheten. För fiskeriforsknig beviljas medel av Jordbruksdepartementet till, förutom SJFR, Fiskeriverket (anslaget C1) och SLU. Dessutom tillkommer vissa medel till fiskrelaterad FoU från Naturvårdsverket, d.v.s. inom Miljödepartementets ansvarsområde. Inom denna ram bedrivs undersöknings- och FoU-verksamhet inom området fisk och fiske.

Under de senaste åren har förändringar skett vad avser möjligheter till finansiering. För det första innebar beslutet om att avveckla löntagarfonderna och att inrätta stiftelser för forskningsfinansiering att en ny finansieringsmöjlighet skapades. Vad gäller fiskeriforskning finns möjligheter till finansiering genom MISTRA vilken stöder "lösningsinriktad FoU för ett miljöanpassat samhälle". Vidare förändrades forskningsfinansieringen i och med Sveriges anslutning till EES-avtalet och medlemskapet i EU. När det gäller fiskeriforskningen erhålls medel inom dels EU:s forskningsprogram, dels direkt från EU:s fiskeridirektorat samt genom EU:s strukturfonder. Stödet från EU skall utgöra ett stöd för CFP:s genomförande och vara additativt d.v.s. komplettera och inte ersätta de enskilda ländernas finansiering samt utgå till verksamheter där ett tydligt gemenskapsintresse föreligger.

Andra finansieringskällor har dock minskat eller försvunnit. Anslaget C2 om 3-4 miljoner kronor årligen som Fiskeriverket erhöll för "främjande av fisket inom landet" upphör år 1997. Dessa medel disponerades i samråd med SJFR inom ramen för programmet "Fiskforskning för Sverige" och användes för att stödja extern FoU-verksamhet. Vidare har ytterligare resurser i form av villkors- och prisregleringsmedel tilldelats Fiskeriverket. De prisregleringsmedel som bekostat redskapsutveckling och utveckling av produkten fisk har dock upphört och de särskilda villkorsmedel enligt vattenlagen som funnits för bevarandet av vilda laxstammar tar slut under innevarande budgetår. Dessa medel användes för både verkets egen FoU-verksamhet och till stöd för extern FoU. Dessutom har minskningen av anslaget C1 medfört att de så kallade 10:6-medlen, som handhas av Fiskeriverket, i allt större utsträckning, efter beslut av regeringen, kommit att användas inom Fiskeriverkets interna verksamhet. Detta har sammantaget fått som följd att stödet från Fiskeriverket till extern undersöknings- och FoU-verksamhet minskat. För budgetåret 1993/94 gav Fiskeriverket stöd till extern FoU med 4,6 miljoner medan för budgetåret 1997 stödet inte beräknas överstiga 1,5 miljoner. Detta innebär en förändring i finansieringen av fiskforskningen på så vis att Fiskeriverkets stöd varit riktat mot undersöknings- och utvecklingsverksamhet och därmed utgjort ett komplement till SJFR:s stöd.

Budgeterade medel, anslaget C1, för undersöknings- och FoU-verksamhet inom Fiskeriverket har under de senaste åren minskat från 29,6 miljoner år 1994/95 och 30,5 miljoner 1996 till 24,8 miljoner för 1997. När det gäller 10:6-medel, har resurserna varit i stort konstanta under de senaste åren med en omfattning på ca 7,5 miljoner. Omfattningen av SJFR:s stöd inom ramen för "Fiskforskning för Sverige" har i stort sett varit konstant under de senaste åren.

Tabell 9,3: Finansiärer av undersöknings- och FoU-verksamhet inom området fisk och fiske 1997

Finansiär	miljoner kronor
Fiskeriverket	22,8
Institutionsanslag	12,7
Länsstyrelsen	4,7
SJFR	16,4
Naturvårdsverket	9,8
Naturvetenskapliga forskningsrådet (NFR)	5,7
Stiftelsen för miljöstrategisk forskning (MISTRA)	5,8
SIDA	2,0
WWF	1,7
privata stiftelser	4,5
Nordiska ministerrådet (NMR)	2,4
EU FAIR	5,9
EU DG XIV	5,2
EU strukturfonder	6,2
10:6-medel	5,7
industrin	14,6
övriga	0,2

9.8.3 Nationella medel

Vattenavgiftsmedel 10:6 vattenlagen

Om ett vattenföretag kan antas skada fisket eller kommer att orsaka en inte obetydlig ändring i de naturliga vattenståndsförhållandena skall den som innehar tillstånd till företaget betala en årlig allmän fiskeavgift för främjande av fisket inom landet. Avgiften utdöms enligt en schablon och avgiftsklasserna är reglerade i vattenlagen. Enligt förordningen om avgifter enligt vattenlagen (SFS 1983:945) skall 10:6-medlen användas till att bekosta FoU-arbete inom fiskevården enligt Fiskeriverkets bestämmande. Ändring skedde genom SFS 1989:183 på så sätt att Fiskeriverket skall samråda med SJFR innan beslut. Samrådet uppfylls genom att SJFR är representerat i Fiskeriverkets rådgivande grupp för forskningsfrågor. Med hänsyn till medlens ursprung har användningen begränsats till FoU som rör sötvatten, sötvattensarter och vandringsfisk.

Regeringen måste godkänna användning av medel i Fiskeriverkets egen eller i länsstyrelsernas verksamhet. I takt med att anslagen minskat, C1, eller upphört, C2, har medlen i allt större utsträckning kommit att användas inom verkets interna FoU.

Skogs- och jordbrukets forskningsråd (SJFR)

SJFR har det övergripande ansvaret för fördelning av forskningsmedel som kommer från Jordbruksdepartementet inom området fisk och fiske. SJFR:s stöd till FoU inom fisk och fiske anges i ett regeringsuppdrag från 1985. Enligt detta fick rådet i uppgift att tillsammans med Fiskeriverket utarbeta ett program för FoU på fiskets område. Forskningsprogrammet "Fiskforskning för Sverige" förelåg 1987 och kompletterades 1988 med teknisk och ekonomisk FoU inom fiskeriforskningen. Programmet utvärderades av en nordisk forskargrupp under 1992. I enlighet med rekommendationer i utvärderingen gjordes vissa förstärkningar i programmet som redovisas 1993 i rapporten "Fiskforskning för Sverige - en fortsättning på programmet".

Samverkan med Fiskeriverket upprätthålls genom att en representant för Fiskeriverket ingår i SJFR:s organ för fiskforskning samt genom att en företrädare för SJFR ingår i Fiskeriverkets rådgivande grupp för forskningsfrågor.

I enlighet med SJFR:s instruktion skall rådet stödja och främja i första hand grundläggande och långsiktig forskning som gagnar ett hållbart utnyttjande av de biologiska resurserna. Stödet till fiskforskning omfattar såväl grundläggande som tillämpad forskning inom fiskerinäringen inklusive vattenbruket.

Stöd ges till dels forskningsprojekt, dels i form av särskilda forskartjänster för yngre forskare. Stöd ges vidare som "akutbidrag" samt för forskarutbyten t.ex. "post-doc" stipendier (stipendier för arbete vid utländsk institution efter nyligen avlagd doktorsexamen), resebidrag, anordnande av symposier etc. Projektstöd omfattar stöd för upp till 3 år och tjänster ges för normalt 3 år med möjlighet till 3 års förlängning.

SJFR har av regeringen utsetts till huvudansvarig myndighet för FoU på fiskets område inom EU:s ramprogram. Rådet svarar därmed för information om programmet till forskarsamhället samt för kontakten med Europeiska kommissionen. Rådet svarar i detta sammanhang för utbetalning av eventuella förstudiebidrag och kompletteringsfinansiering, vilket innebär att rådet kan bevilja medel för omkostnader i samband med ansökningsförfaranden samt att kompletterande medel kan sökas hos rådet om problem uppstår med den nationella finansieringen för projekt inom EU:s ramprogram. Ansökan om kompletterande medel

kan göras under hela året. Stiftelsen för internationalisering (STINT) medverkar i finansieringen av vissa internationella åtaganden.

För granskning av inkomna ansökningar har rådet till sin hjälp 12 beredningsorgan. Fem av dessa utgör ämnesutskott för i huvudsak disciplinär forskning, organismbiologi, ekologi, biogeokemi, cellbiologi och kemi samt ekonomi och samhälle. Övriga sju beredningsorgan arbetar med sektoriell forskning, däribland programorganet för "fiskforskning" där det flerdiciplinära "Programmet för fiskforskning i Sverige" anger den strategiska inriktningen. Inkomna ansökningar fördelas av kansliet på de olika beredningsorganen. En ansökan kan dock i vissa fall behandlas parallellt i två eller flera beredningsgrupper då ansökan har ämnesanknutna beröringspunkter. Flertalet av de inlämnade ansökningarna som berör fisk behandlas dock endast i "Programorganet för fiskforskning"

Ett mindre antal ansökningar behandlas i ämnesutskotten, t.ex. där fiskar utgör "modelldjur" eller för ansökningar med livsmedelsteknisk eller ekonomisk inriktning.

Programorganet för fiskforskning består av 6 ledamöter. Fem av dessa, inklusive ordföranden, är representanter för forskarsamhället. En ledamot är representant för Fiskeriverket, Utredningsavdelningens chef. Som sekreterare fungerar en person från SJFR:s kansli. Företrädarna för forskarsamhället ingår i programorganet för en period av högst 6 år.

Inkomna ansökningar bereds av ledamöterna i programorganet varvid varje ansökan ges ett prioriteringsvärde. Som hjälp i prioriteringen används en blankett för bedömning av det i ansökan presenterade projektets vetenskapliga kvalitet, sökandens kompetens, sektorsrelevans och projektets beräknade kostnader. Ansökningarnas kvaliteter diskuteras sedan in plenum och grupperas i prioritetsordning.

När det gäller den vetenskapliga kvaliteten bedöms frågeställning enligt följande kriterier: Är området väl beskrivet? Är litteraturen ordentligt genomgången? Är hypoteser klart formulerade? Begreppet "Material och metoder" bedöms efter: Är metoderna adekvata? Nya metoder av intresse? Bedömning av sökandens kompetens görs utifrån: sökandens publicerade arbeten t.ex. om dessa är publicerade i väl ansedda tidskrifter med "referee"-granskning och om publiceringen har gått i normal takt.

Mot bakgrund av ovanstående bedöms en ansökans "frågeställning" efter en poängskala mellan 2 och 10 och "material och metoder" mellan 1 och 5. Sökandens kompetens poängsätts mellan 1 och 3 samt "publiceringsprofil" mellan 1 och 5. En ansökans sektorsrelevans bedöms på en skala från 0-2 där 0 innebär att ansökan ej bör omfattas av stöd från SJFR. Prioriteringsvärdena summeras varvid det högsta värdet som en ansökan kan tilldelas är 25.

De olika beredningsorganens förslag till prioritering vägs samman i ett ordförandemöte under ledning av SJFR:s huvudsekreterare varvid hänsyn bl.a. tas till den budget för nya projekt som rådet förfogar över. Det finns således inte någon i förväg fastställd budgetram för respektive beredningsorgan. Ordförandekonferensens förslag underställs därefter rådet som vanligen följer förslaget.

Under de senaste åren har inom programorganet för fiskforskning ca 20% av ansökningarna beviljats stöd. Under 1997 uppgår enligt enkäten SJFR:s stöd till fiskforskningen till knappt 16,4 miljoner. Av dessa utgör drygt 8 miljoner anslag inom programorganet för fisk. Resterande medel utgörs framförallt av anslag via de olika ämnesutskotten.

Enligt programmet "Fiskforskning för Sverige" ska SJFR svara för långsiktig kompetensuppbyggnad inom för sektorn väsentliga områden. Förutom stöd till forskningsprojekt där det ingår doktorand eller forskarassistenttjänst har rådet avsatt medel till sexåriga forskartjänster på docentnivå.

Rådets satsningar har enligt den 1992 genomförda utvärderingen bidragit till att bygga upp en hög internationellt erkänd grundforskningskompetens inom centrala områden, speciellt inom fysiologi, genetik, ekologi, cellbiologi och biokemi. Utredningen identifierade tre prioriterade områden för ytterligare kompetensuppbyggnad, fisksjukdomar särskilt inom områdena immunologi, epidemiologi och diagnostik, molekylärbiologi med anknytning till fysiologi och ekologi samt fiskekologi, särskilt teoretisk populationsekologi. Utvärderarna framhöll vidare att flertalet forskargrupper är små, ofta 2-3 personer, varför sårbarheten är hög och att man i detta perspektiv bör försöka utvidga forskargrupperna. Vidare framhöll utvärderarna att man bör försöka förstärka tvärvetenskapliga projekt inom området med relevans för näringen.

Mot bakgrund av utvärderingsgruppens svar konstaterar rådet att det ursprungliga programmet från 1987 till stora delar kan tillämpas, men genom att det samtidigt sker förändringar i fiskerinäringen måste behovet av omprioriteringar av FoU-verksamhetens inriktning beaktas. Rådet understryker att forskningen bör prioritera arter som är relevanta för fisket och vattenbruket liksom att det är angeläget att organisera tvärfackliga program. Rådet har identifierat en rad områden vilka bör ges ökad prioritet bl.a. fisksjukdomar och forskning på det marina området.

Stiftelsen för miljöstrategisk forskning (MISTRA)

MISTRA stöder "lösningsinriktad" forskning med en "vision om ett miljöanpassat samhälle" med "systemförändringar eller kraftigt minskad miljöpåverkan" som mål. Forskningen skall vara organiserad i

tvärvetenskapliga program med "tydligt avläsbara mål" där samhällsvetare och ekonomer är samarbetspartners till naturvetarna. Målsättningen är att forskningsresultaten ska komma till användning, varför potentiella användare är med redan vid planeringen och dessutom ingår i programmens ledning som svarar för genomförande och redovisning.

Stiftelsen kom till 1994 och räknar med att dela ut 250 miljoner årligen. Vid utgången av 1996 finansierades 16 program vilka i genomsnitt erhåller stöd om ca 10 miljoner kronor per år.

Ansökan om forskningsmedel från MISTRA sker i två steg. I ett första steg presenteras ett forskningsprogram utifrån uppställda mål, deltagare och en preliminär budget. Med ledning av denna kortfattade ansökan görs ett första urval. Medel kan erhållas från MISTRA för att utarbeta en slutgiltig ansökan. Ansökningarna granskas av en internationell vetenskaplig expertgrupp och lämnas på remiss till avnämare varefter beslut fattas av MISTRA:s styrelse. Styrelsen består av ledamöter med erfarenhet från akademisk forskning, bl.a. SJFR:s huvudsekreterare, näringsliv och politik/myndighetsutövning och utses av regeringen. Tre akademier, Kungl. Vetenskapsakademien, Ingenjörsvetenskapsakademien och Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien, svarar för löpande granskning av MISTRA:s verksamhet.

Hur programmen fortskrider granskas årligen av en internationell expertgrupp. Denna värderar om uppställda mål uppnåtts och ger konstruktiv kritik i öppen dialog med ledningen för programmen och respektive projektledare. Hittills innehåller ett av de beviljade programmen, "Sustainable coastal zone management", projekt som inkluderar forskning avseende fisk/fiske. Programmet löper fram t.o.m. år 2000 med en total budget på 45 miljoner kronor. De projekt som ingår syftar bl.a. till att belysa kustfiskets samhälls- och ekonomiska betydelse, ett mera hållbart utnyttjande av resurser genom utveckling av selektiva fiskemetoder, att identifiera nya målarter och fiskemetoder samt att genom odling av musslor minska övergödningen i kustområden.

Eftersom de medel Naturvårdsverket förfogade över för externfinansierad forskning dragits in kommer MISTRA i fortsättningen även att finansiera "effektinriktade" forskningsprogram och enskilda forskningsprojekt. Omfattningen på enskilda projekt inom detta område är ca 500 000 kronor per projekt och år inom olika programområden, t.ex. "vattenmiljön". Forskningsområden som kan vara aktuella när det gäller fisk och fiske är fiskets miljöpåverkan och miljöns påverkan på fisk.

Naturvetenskapliga forskningsrådet (NFR)

NFR är en statlig myndighet under utbildningsdepartementet. De övergripande målen för verksamheten, enligt förordning, instruktion och regleringsbrev, "är att främja och stödja vetenskapligt betydelsefull forskning och verka för att information om forskningsresultaten sprids".

Rådet svarar för att upprätthålla naturvetenskaplig grundforskning av hög inomvetenskaplig kvalitet. Målsättningen är att svenska forskare aktivt ska delta i den internationella forskningsfronten där rådets stöd ska utgöra en balans mellan förnyelse och uthållighet.

Rådet är NFR:s högsta beslutande organ och består av ordförande och 10 ledamöter. Sju av ledamöterna är aktiva forskare som utses av en elektorsförsamling vald av forskarsamhället vid universiteten och högskolorna. Resterande ledamöter samt ordföranden utses av regeringen.

Rådet har fyra programutskott, varav ett för biologi, bestående av 15-18 ledamöter med en rådsledamot som ordförande. Programutskotten svarar för granskning av ansökningar om forskningsmedel och har till sin hjälp tre-fyra beredningsgrupper för prioritering av ansökningar. Bidrag beviljas till forskningsprojekt, forskartjänster och utrustning. Projekt som avser fiskforskning behandlas inte separat utan konkurrerar med övriga ansökningar inom området biologi. Andelen beviljade ansökningar inom området biologi var under 1995-96 27% avseende projekt och 32% för tjänster. I genomsnitt beviljades ca 250 000 kronor per projekt och år. NFR:s finansiering inom fiskforskningen uppgick enligt enkäten till 5.7 miljoner under 1997.

Inomvetenskaplig kvalitet utgör grunden för rådets bedömning och därmed stöd. En betygsskala används där kvaliteten bestäms genom att originalitet och generalitet, metod och genomförande samt meriter i form av publiceringsprofil vägs samman. Betydelsen av publicering i internationellt erkända tidskrifter betonas. De flesta projekt beviljas anslag under tre år. Beslut om anslag fattas av rådet. Rådet gör ingen uppföljning av verksamheten under projektets löptid, utan först i samband med en eventuell ny ansökan.

Privata stiftelser

Ett flertal stiftelser beviljar stöd till FoU-verksamhet. I de flesta fall dock inte direkt till projektverksamhet utan i form av stipendier eller

inköp av utrustning. Under 1997 beviljade olika privata stiftelser stöd för FoU inom fisk och fiske på sammanlagt 6,2 miljoner.

Carl Tryggers stiftelse för vetenskaplig forskning beviljar dock även anslag för hela projekt inom "för Sverige betydelsefull forskning inom naturvetenskap" som kan komma att bli av "produktivt värde inom näringsliv och samhälle".

Världsnaturfonden, WWF, ger bidrag till såväl forskningsprojekt som projekt av praktisk natur samt information- och utbildningsprojekt. Naturvårdsnytta, kvalitet, genomförbarhet är avgörande för tilldelning av anslag. En kommitté granskar ansökningarna och rekommenderar WWF:s styrelse vilka projekt som bör erhålla stöd.

WWF:s stöd till vattenrelaterad forskning d.v.s. hav, kust och sötvatten inklusive fisk riktas i första hand mot att erhålla kunskap för ett långsiktigt utnyttjande av resurser, säkerställande av biologisk mångfald i form av ekosystem, arter och genetisk variation samt användning av fisk som indikator på miljöns status. WWF:s stöd till FoU inom området fisk och fiske uppgick under 1997 till 1,7 miljoner enligt enkäten.

WWF kommer att omorganiseras under 1998 varvid arbetet kommer att organiseras inom ett antal projektområden till vilka forskare skall engageras. WWF kommer därmed att upphöra som ett "privatfinansierat forskningsråd".

9.8.4 Internationella medel

EU-stöd

Två överordnande principer gäller för EU:s FoU-politik. Stöd ska ges till verksamheter för vilka målen inte kan uppnås av medlemsstaterna själva och där ett tydligt gemensamhetsintresse föreligger. Stödet ska vidare vara additativt d.v.s. komplettera, inte ersätta, de enskilda ländernas FoU på området.

På fiskets område förekommer i första hand två typer av stöd till FoU-verksamhet. Dels lämnas stöd via de s.k. ramprogrammen för forskning och utveckling, dels lämnas stöd direkt från direktoratet för fiske, DG XIV. Stöd ges till FoU inom ramen för den gemensamma fiskeripolitikens mål där de övergripande målen anges vara ett balanserat, varaktigt utnyttjande av bestånden samt en vidareutveckling av vattenbruket. Enligt enkäten uppgick stödet till Sverige under 1997 till 5,9 miljoner via ramprogramen och till 5,2 miljoner direkt från DG XIV.

Inom ramprogrammen stöds den mer grundläggande FoU-verksamheten (research) med en hög grad av innovativitet och vetenskaplighet medan stödet som utgår direkt från DG XIV ges till mer tillämpade projekt, (studies). Inom de senare söks svar på mer specifika frågeställningar som är direkt möjliga att tillämpa för den gemensamma fiskeripolitiken. Tillgängliga medel uppgår för närvarande till ca 20 miljoner ECU per år för tillämpade projekt och ca 120 miljoner ECU under fem år för grundläggande FoU inom det nu pågående ramprogrammet.

Stöd till FoU kan också ske via EU:s strukturfonder till så kallade pilotprojekt för stöd till fiskerinäringens omstrukturering och till sysselsättningsfrämjande åtgärder i fiskeberoende regioner. EU:s strukturstöd avhandlas i kapitel 6. Här redovisas endast stöd som kan komma FoU-verksamheten till godo.

Stöd via ramprogrammen

Ansvaret för ramprogrammen ligger inom DG XII, direktoratet för vetenskap, forskning och utveckling. DG XII överlåter ansvaret för vissa delar, t.ex. det nu pågående FAIR till DG VI (jordbruk) respektive till DG XIV (fiske). För svensk del har stöd beviljats inom det tredje programmet, AIR, under perioden 1990-1994 och det fjärde, FAIR, som löper under perioden 1994-1998. Ett 5:e ramprogrammet är under utarbetande. Beslut om innehåll och budget beräknas komma under 1998.

Programinnehållet utformas i två steg. Kommissionen lägger fram ett förslag till ramprogram med stöd av experter inom ramen för olika kommittéer och representanter från medlemsländerna. Beslut om innehåll och anslagsram kräver godkännande i både rådet och i parlamentet. Detaljinnehållet i programmen utformas därefter i särskilda delprogram. Förslag till dessa utarbetas av kommissionen med stöd av experter och representanter för medlemsländerna.

Vidare finns för varje enskilt delprogram en programkommitté där två representanter från varje land ingår. Denna kommitté har stort inflytande över detaljinnehållet och är ländernas viktigaste kanal vid genomförandet av ett program. Inför utformningen av ett nytt ramprogram begärs yttranden in från programkommittéerna. För Sverige sitter i kommittén för jordbruk och fiske representanter från SJFR och NUTEK. De svenska ståndpunkterna för kommittéarbetet utformas i diskussion med den referensgrupp som finns samt genom kontakter med departementet. I referensgruppen "den rådgivande gruppen för forskningsfrågor på fiskets område" ingår representanter från universi-

tet, näringen och ansvariga myndigheter (bl. a. representanter för Fiskeriverket).

För varje programområde har regeringen utsett en huvudansvarig myndighet som ansvarar för information om programmet till forskare samt kontakten med kommissionen. Myndigheten svarar även för eventuella förstudiebidrag och kompletteringsfinansiering. För FoU på fiskets område inom FAIR-programmet är SJFR huvudansvarig myndighet (se vidare nedan).

Stöd ges dels som rena forskningsprojekt där stöd till myndighetsinstitutioner utgår med upp till 50% av projekt- kostnaderna medan universitet erhåller 100% av överskjutande kostnader för projekten, dels som s.k. "concerted actions" varvid kommissionen inte stödjer själva forskningen utan kostnader för koordination för samordning av forskningsinsatser (möten, forskarutbyten etc.) med upp till 100% av kostnaderna.

Undersökningarna ska ha relevans för den gemensamma fiskeripolitiken genom att utgöra en vetenskaplig grund för utnyttjandet av fiskeresurserna inklusive vattenbruket. Målområden inom det nu pågående programmet omfattar exempelvis omgivningsfaktorers påverkan på fiskeresurserna, enskilda arters biologi med potential inom vattenbruket samt fiskets miljöpåverkan. Vidare efterfrågas tvärvetenskapliga undersökningar omfattande socio-ekonomiska aspekter. Då projekt som kan tillämpas i den gemensamma fiskeripolitiken prioriteras, beviljas i första hand projekt som gäller de exploaterade marina arterna och vissa anadroma-katadroma arter (vandringsfisk som lax och ål) men projekt som gäller sötvattensarter är också aktuella om problemställningarna är generella.

I varje projekt ska deltagare komma från minst två länder varav ett ska vara ett medlemsland. Omfattningen bör vara minst ett manår per deltagande organisation. En koordinator inom projektet svarar för samordning, genomförande och redovisning av resultat. Medel kan sökas antingen som "full costs" där alla kostnader redovisas och kommissionen förväntas svara för upp till 50% av kostnaderna eller som "marginal costs" för institutioner utan ett analytiskt redovisningssystem (t.ex. universitetsinstitutioner) där endast kostnaderna för den del av projektet som kommissionen avses stödja redovisas. Vid den senare typen av projekt förutsätts resterande resurser finnas inom den sökande institutionen. För forskningsprojekt kan medel om upp till 2-3 miljoner ECU beviljas, normalt dock omkring 0,5-1 miljoner ECU. Vanligen varar projekten tre år.

Medel till beviljade undersökningar utbetalas med 40% i förskott och därefter regelbundet med 12 månaders intervaller efter godkännande av en interimsrapport omfattande resultat och kostnader. En viss del

av de tilldelade medlen, vanligen 10%, betalas ut i efterskott efter godkänd slutrapport. Rapporterna består av två delar. En del där de samlade resultaten och hur planerade mål uppnåtts redovisas "technical progress report" samt en del där varje kontrakterad deltagare redogör för aktiviteter och kostnader "individual report". Rapporterna granskas av kommissionen som gör en bedömning av projektets framgång i förhållande till uppställda mål.

Ansökan om projektmedel sker vid ett till två tillfällen per år. Projekt selekteras utifrån vetenskapliga kriterier genom granskning av internationella oberoende experter. Bedömningen sker konfidentiellt och utgör underlag för den "rankning" av ansökningarna som utförs. På kommissionen görs en bedömning av relevans för den gemensamma fiskeripolitiken. Slutgiltig bedömning görs utifrån vetenskapliga kvalitéer, kostnader och möjligheter till koordination samt balans mellan deltagande länder. FAIR-programmets sista ansökningsomgång är i januari 1998.

Stöd direkt från DG XIV

Det direkta stödet från DG XIV till tillämpade projekt utgår till undersökningar som kan ge underlag för genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken. Av detta följer att stödet riktas mot fisket på arter med gemensamt utnyttjande, d.v.s. i första hand de exploaterade marina arterna. Projektinriktningen kan utgöras av uppgifter om sammansättning av landningar, uppskattningar av fisk som kastas överbord (discards), fiskeansträngning m.m. vilka kan utnyttjas för optimering och standardisering av provtagningar i syfte att förbättra metodiken när det gäller beståndsuppskattningar och kontrollverksamhet. Stöd utgår även till undersökningar med ett direkt syfte att ta fram beslutsunderlag inom den gemensamma fiskeripolitiken t.ex. när det gäller fiskeredskaps selektivitet, att kvantifiera relationen mellan fiskeansträngning och fiskeridödlighet etc. Vidare uppmanas medlemsländerna att söka medel för den kontinuerliga övervakningen av bestånden (monitoringverksamhet) då kommissionen är intresserad av att öka mängden fiskeoberoende data.

Stöd utgår i första hand till gemensamma undersökningar där mer än ett land är involverat (study groups) men har även utgått till undersökningar i enskilda länder. Projektens varaktighet kan uppgå till tre år men karaktären på de flesta gör att varaktigheten vanligtvis är kortare. Vanligen beviljas medel för enstaka projekt om upp till 600 000-700 000 ECU. Kommissionen delfinansierar projekt med upp till 50% av totalkostnaderna. Högre finansieringsgrad kan förekomma om särskilda skäl

föreligger samt vid sådana undersökningar där studien ska utmynna i en rekommendation som direkt har efterfrågats av kommissionen.

Projektmedel kan sökas en gång per år. Utlysning sker i s.k. "call for proposals" där prioriterade områden anges. Inkomna ansökningar granskas med avseende på vetenskaplighet av två oberoende experter. Därefter bedöms projekten av kommissionen utifrån ett nyttoperspektiv, t.ex. tillämpligheten inom den gemensamma fiskeripolitiken, den sökandes erfarenhet och rimlighet vad gäller kostnader. För närvarande beviljas medel till ca hälften av de inkomna ansökningarna. En målsättning från kommissionen är att samtliga medlemsländer ska erhålla projektmedel varför kvaliteten och inriktningen kan variera mellan länder.

Tilldelade medel betalas ut vid två eller tre tillfällen beroende på projektets varaktighet. En viss del, vanligen 40%, betalas ut i förskott. Resterande del betalas ut efter halva projekttiden (projekt med varaktighet >12 månader) samt efter projekttidens slut. Redovisning av resultat och kostnader för projektet sker dels i form av en slutrapport samt, om projektet löper över mer än 12 månader, även i en interimsrapport.

Initiativ till olika undersökningar tas ofta inom ramen för ICES arbete. ICES svarar för den biologiska rådgivningen till kommissionen vilket innebär att behov av ökad kunskap inom ett område ofta identifieras inom t. ex. en arbetsgrupp. Kommissionen (DG XIV) finns representerade i ICES varför behovet av FoU följs kontinuerligt. För närvarande finns inom ICES en arbetsgrupp, "Comprehensive fisheries assessment group", vars syfte är att granska behovet av datainsamling. Behov av ökad kunskap identifieras även inom kommissionens rådgivande kommitté, STECF, den vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommittén.

Stöd via EU:s strukturfonder

Stöd från EU:s strukturfonder, främst fiskefonden inom ramen för mål 5a, mål 6 och inom gemensamhetsinitiativet "Pesca" kan ges för insatser som anknyter till FoU (se vidare kapitel 5).

För perioden 1995-1999 finns för stöd till den svenska fiskerinäringen 45 miljoner ECU. Exempel på områden där FoU-verksamheten kan erhålla stöd är modernisering av fiskemetoder t.ex. förbättrad selektivitet, utveckling av vattenbruket genom upprättande av avelsprogram och introduktion av nya arter och odlingsmetoder, fiskevårdsåtgärder som utsättning av kommersiellt viktiga arter. Stöd till FoU-verksamhet via strukturfonderna uppgick under 1997 enligt enkäten till 6,2 miljoner kronor.

Enligt additionalitetsprincipen ska finansieringen av stödet inte ersätta nationella satsningar utan utgöra ett tillägg. Beroende på om det är ett privat företag eller ett offentligt organ som ansöker om stöd kan stödet från EU uppgå till 50-75% av berättigade utgifter inom mål 6 och till 30-50% inom övriga målområden.

Administrationen av stödet via fiskefonden delas mellan Fiskeriverket och länsstyrelserna. För varje program (mål 5a respektive Pesca) finns en övervakningskommitté med uppgift att följa hur programmet fortgår. I övervakningskommittéerna ingår kommissionen, berörda nationella regionala och lokala myndigheter, finansieringsorgan samt representanter för näringen.

Nordiska Ministerrådet (NMR)

Den bakomliggande målsättningen med det nordiska samarbetet inom fiskeriområdet är att utveckla ländernas fiskerinäring varvid särskild vikt läggs vid relevansen för de mest fiskeberoende regionerna. Grundläggande för att uppfylla målsättningen är skyddet av de marina ekosystemen och att de levande resurserna utnyttjas på ett balanserat sätt.

Samarbetet ska bygga vidare på de enskilda ländernas fiskeripolitik och utgöra ett redskap för att uppfylla målsättningar där gemensamma lösningar behövs för att uppnå önskade resultat.

Det viktigaste kriteriet för stöd till projekt är den "nordiska nyttan" där utgångspunkten är att:

- påtagliga positiva effekter uppnås genom gemensamma lösningar
- utveckla den nordiska samhörigheten
- öka nordisk kompetens och konkurrenskraft.

Medel beviljas till sådana projekt som medför koordination av insatser i minst två och helst flera nordiska länder och som innebär ett bättre samlat resursutnyttjande. Projekt vilka även inkluderar deltagare i nordens geografiska närområde liksom deltagare inom ramen för EU:s FoU-program värderas positivt. Inom ramen för fiskerisamarbetet beviljas stöd till projekt med inriktning mot förvaltningssamarbete, forskning och utveckling samt stöd till workshops, konferenser etc.

För stöd till FoU-verksamhet är följande områden för närvarande prioriterade:

- interaktioner mellan fisket och miljön

- att utarbeta sådana förvaltningssystem som säkerställer ett ekonomiskt och ekologiskt bärkraftigt utnyttjande av resurserna där hänsyn tas till ett stigande antal intressegrupper
- att främja försäljning av fisk och fiskprodukter genom förbättrad marknadsföring och åtgärder för kvalitetssäkring av produkter
- förbättrat utnyttjande av resursen inklusive vattenbruket genom bättre totalutnyttjande av respektive art samt värdering av ekonomin inom olika fiskerier
- kompetensökning för att klara ökad internationell konkurrens med sikte på flexibilitet i fångst, produktion och logistik i förhållande till marknadens krav.

Stöd ges normalt som delfinansiering av projekt under en period av högst tre år. Vanligen beviljas stöd till koordinationskostnader, d.v.s. stöd innefattar inte inköp av utrustning eller löner. Lönemedel kan dock utgå till tillfälligt anställd personal. Projekten värderas efter såväl fackliga som vetenskapliga kvaliteter. Projektresultaten skall redovisas i Nordiska Ministerrådets skriftserier. För projekt med över ett års varaktighet beviljas ytterligare medel förutsatt att projektet utifrån den årliga rapporteringen förlöper planenligt. Vid projektets start utbetalas 40% av projektkostnaderna och resterande 40% respektive 20% efter godkänd del- och slutrapport.

För 1997 omfattade stödet från Nordiska ministerrådet till svensk FoU inom området fisk och fiske 2,4 miljoner enligt enkäten.

DEL III

Del 3 omfattar kapitlen 10 till och med 13 och behandlar utredningens förslag. I kapitel 10 analyseras det offentliga åtagandet samt framförs vissa förslag avseende detta. I kapitel 11 presenteras förslag hur administrationen kan förbättras avseende den gemensamma fiskeripolitiken dels i förhållande till olika faser i förhandlingar, dels vid genomförande. I kapitel 12 föreslås förändringar som rör undersöknings- och FoU-verksamheten. Förslag avseende den nationella fiskeripolitiken lämnas i kapitel 13 tillsamman med förslag avseende organisationsutformning och administrationsförändringar avseende hela fiskeriadministrationen. En beskrivning av förslagens konsekvenser avslutar kapitlet.

10 Det offentliga åtagandet

I alla utredningar skall det offentliga åtagandet prövas enligt generella direktiv, dir. 1994:23 kommittéers prövning av offentliga åtaganden. En samlad bedömning skall göras av de förhållanden som kan motivera ett offentligt åtagande. Inom fiskeripolitiken bestäms detta av Sveriges medlemskap i EU, anslutning till olika internationella överenskommelser samt av den svenska fiskelagstiftningen. Administrationen av den gemensamma fiskeripolitiken såväl som av den nationella fiskeripolitiken styrs i hög grad av politiska beslut som medför en hög grad av offentliga åtaganden inom området.

10.1 Det offentliga åtagandet avseende den gemensamma fiskeripolitiken

Den gemensamma fiskeripolitiken (CFP) är en fullt utvecklad gemenskapspolitik. I likhet med jordbrukspolitiken innebär den gemensamma fiskeripolitiken att samtliga medlemsländer omfattas av samma bestämmelser. Den gemensamma fiskeripolitiken är en överstatlig politik vars regler blir direkt bindande för varje medlemsland. Den gemensamma fiskeripolitiken reglerar alla aspekter på fisket från havet till konsumenten. Detta innebär att fiskeripolitiken, tillsammans med jordbrukspolitiken och ett fåtal andra områden, intar en särställning i den europeiska samarbetet.

Besluten inom den gemensamma fiskeripolitiken påverkar direkt bland annat följande förhållanden:

- fiskresursen och den biologiska mångfalden i haven
- EU:s budget, vilken Sverige medfinansierar
- den svenska fiskenäringens ekonomiska förutsättningar
- regionalpolitiken.

Indirekt påverkas även förutsättningarna för fritidsfisket vilket är en nationell angelägenhet.

10.1.1 Multilaterala överenskommelser begränsar resursuttaget

Redan före medlemskapet i EU var fiskerinäringen reglerad. Fiskerinäringen vilar på en gemensam resurs i haven och för att inte uttömma resursen kan det inte finnas fri tillgång till denna. Ett stort problem för fisket i hela världen är att det råder obalans mellan fiskeresurser och fiskekapacitet. Så är även fallet inom EU där ett flertal av de anslutna länderna har en alltför stor fiskeflotta. I artikel 1, grundförordningen beskrivs den gemensamma fiskeripolitiken som ett system för nyttjande av levande resurser i vattnen och inom vattenbruket samt för beredning och avsättning av fiskeri- och vattenbruksprodukter i den mån dessa verksamheter bedrivs inom medlemsstaternas territorier eller i gemenskapens fiskevatten eller av gemenskapens fiskefartyg vid fiske utanför gemenskapens vatten.

Gemenskapens deltagande i olika internationella organisationer påverkar utformningen av gemenskapens bestämmelser om fiske på samma sätt som detta tidigare påverkade Sverige.

Av grundläggande betydelse för havsfisket är Förenta nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982 som ger kuststaterna rätt att intill 200 sjömil utöva suveräna rättigheter avseende bl.a. fisket. Kuststaterna är skyldiga att verka för bevarande av fisktillgångarna i dessa områden. Alla stater måste också samarbeta i fråga om bevarande och förvaltning av fiskbestånden i de fria haven. Internationella överenskommelser som vilar på de bestämmelser som finns i havsrättskonventionen är därför nödvändiga.

Havsrättskonventionen kompletterades 1995 med konventionen om gränsöverskridande fiskbestånd som vidareutvecklar havsrättskonventionens bestämmelser om samarbete för att bevara fiskbestånden. Enligt den senare konventionen skall kuststater och andra stater som fiskar på de fria haven samarbeta i s.k. regionala organisationer för att åstadkomma bevarande och optimalt nyttjande på lång sikt. Inom FAO deltar den Europeiska gemenskapen för att genomföra en uppförandekod för ansvarsfullt fiske.

Utöver dessa organisationer påverkas Sverige i särskilt hög grad av avtal med länderna kring Östersjön bl.a. Gdansk-konventionen som avser fisket och bevarandet av de levande tillgångarna i Östersjön och Bälten. Genom konventionen upprättades fiskerikommissionen för Östersjön, IBSFC.

Av det här relaterade framgår att den svenska fiskeripolitiken är en integrerad del av den gemensamma fiskeripolitiken som i sin tur är knuten till globala överenskommelser och avtal samt att därutöver förekommer åtskilliga multilaterala och bilaterala överenskommelser. Grunden för framgång inom fiskepolitiken är därför att Sverige som stat inom dessa organisationer kan driva frågor och krav som är av intresse för landet.

10.1.2 En överstatlig politik

Även om fisket i ekonomiska och andra avseenden är ett litet politikområde i Sverige, är det ett stort område i EU med betydande politisk sprängkraft. Besluten inom den gemensamma fiskeripolitiken och Sveriges agerande inom detta politikområde har på grund av sin speciella karaktär av fullt utvecklad gemenskapspolitik även stor betydelse för Sveriges roll som aktivt medlemsland i sin helhet och för vårt totala inflytande i EU-samarbetet.

Eftersom politiken skall föras av EU gemensamt i förhållande till länder utanför EU måste Sverige delta i utvecklings- och beslutsprocessen även i frågor som är av liten eller ingen direkt betydelse för landet. Det räcker inte med att ha uppfattningar om fisket i det egna närområdet utan det krävs att varje land har uppfattningar om fisket inom andra områden, t.ex. i Medelhavet, om avtal med tredje land o.s.v. I de fall frågor är av mindre betydelse för Sverige kan Sverige ändå markera sina åsikter genom att delta och ge stöd till andra EU-länder. Fiskeripolitiken erbjuder därigenom en möjlighet att skapa allianser och informellt samarbete med andra medlemsländer. Detta sker främst genom arbetet i Coreper, i rådsarbetsgrupper och i ministerrådet men det finns även rika tillfällen till att påverka i olika förvaltningskommittéer, genom tidiga förslag riktade mot kommissionen, genom direkt kontakt med andra länders myndigheter och departement och i internationella sammanhang utanför EU t.ex. ICES och FAO. Det sätt på vilket Sverige deltar i den gemensamma fiskeripolitiken får därigenom betydelse för hur Sverige lyckas även på andra politikområden.

Vid anslutningen till EU valde Sveriges regering att fullt ut och aktivt delta i den gemensamma fiskeripolitiken. I en rad regeringsförklaringar därefter har regeringen poängterat att Sverige skall vara en aktiv medlem av den Europeiska unionen.

Sveriges medlemskap i EU bestämmer såväl det offentliga åtagandet som den svenska fiskeriadministrationens dimensionering och uppgifter. De förordningar som reglerar den gemensamma fiskeri-politiken är

direkt tillämpliga i Sverige, men i många fall överlåts åt medlemsländerna att komplettera med mer detaljerade regler för genomförandet.

10.1.3 EU:s regelverk och den gemensamma fiskeripolitiken

Genom den gemensamma fiskeripolitikens grundförordning bestäms marknadens förutsättningar och inom vilka ramar olika delar av fiskerinäringen kan verka. Eftersom grundförordningen direkt blir tillämplig i medlemslandet verkar den på samma sätt i alla medlemsländer.

Marknadsordningarna anger ett system för prissättning, överskottshantering, kvalitetsnormer samt import- och export-bestämmelser. Utbudet regleras genom restriktioner avseende fiskekvoter. Produktionen för varje fiskare är dock inte reglerad i Sverige eftersom Sveriges andel av TAC:n inte fördelas på fiskarena eller på producentorganisationerna. Genom att utbudet av svenskfångad fisk är begränsat uppstår ett efterfrågeöverskott som tillfredsställs med import. Import från andra EU-länder är fri medan import från tredje land oftast innebär pålagor i form av för EU-länderna gemensamma tullar. Utanför den kommersiella marknaden pågår i Sverige ett fritidsfiske av sådan omfattning att det med all säkerhet påverkar efterfrågan på fisk och fiskprodukter.

Strukturstöden inom EU utgör ytterligare en reglering som kan verka stimulerande genom de satsningar som görs på förbättringar för fiskesektorn men också återhållande genom de nedläggningar som blir följden av dels de fleråriga programmen för dimensionering av fiskeflottan, dels att vissa, oftast mindre, företag inte klarar konkurrensen.

Den sammanlagda effekten av marknadsinterventionerna i kombination med produktionsregleringen medför en i hög grad styrd marknad där grunden för de fria marknadskrafternas verkningar i det närmaste är satta ur spel. Den gemensamma fiskeripolitikens nuvarande utformning fastställdes 1992. År 2002 kommer ett nytt beslut avseende politikens inriktning att fattas. Under tiden fram till dess sker utvärdering av den nuvarande politikens effekter samt påbörjas förslag till förändringar. För Sverige gäller det, om vi vill föra en aktiv politik, att redan nu utarbeta och lägga förslag som kan påverka den framtida inriktningen.

10.1.4 Regionalpolitiken

Genom EU:s strukturstödsprogram och gemenskapsinitativ påverkas även regionalpolitiken av den gemensamma fiskeripolitiken. Pågående

programperiod för strukturstöden avslutas 1999. Arbetet med förändringar är redan långt gånget. Bl.a. kommer troligen det mot fiskerinäringen speciellt riktade 5a stödet att utgå. Det är troligt att stöden istället blir mer inriktade på samverkande regionala stöd. Det är dock ännu för tidigt att ha synpunkter på hur detta kommer att påverka fiskerinäringen. Utredningen vill här endast peka på att politiken inte är statisk utan en ständigt pågående process där det gäller att vara tidigt ute om det ska vara möjligt att påverka inriktningen.

10.2 Åtagande inom nationell fiskeripolitik

Väsentliga delar av fisket i Sverige bedrivs i områden där den gemensamma fiskeripolitiken inte tillämpas fullt ut. Detta gäller kustvattnen innanför baslinjen samt alla söta vatten, sjöar såväl som rinnande vatten. Reglering i dessa vatten sker huvudsakligen genom fiskelagen, förordningen om fiske, vattenbruk och fiskerinäringen, rennäringslagen och finsk/svenska gränsälvskonventionen. När det gäller yrkesfiske i kustvattnen och i de stora sjöarna ger lagen och förordningarna utrymme för en tillämpning som nära ansluter till den gemensamma fiskeripolitiken. Medlemsstater får vidta åtgärder utöver de som regleras enligt den gemensamma fiskeripolitiken för bevarande och förvaltning i sina vatten, förutsatt att åtgärderna är riktade mot uteslutande lokala bestånd som bara är av intresse för fiskare i från staten ifråga. De nationella bestämmelserna skall enligt artikel 10 i grundförordningen vara förenliga med målen för den gemensamma fiskeripolitiken och inte vara mindre stränga än gemenskapens bestämmelser. Sådana nationella bestämmelser skall lämnas till kommissionen för synpunkter.

Fritidsfisket är däremot inte alls reglerat inom den gemensamma fiskeripolitiken. Den gemensamma fiskeripolitiken ger emellertid företräde för yrkesfisket framför fritidsfiske. Fritidsfiske får således inte inverka hindrande för yrkesfisket eller ta i anspråk ansenliga delar av fiskekvoterna. Detta kan ha sin betydelse i ett land som Sverige med ett stort fritidsfiske avseende laxfiskar som även är en kvoterad art i Östersjön.

När det gäller bevarande av biologisk mångfald och åtgärder för fiskevård gäller även inom EU:s naturvårdspolitik art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet. Enligt dessa direktiv skall medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att skydda växt- och djurlivet.

I flera propositioner har vikten av bevarandet av den biologiska mångfalden kommit till uttryck. Inom fiskets område senast i prop.

1997/98:2, Hållbart fiske och jordbruk där regeringen gör följande bedömningar under avsnitt sju och åtta:

> *7 Hållbart fiske*
> Det svenska fisket skall bedrivas på ett hållbart sätt. Ett optimalt nyttjande av fiskbestånden skall nationellt uppnås genom att försiktighetsprincipen tillämpas och att den biologiska mångfalden säkerställs.
>
> *7.1 sektorsansvar på fiskets område*
> sektorsansvaret är en förutsättning för ett framåtsyftande miljöarbete på fiskets område och skall tillämpas i en fortlöpande dialog med miljöns företrädare.
>
> *7.2 Styrmedel för ett hållbart fiske*
> Statliga styrmedel bör utvecklas i takt med att miljöarbetet förstärks. Nya och kompletterande styrmedel utgör, tillsammans med sektorns ökade miljöarbete samt konsumenternas krav på ökad miljöanpassning, viktiga förutsättningar för en fortsatt utveckling av miljöarbetet.
>
> *8.1 Aktionsplan för biologisk mångfald på fiskets område* Fiskeriverkets aktionsplan för biologisk mångfald bör i allt väsentligt genomföras i syfte att uppnå ett hållbart fiske. Arbetet med att utveckla miljökvalitetsmål bör fortsätta.
>
> *8.2 Fiskevård*
> En ökad satsning skall göras på en förbättrad fiskevård, främst i kustområdena och i de sjöar där det förekommer fritt fiske. I första hand skall insatser för bevarande av hotade arter och stammar, biotopåtgärder, bildande av fiskevårdsområden och skärpt fisketillsyn prioriteras.

För ökade fiskevårdsåtgärder föreslår regeringen i budgetpropositionen för år 1998 en ytterligare satsning på fiskevården genom att anslaget C 4 höjs till 20 miljoner kronor fr.o.m. 1998, en höjning med 14,5 miljoner kronor. I första hand är dessa medel avsedda för ökade direkta åtgärder i allmänna och enskilda vatten i kustområdena samt i de stora sjöarna Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland.

I enskilda vatten utöver ovan nämnda sköts fiskevården av fiskevattenägarna. Således prioriteras inte fiskevårdsåtgärder med statliga medel i dessa enskilda vatten. Åtgärder för att ytterligare öka antalet

fiskevårdsområden samt förbättrad kunskap om väl utförda fiskevårdsåtgärder anges dock som uppgifter som Fiskeriverket bör verka för.

Då det gäller fiskevården i enskilda vatten är den redan nu en fråga för ägarna. Enligt EU:s habitatdirektiv har varje land ett ansvar för biotopvården i alla vatten inom sina gränser, även i enskilda vatten. Speciellt gäller detta objekt som är av riksintresse eller av allmänt intresse. Staten har dock för närvarande inte tillräckliga instrument för att följa utvecklingen av fiskevården hos enskilda ägare eller fiskevårdsområden och kan därför inte utöva tillsyn. Med den ökade betoningen på biologisk balans och hållbarhet bör staten ges instrument för att kunna utöva tillsyn utöver de möjligheter som tillämpningen av vanhävdsparagrafen i fiskelagen idag medger. Utredningen anser att frågan bör uppmärksammas och bearbetas vidare samt ger ett inriktningsförslag i kapitel 13 till vidgat statligt åtagande genom att länsstyrelserna efter tillstånd från Fiskeriverket ges möjlighet att utfärda föreskrifter i sådana fall.

10.3 Analys av offentligt åtagande enligt direktivet

Enligt direktivet skall utredningen utföra en samlad bedömning av de förhållanden som kan motivera ett offentligt åtagande. Enligt de generella direktiven skall samtliga kommittéer dessutom analysera de resultat som hittills uppnåtts genom det offentliga åtagandet på utredningsområdet. Förslag som leder till utgiftsökningar eller inkomstminskningar skall finansieras och konsekvensanalyser skall utföras.

Fiskeriutredningen har i sina direktiv inte fått några mer långtgående uppgifter på detta område än vad som anges generellt.

Då det offentliga åtagandet prövas bör, enligt det allmänna direktivet, verksamhetens framtida förutsättningar analyseras. Om nulägets utgiftssammansättning tas som norm kan detta leda till att befintliga program automatiskt får högre prioritet än nytillkommande.

10.3.1 Allmänna motiv för offentliga åtaganden

Motivet för att en verksamhet ska utgöra ett offentligt åtagande kan vara helt politiskt. Detta medför att en analys av tidigare beslutade offentliga åtaganden kan leda fram till att verksamheten inte borde vara ett offentligt åtagande. Trots detta kan det ändå vara svårt att vidta för-

ändringar om motiven för det offentliga åtagandet fortfarande är politiskt.

Utöver det politiska motivet finns åtta skilda principiella motiv enligt Finansdepartementets promemoria, Motiv för offentliga åtaganden, Ds 1994:23. Den modell som rekommenderas som stöd för analysen bygger på traditionell ekonomisk teori. Där anges åtta motiv för offentliga åtaganden:

1. negativa externa effekter
2. kollektiva nyttigheter och positiva externa effekter
3. lång tidshorisont
4. informationsbrist
5. autonomibrist
6. konkurrensfrågor
7. fördelningspolitik
8. stabiliseringspolitik

De fyra första kriterierna för offentliga ingripanden uppstår om förutsättningarna för effektivitetsresultatet inte är uppfyllda. Detta kan uppstå om det finns effekter på omgivningen av olika transaktioner som inte återspeglas i prissättningen.

Inom den använda ekonomiska grundmodellen förutsätts att aktörerna på marknaden kan överblicka situationen och värdera konsekvenserna av olika handlingsalternativ. Om besluten får effekter på mycket lång sikt kan inte alltid aktörerna göra en riktig bedömning av situationen, vilket kan leda till att kortsiktigt goda beslut får icke önskade effekter i ett längre tidsperspektiv.

Aktörerna på marknaden antas även kunna samla in och bearbeta information samt använda informationen på ett sådant sätt att de kan fatta de bästa besluten ur sin egen synpunkt, autonomi. Marknaden förutsätts i grundmodellen kännetecknas av perfekt konkurrens vilket innebär att nya producenter lätt kan komma in på marknaden och att prissättningen varierar med konkurrensförhållandena. Perfekt konkurrens existerar emellertid endast i den ekonomiska teorin. I verkligheten förekommer olika typer av hinder för konkurrens, naturliga eller institutionella.

Ett analytiskt instrument ersätter inte politiska beslut men kan bidra till ett förbättrat underlag för de politiska besluten. Det finns andra ekonomiska teorier än de som ligger till grund för de slutsatser och rekommendationer som återfinns i Ds 1994:23. Någon fullständig objektivitet finns inte på detta område. Bedömningen av vad som ska betraktas som offentligt åtagande måste göras inom det sammanhang som råder. Avgörandet ligger till slut ändå hos dem som fattar besluten i dessa frågor d.v.s. riksdag och regering.

10.3.2 Kriterier för omprövning av statliga åtaganden

Av de åtta kriterierna kan åtminstone de sex första direkt appliceras på fiskeripolitiken. Den gemensamma fiskeripolitikens syfte är att reglera en gemensam tillgång, d.v.s. begränsa produktionen och därmed utbudet på marknaden. Den gemensamma fiskeripolitiken reglerar prissättningen på marknaden och tillträdet till marknaden. Samtidigt finns inom den gemensamma fiskeripolitiken styrmedel för att öka efterfrågan i form av marknadsföringsstöd och stöd till utveckling av näringarna. Genom de olika åtgärder och instrument som tillämpas har marknadskrafterna tvingats ur spel på ett sådant sätt att vi kan tala om en marknadssituation där inte längre gängse modeller för marknadskrafternas verkningar kan tillämpas. Den gemensamma fiskeripolitiken har införts i Sverige genom politiska beslut och är till sin natur tvingande. Politiken var en obligatorisk del av anslutningen till Europeiska unionen som då inte kunde ändras.

En närmare analys av de offentliga ingripandena i marknaden kan säkert vara av värde men för att kunna göra det behövs tillgång till modeller för simulering p.g.a. det stora antalet variabler. Ett sådant arbete faller utanför denna utrednings ram.

Det kan dock konstateras att den gemensamma fiskeripolitiken genom politiska beslut, medlemskapet i EU, har blivit ett offentligt åtagande. Dessutom skulle fiskeripolitiken även utan ett sådant politiskt ställningstagande ändå vara ett område som kan vara ett offentligt åtagande, eftersom kriterierna för när man kan överväga offentliga ingripanden är uppfyllda i sex av de fall som anges.

Därtill kan läggas att ett ingripande, även om alla andra kriterier faller, förmodligen hade varit nödvändigt mot bakgrund av politiska beslut inom miljöpolitiken. Målet, ett långsiktigt stabilt uttag av en biologisk resurs, är svårt att kombinera med en fri marknad. Det sistnämnda är emellertid svårt att demonstrera och bevisa med hjälp av den gängse ekonomiska teoribildningen eftersom denna per definition beskriver en kortsiktigt optimal situation. Miljökriterier är inte heller möjliga att anbringa utan svårighet. I den gängse modellen får de oftast formen av restriktioner på huvudmodellen. Detta kan i många fall vara ytterst tveksamt då det gäller att uppskatta och värdera miljöeffekter. När det handlar om naturliga cykler och skeenden under längre tidsperioder fungerar inte denna teoribildning särskilt väl, vilket bl.a. även har konstaterats avseende marknaden för trävaror och skogens återväxt som sker i 50-åriga cykler.

Vi konstaterar således här att inträdet i EU var ett politiskt beslut och att den gemensamma fiskeripolitiken följde med detta beslut. Den gemensamma fiskeripolitiken i nuvarande utformning förutsätter statli-

ga ingripanden för att genomföra politiken. Den förutsätter också att vissa statliga myndigheter och organ skall finnas eller organiseras i syfte att utföra administration och kontrolluppgifter.

Om inte denna inriktning är önskvärd i framtiden måste politiska beslut fattas om en annan ordning. I Sverige skulle det betyda att politiska ställningstaganden krävs för ändringar som därefter måste förhandlas fram inom gemenskapen och beslutas av denna i den ordning som beslut fattas inom gemenskapen. Vägen till förändringar är lång. Utredningens förslag avseende framtida administration och forskning inom fiskeriområdet vilar därför på den politik och de beslut som existerar idag men med inriktningen att kunna anpassas flexibelt till nya förhållanden. Inom vissa delar av administrationen kan och bör dock andra utförare än staten förekomma.

När det gäller den helt nationella delen av fiskeripolitiken finns redan idag utrymme för både statliga, kommunala och privata initiativ.

10.4 Prövning av de offentliga åtagandet

10.4.1 Prövning avseende svensk administration av CFP

I inledningen konstaterades att regeringen har fattat beslutet att Sverige fullt ut och aktivt skall delta i den gemensamma fiskeripolitiken. Detta beslut bestämmer dels villkoren för den svenska fiskerinäringen, dels graden av det offentliga åtagandet. Endast om riksdag och regering ändrar detta beslut kan nuvarande åtaganden inom den nu gällande gemensamma fiskeripolitiken ändras. Om statsmakterna exempelvis skulle fatta beslut om att Sverige inte längre skall delta i kvotförhandlingarna om fisket i västerhavet skulle det medföra att det svenska yrkesfisket endast kan bedrivas i Östersjön och i kustvattnen. Ett sådant beslut skulle också medföra att den statliga fiskeriadministrationen, inklusive undersöknings- och forskningsverksamheten kan minskas högst väsentligt. I utredningens direktiv förutsätts emellertid att den nu gällande politiken fortsätter. Därför ingår det inte i utredningens uppgift att pröva effekterna av åtgärder som kräver beslut om fiskeripolitikens inriktning.

Ansvaret för den gemensamma fiskeripolitiken utgör ett offentligt åtagande för samtliga länder inom unionen. I vissa delar förutsätts redan i förordningarna att administrationen utförs av departementen eller

andra statliga organ. I några avseenden kan dock utförandet ligga på organisationer eller företag likaväl som på den offentliga förvaltningen. Trots att ansvaret för att den gemensamma fiskeripolitiken genomförs är en statlig angelägenhet finns dock inget som hindrar att lämpliga delar av administrationen läggs ut på olika utförare, utom i de fall det uttryckligen framgår av EG:s förordningar att uppgiften skall utföras av en myndighet. Detta är t.ex. fallet med betalningsansvar och intern kontroll

När det gäller nuvarande gemensamma fiskeripolitik finns utrymme för att minska det offentliga åtagandet i vissa bestämda delar.

Inom *resurspolitiken* skall varje land utföra undersökningar av fiskbestånden. Undersökningarna behöver inte utföras av en statlig myndighet. Forskning behöver inte heller bedrivas inom en statlig myndighet. De överväganden som görs i kapitel 12 avseende undersökningsoch forskningsverksamheten medför att utredningen bedömer att dessa verksamheter till stor del ändå bör utföras av statligt finansierade organ eller myndigheter.

Inom *fiskerikontrollen* ligger ansvaret för att ett land har ett kontrollsystem hos dess regering medan utförandet kan organiseras på olika sätt. Utförandet kan samlas i en myndighet eller delas upp på flera. Vissa tjänster eller delar av administrationen kan också skötas av privata aktörer och regleras genom avtal. Det finns möjlighet att lägga ut delar av verksamheten på entreprenad, bl.a. landningskontroll i hamn och registrering av loggböcker och avräkningsnotor. Det finns dock få exempel från andra länder på detta. Landningskontrollen i Nederländerna är ett exempel. Där utförs landningskontrollen av ett privat vaktbolag. Orsaken till detta är dock inte ekonomiska besparingar utan behovet av en skärpt säkerhets-kontroll. Exempel på en samlad fiskerikontroll finns i flera länder bl.a. Danmark där kontrollens alla delar utförs av samma myndighet. I England är kontrollorganisationen direkt knuten till departementet. I Skottland utförs kontrollen också av en särskild myndighet men flygövervakning utförs med hjälp av inhyrda resurser. I Sverige finns f.n. inte någon heltäckande rutin för denna typ av kontroll. Utredningen bedömer därför att uppgiften bäst inordnas i en total rutin för kontrollsystemet och tills vidare utförs inom en myndighet.

När det gäller projekt inom *strukturstödens* ram är även där förutsättningen att dessa skall hanteras genom att myndigheten samverkar med den privata sektorn. Möjligen skulle en större andel privat kapital kunna ge bättre samverkan och en lägre offentlig medfinansieringsgrad men inte några effekter i fråga om fördelningen av ansvar.

Inom *marknadspolitiken* samverkar myndigheter med det privata näringslivet. Denna samverkan är grunden för marknadsordningarnas

funktionssätt. Därför krävs även på detta område en myndighet. Inom marknadspolitiken organiserar fiskarena producentorganisationer vars uppgift är att hantera prissättningen. I några länder hanterar producentorganisationerna även fördelning av landets kvot till fiskeföretagarna. Eftersom Sverige har valt en modell med en kvot för hela landet som räknas av vartefter den går åt så måste systemet ändras genom ett politiskt beslut om istället fördelningen skall ske i förhand på respektive företagare.

Marknadsföringsåtgärder utförs idag av Svensk Fisk som finansieras av medel från den före detta svenska prisregleringspolitiken, den s.k. prisregleringskassan. Svensk Fisk är en fristående organisation inom Fiskeriverket. Marknadsföringsåtgärder kan finansieras delvis med EU-medel. I några andra EU-länder som Danmark och England finns exempel på samarbete mellan staten och näringen då det gäller produktutvecklingsprojekt och marknadsföring. I Danmark antog folketinget 1992 en lag (lov nr. 340) om bidrag till produktutveckling av jordbruks- och fiskeriprodukter. Strukturdirketoratet administrerar lagen och beslut fattas av ett råd som består av företrädare för näringarna och staten. Syftet med lagen är att främja den danska livsmedelssektorns produktion av produkter med hög kvalitet och hög potentiell tillväxt och därmed god konkurrenskraft. Samtidigt tillgodoses konsumenternas krav på produkter med hög kvalitet som produceras på ett ansvarsfullt och uthålligt sätt. Bidragen uppgår till 40% av projektkostnaden bl.a. för produktutvecklings- och marknadsföringsprojekt. Generellt tilldelas medlen efter en form av försäkringsprincip och skall utom i vissa preciserade fall återbetalas om projektets resultat blir kommersiellt gångbart. Fiskerisektorn fick sina första projektmedel 1993. Dessa används dels för forsknings- och utvecklingsprojekt, dels inom Fiskeriindustrin som 1995 mottog 4 miljoner danska kronor, fördelat på 4 olika projekt. Detta var en minskning från föregående år och i framtiden förväntas mer bidrag beviljas till marknadsföringsåtgärder för fiskeriprodukter. I Storbritannien inrättades en myndighet 1981, Seafish Industry Authority (SFIA) som arbetar med alla delar av fiskerinäringen i syfte att främja näringen och utgöra ett serviceorgan till konsumenterna. Myndigheten finansieras huvudsakligen av avgifter på all landad och importerad fisk men också med EU-medel och med bidrag från staten. Myndighetens huvuduppgifter består av rådgivning, forskning, utbildning, utveckling samt konsumtionsfrämjande åtgärder.

I Sverige tar normalt enskilda företag eller branschorganisationer ansvar för produktutveckling och marknadsföringsåtgärder. Utredningen anser att denna inriktning även bör gälla för fiskeribranschen. I framtiden bör därför näringen ta ett större eller hela ansvaret för finansieringen av marknadsföringsåtgärder. Nya Svensk Fisk som bedriver

information om fisk som livsmedel finansieras idag med kvarvarande prisregleringsmedel. Det innebär att statsmakterna inom kort måste ta ställning till om verksamheten skall fortsätta och i vilka former. Det finns tre sätt att hantera den frågan:

1. fortsätta på samma sätt som nu, nämligen att medlen används för konsumtionsfrämjande åtgärder tills de tar slut
2. att låta kvarvarande medel bilda en fond vars ränta kan utnyttjas för konsumentrådgivning och produktutvecklingsprojekt
3. dela upp kvarvarande medel mellan staten och branschen efter någon fördelningsnyckel.

Ett problem med de kvarstående medlen från prisregleringskassan är att bestämma ägarskapet. Att finna en lösning på fördelningsfrågan medför svårigheter, åtminstone på kort sikt, varför utredningen ser alternativ tre som mindre lämpligt. Alternativ ett innebär att medlen tar slut inom en mycket kort tidsperiod, enligt Fiskeriverket kanske 2-4 år. Utredningen föreslår därför att staten även i fortsättningen tar ett begränsat ansvar för konsumentupplysning. De medel som nu står till Nya Svensk Fisks disposition bör utgöra grunden i kombination med tillskott från branschen. Medlen avsätts i en fond och räntan ställs till förfogande för produktutvecklings- och marknadsföringsprojekt samt för konsumentrådgivning.

En sådan lösning innebär ingen ökad kostnad för statskassan men kan möjliggöra ett stöd och ett igångsättningskapital till en svag bransch. Möjligheten att delfinansiera vissa projekt med EU-medel ökar också om branschen och staten gemensamt söker projektmedel.

Förslag:
1. Staten bör även i fortsättningen ta ett begränsat ansvar för konsumentupplysning.
2. De medel som nu står till Nya Svensk Fisks disposition bör utgöra grunden.
3. Medlen avsätts i en fond och räntan ställs till förfogande för produktutvecklings- och marknadsföringsprojekt samt för konsumentrådgivning.

10.4.2 Prövning avseende administration av den nationella fiskeripolitiken

Den nationella fiskeripolitiken har tillkommit genom politiska beslut som fastställs i lagar och förordningar. Fisket i kust- och sötvatten utnyttjar en biologisk resurs på samma vis som då fisket bedrivs i havet med den skillnaden att fångstmetoderna är andra, att fritidsfisket bedrivs på annat sätt samt att vattnen i stor utsträckning är privatägda. Även för fiske i sötvatten och längs kusterna gäller vissa internationella överenskommelser om bevarande och t.ex. EU:s habitatdirektiv. Det är möjligt att tillämpa strängare bestämmelser men inte lindrigare än dessa överenskommelser statuerar. Genom lagstiftningen reglerar staten resursuttaget och utövar tillsyn av fiskevårdsåtgärder.

Fiskeriverket är den enda myndighet som har föreskriftsrätt på området. Fiskeriverkets föreskrifter baseras på undersökningar av fiskevatten som utförs på flera olika sätt, genom av Fiskeriverkets Kust- och Sötvattenslaboratorier upplagda undersökningar, genom undersökningar som utförs av Fiskeriverkets utredningskontor under utredning i vattenmål, genom länsstyrelsernas fiskeriexpertis eller av fiskevattenägare. Länsstyrelsernas uppgifter avser tillstånd och tillsyn, prövningar samt fiskevårdsplanering och rådgivning.

Uppgifter som avser föreskrifter samt tillstånd och tillsyn är offentliga uppgifter medan uppgifter avseende planering, rådgivning och även undersökningar och åtgärder i samband med fiskevård inte behöver vara en offentlig uppgift. I vattenmål lägger vattendomstolarna utredningar avseende fisket så gott som enbart på Fiskeriverket. Även om Fiskeriverket förordnas som expert i dessa mål behöver det inte innebära att utredningar skall utföras av verkets personal. I samma vattenmål kan SMHI ha uppdraget att vara expert på t.ex. vattenföring eller iskravning men vattenföringsundersökningar utförs ofta, kanske till största delen, av externa konsultföretag. Ett skäl till att nästan enbart Fiskeriverket utför utredningar om fisket i vattenmål är att Fiskeriverkets organisation med utredningskontor har samlat en stor del av kompetensen på området så att det f.n. inte finns tillräckligt med fristående konsulter på området.

Uppgifter som avser planering och rådgivning kan överföras till privata utförare. Så har t.ex. skett med länsstyrelserna rådgivning till jordbrukare där länsstyrelserna inte längre har resurser för privat rådgivning. Denna ligger istället på hushållningssällskapen och branschorganen. En viss rådgivning av allmän karaktär som kan ges i form av in-

formationsskrifter eller utbildnings- och seminarieinsatser bör dock kunna förekomma i syfte att komplettera branschinformationen med mer neutral information.

När det gäller fiskevården i privata vatten samt fritidsfisket är utredningens utgångspunkt att det förhållande som råder nu inte ändras, nämligen att fiskevattenägaren är ansvarig för vården av sina vatten. Inom miljövården är det en allmän princip som även finns intagen i den nya miljöbalken att förorenaren skall betala (polluter pay principle, ppp). Det har även blivit alltmer vedertaget att överföra denna princip till nyttjaren (user pay principle, upp) så att denne får ett betalningsansvar även om varken ägande eller nyttjandet i sig innebär miljöförstöring. Redan nu tar fiskevattenägarna betalt för nyttjandet genom försäljning av fiskekort.

De fiskevattenägare som organiserat sig i fiskevårdsföreningar betalar en avgift till föreningen. Priset på fiskekort sätts av ägaren och avgiften till föreningen bestäms av föreningen. Det finns flera sätt att finansiera fiskevården i privata vatten så att kostnaderna fördelas mellan ägare och nyttjare. Priset på fiskekorten kan t.ex. sättas så att intäkterna täcker kostnaderna för vården av vattnen, vilket redan är fallet på många ställen. Alternativt kan en avgift för fiskevattenägarna baseras på areal betalas till fiskevårdsföreningarna. Ytterligare ett alternativ är att göra en avvägning mellan dessa två alternativ. Genom olika initiativ, privata såväl som offentliga kan fritidsfisket bl.a. inom turistnäringen komma att utvecklas till en ny näringsgren. I takt med att fritidsfisket utvecklas som en näring och kan generera vinst för ägarna till vattnen är det rimligt att dessa i likhet med andra näringsidkare tar ett fullt utvecklat ansvar för tillgången. Det är också rimligt att ägarna tar ett ökat ansvar för att finansiera undersökningar och forskning som är till gagn för näringen.

Det finns f.n. inte några möjligheter för myndigheterna att i tid förhindra att privat ägda vatten förvaltas på ett felaktigt sätt. Först när skadan redan är skedd kan med nuvarande lagstiftning en vanhävdsparagraf tillämpas. Det räcker inte heller att de flesta fiskevårdsområden har en god fiskevård. Om det i ett sammanhängande vattensystem som förvaltas av flera olika föreningar och ägare finns någon eller några som sköter sina vatten mindre väl kan detta påverka hela vattenområdet. För att åstadkomma en bättre fiskevård bör i första hand informationsinsatser användas. I vissa fall är inte detta tillräckligt. Utredningen föreslår i detta sammanhang ett visst utökat offentligt åtagande för att det skall bli möjligt att i tid vidta åtgärder som syftar till vård av biotoper och fisk. Det kan ske genom en ändring i fiskelagen varvid ansvaret för tillsynen bör åvila Fiskeriverket med rätt att delegera uppgifterna till

länsstyrelserna. Utredningen har emellertid inte utarbetat förslag till ny lagtext. För detta krävs ytterligare beredning.

Förslag: Utredningen föreslår att den statliga uppgiften avseende tillsyn utökas på så sätt att även privata fiskevattenägare kan föreläggas fiskevårdsåtgärder. Detta kommer i någon mån att öka tillsynen av att förelagda åtgärder har verkställts. Utredningen bedömer dock att uppgiften kan rymmas inom länsstyrelsernas nuvarande resurser.

10.5 Utförare

10.5.1 Tänkbara utförare av administration för den gemensamma fiskeripolitiken

När det gäller den gemensamma fiskeripolitiken har redan konstaterats att det är svårt att finna privata utförare annat än möjligen för vissa mindre och avgränsade uppgifter. Däremot finns inom statsförvaltningen möjligheter att fördela om uppgifterna mellan olika myndigheter.

En förutsättning för att en omfördelning skall göras är att administrationen på detta sätt blir mer effektiv så att staten sparar pengar. Ytterligare ett skäl kan vara att principer om decentralisering anses viktigare än besparing i sig. Decentralisering har hittills setts som ett medel att effektivisera administration men det är inte i alla fall som en besparing uppstår. En ökad effektivitet kan även bestå i ökad kvalitet och förankring i beslutsfattandet samt hänsyn till mål som ligger utanför sakområdet t. ex. arbetsmarknadspolitiska mål.

I kapitel 11 görs avvägningar avseende tänkbara omfördelningar dels mellan Fiskeriverket och länsstyrelserna avseende strukturstöden, dels mellan Fiskeriverket och Kustbevakningen avseende landningskontrollen i hamnar.

I kapitel 12 prövas olika möjligheter avseende dels undersökningsverksamheten inklusive datafångst, analyser och metodutveckling, dels avseende forskningen.

10.5.2 Utförare av den nationella administrationen

Administrationen av den nationella fiskeripolitiken omfattar privata såväl som offentliga utförare. Bland de offentliga utförarna finns såväl

statliga som kommunala. Det har inte varit ett uppdrag för utredningen att närmare undersöka de kommunala utförarna. Här kan endast nämnas att det finns kommunala fiskerikonsulenter i ett antal kommuner. Dessa finansieras dock inte med statliga medel utan med kommunala medel. Indirekt, genom att en ansenlig del av statsbudgeten fördelas till kommunerna, kan givetvis enstaka utgiftsposter inom den kommunala budgeten såsom kommunal fiskeadministration återverka på den statliga budgeten. Vi bortser emellertid från denna aspekt i det vidare resonemanget och föreslår att omfattningen av de kommunala intressena i fiskeriadministrationen undersöks vidare.

Privata utförare är fiskevattenägarna och fritidsfiskarna, speciellt sportfiskarna. Fiskevattenägarna är ofta även deltidsfiskare eller husbehovsfiskare. Till bildande av fiskevårdsområden utgår statliga bidrag. Ännu återstår att bilda fiskevårdsområden för en ansenlig del av den privat ägda vattenarealen.

När det gäller insamling av data för resursuppskattningar finns f.n. flera olika utförare. Inom Fiskeriverket samlas dessa data i olika databaser varav RASKA-basen är den mest omfattande. För att underlaget för prognoser och modeller i framtiden skall bli bättre behövs en planering avseende vilka vattendrag som skall ingå i de olika databaserna. Utifrån planeringen bör sedan datainsamling ske. Fiskeriverket bör i största möjliga utsträckning, som nu, använda data som även används för andra ändamål. För att göra verksamheten med RASKA mindre beroende av frivilliga inskick av primärdata, bör alla elfiskedispenser (elfiske är en förbjuden fångstmetod men kan användas efter dispens i forskningssyfte eller undersökningssyfte) villkor att resultaten skall sändas till Fiskeriverket på standardiserade protokoll. Ett sådant förfarande skulle öka tillgången till data högst väsentligt och skulle därför utgöra en ovärderlig tillgång för Fiskeriverket. I de fall Fiskeriverket inte kan få tillgång till data för den planerade prognosverksamheten genom undersökningar som ändå skulle ha genomförts bör kompletterande uppgifter kunna upphandlas.

10.6 Principer för utredningens förslag

Utredningens förslag avseende den framtida organisationen och administrationen på fiskeområdet följer vissa principer. Dessa utgår från direktivens krav om en organisationsutformning som syftar till att renodla verkets roll som regeringens instrument för en fiskeripolitik inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Ytterligare en utgångspunkt för förslagen skulle vara att den nationella organisationen är

uppbyggd på ett sådant sätt att samverkan med EG-kommissionens direktorat för fiske DG XIV underlättas.

Den första principiella utgångspunkten har varit att den nya organisationen skall särskilja det som ingår i den gemensamma fiskeripolitiken från det som ingår i nationell politik. Genom att den gemensamma fiskeripolitiken reglerar det marina fisket har en utgångspunkt varit att skilja mellan uppgifter som stöder den marina delen och uppgifter som stöder den del som avser kust- och sötvatten. Denna principiella uppdelning följs i utredningens förslag avseende departementet, Fiskeriverkets centrala delar och för laboratorier och utredningskontor. Genom uppdelningen blir det i framtiden möjligt att forma politiken och beräkna effekter av ändringar utifrån dessa två huvudlinjer eller verksamhetsområden. Dessutom kan de rent nationella delarna i en framtid, om så skulle vara önskvärt, föras samman med andra politikområden eller sektorer utan att störa inriktningen av den gemensamma fiskeripolitiken.

Den andra principiella utgångspunkten har varit att låta så mycket som möjligt av administrationen av den nationella fiskeripolitiken ligga på länsstyrelser eller hos privata utförare så nära användarna som möjligt. Kopplingarna till miljöpolitiken har här spelat en viktig roll. När det gäller den gemensamma fiskeripolitiken är användarna ett så litet kollektiv att avvägningen istället har varit att inte splittra resurserna på alltför många händer. Detta innebär att ansvaret för och administrationen av den gemensamma fiskeripolitiken enligt utredningens uppfattning bäst genomförs i en samlad organisation. På så sätt kommer utbytet med DG XIV att underlättas och även samarbetet med departementet både avseende den långsiktiga inriktningen och i förhandlingar på kort sikt. När det gäller strukturstöden har vi valt att inte lämna mer ingående förslag avseende den framtida organisationen och administrationen eftersom programmen troligen kommer att få en annan inriktning fr.o.m. 1999. I denna del kan, med nuvarande administration och resurser, länsstyrelserna ta ett något större ansvar.

En tredje princip har varit att i så stor utsträckning som möjligt överföra till privata utförare sådant som inte är myndighetsuppgifter. I de fall Fiskeriverket även i fortsättningen utför uppgifter som likaväl kan utföras inom den privata sektorn skall verket ha full kostnadstäckning för sina tjänster. Detta gäller t.ex. odling för utsättning och användning i kommersiellt syfte såsom utsättning i Dalälven och viss del av verksamheten i Kälarne. Även SWEDMAR:s verksamhet skall såsom hittills bedrivas med full kostnadstäckning och vara förenlig med Fiskeriverkets myndighetsuppgifter i övrigt. Myndigheten skall inte bedriva affärsverksamhet.

En fjärde princip som utredningen har försökt tillämpa är att överföra till andra myndigheter eller till den privata sektorn sådana uppgifter som Fiskeriverket utför på uppdrag av andra myndigheter, t.ex. på uppdrag av Naturvårdsverket eller domstolar. I dessa fall gäller först att avgöra om uppgiften är en myndighetsuppgift. I vissa fall finns emellertid för närvarande ingen annan som kan ta över verksamheten oavsett om denna kan definieras som en myndighetsuppgift eller inte. När det gäller t.ex. recipientkontroll kan SLU vara en tänkbar framtida utförare om SLU får möjlighet att utveckla sina resurser för detta arbete. En annan tänkbar framtida utförare kan tillkomma om staten beslutar att inrätta särskilda avrinningsmyndigheter eller vattenmyndigheter i enlighet med förslagen i utredningen om avrinnigsområden, delbetänkande, En ny vattenadministration - Vatten är livet, SOU 1997:99 och slutbetänkande Miljösamverkan i vattenvården, SOU 1997:155.
Utredningen har genom att följa direktivet och använda de anförda principerna så långt det går f.n. försökt renodla administrationen inom fiskerisektorn till ett verksamhetsområde för det marina yrkesfisket och ett verksamhetsområde för kust- och sötvattensfisket inklusive fritidsfisket. Förslagen redovisas i de kommande kapitlen och sammanförs till ett avslutande kapitel där konsekvenser för organisationen och förslag till ny organisation beskrivs.

11 Fiskeriadministration av den gemensamma fiskeripolitiken, CFP

11.1 Utgångspunkter för översynen

Utredningen skall göra en översyn av fiskeriadministrationen med utgångspunkt i de erfarenheter som hittills vunnits av EU-medlemskapet. En utgångspunkt för förslagen är att den nationella organisationen skall vara uppbyggd på ett sådant sätt att samverkan med EU-kommissionens direktorat för fiske, DG XIV underlättas.

Översynen avser den statliga fiskeriadministrationen som är uppdelad på Jordbruksdepartementets fiskeenhet, Fiskeriverket som central förvaltningsmyndighet, sektorsmyndighet, länsstyrelserna som svarar för frågor om fisket på regional nivå samt Kustbevakningen som övervakar efterlevnaden av föreskrifter för fisket i havet, i kustvattnen samt i vissa sjöar.

Utredningen skall koncentrera sitt arbete på detta område till en översyn av fiskeriadministrationen, särskilt Fiskeriverket. Syftet med översynen av Fiskeriverket är att renodla verkets funktion som regeringens instrument för en fiskeripolitik inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Ansvarsfördelningen mellan regeringen och Fiskeriverket skall bedömas och samordningen och samarbete med andra myndigheter belysas. Förslag skall leda till förbättringar och effektivisering.

I utredningens direktiv har särskilt framhållits att länsstyrelsernas uppgifter på strukturstödsområdet bör prövas, samt att i arbetet med Fiskeriverkets organisation och dimensionering utredaren bör uppmärksamma andra medlemsländers fiskeriadministration, särskilt organisation och dimensionering av fiskerikontrollen. I det följande behandlas därför områdena strukturstöd och fiskerikontroll mer ingående än övriga delar av organisationen.

Utredningen har valt att beskriva arbetet i förhållande till EU utifrån två olika steg i beslutsprocessen, en förhandlingsfas och en verkställig-

hetsfas eller genomförandefas. Anledningen till detta är att arbetssätten delvis är olika och rollerna för de parter som agerar är olika i de olika stegen. Förhandlingsfasen består av momenten, förberedelser, förhandling, återrapportering och uppföljning medan verkställighetsfasen tar vid då ett beslut är fattat i EU och dess konsekvenser skall genomföras i medlemslandet. Denna fas innehåller analys, förberedelse, arbete i förvaltningskommitté, eventuella förhandlingar om tillämpning samt genomförande i Sverige, d.v.s. införlivandet i svensk administration. Förslagen beskrivs i förhållande till förhandlingsfasen respektive genomförandefasen.

11.2 Ansvarsfördelning mellan regeringen och Fiskeriverket - principer och förslag

Inträdet i EU innebar en stor omställning för Sverige och den svenska statsförvaltningen. I synnerhet är omställningen stor inom de områden där det finns en fullt utvecklad gemenskapspolitik, såsom jordbrukspolitiken och fiskepolitiken. Fiskeripolitiken är ett gemensamt politikområde som helt står under gemenskapens kompetens. Arbetet styrs nästan uteslutande genom förordningar och beslut som är direkt tillämpliga i medlemsländerna.

Flera utredningar har granskat om den svenska förvaltningsmodellen är ändamålsenlig i förhållande till EU:s arbetsformer. Samtliga utredare har funnit att flera av modellens förutsättningar snarare är en fördel än en nackdel i EU-arbetet.

I budgetpropositionen för 1997 uttalade regeringen att även om den svenska förvaltningsmodellen har visat sig ändamålsenlig och i flera avseenden är till fördel för EU-arbetet kommer även i fortsättningen statsförvaltningens organisation och arbetsformer att behöva anpassas till de krav som EU-samarbetet i framtiden ställer.

Den svenska statsförvaltningen befinner sig för närvarande i en utvecklingsfas med syfte att anpassa organisation och arbetsmetoder till de krav och möjligheter som EU-medlemskapet innebär.

Till skillnad från flertalet av EU:s medlemsländer tillämpas i Sverige inte ministerstyre. Den svenska modellen kännetecknas av att regeringen som kollektiv fattar beslut och att myndigheterna är fristående med eget besluts- och verksamhetsansvar. Myndigheterna lyder under regeringen.

Modellen med kollektiva beslut förutsätter ett utvecklat samrådsförfarande med gemensam beredning mellan olika politikområden. De olika politikområdena är inte avgränsade på samma sätt inom EU:s för-

valtning som i Sverige. Det gemensamma beredningsförfarandet underlättar dock samordningen av olika departements ansvarsområden och kan vara till fördel genom att frågor belyses från flera håll.

Som framhållits av bland annat den förvaltningspolitiska kommissionen är besluten inom EU ett resultat av en sammanvävd process inom vilken myndigheter, företag, organisationer, regeringar och kommissionen verkar. För att Sverige, med bibehållande av sin traditionella förvaltningsstruktur, skall nå framgång är det nödvändigt med täta formella och informella kontakter mellan regeringen och dess myndigheter. I länder med utvecklat ministerstyre kan detta ske smidigt genom att ministern när som helst kan utnyttja sin "befälsrätt" för att styra administrationen.

Detta är inte möjligt i Sverige. Länder med annan konstitutionell tradition än ministerstyre måste därför finna andra vägar för att uppnå önskad effektivitet, smidighet och snabbhet i beredningen av ärenden.

Av verksförordningen (1995:1322) framgår att myndigheterna skall medverka i EU-arbetet. Det innebär bland annat att myndigheterna skall utarbeta underlag och förslag för regeringen, bistå med expertsynpunkter och medverka i förhandlingar.

Fiskeriverket och andra myndigheter som är verksamma inom detta politikområde skall således självständigt inrikta och organisera sitt arbete så att regeringen får det stöd som är nödvändigt för ett framgångsrikt agerande i EU-sammanhang.

En förutsättning för att svensk förvaltningsmodell i detta avseende skall fungera effektivt är att de politiska målsättningarna är tydliga. Utifrån en av regeringen formulerad och av riksdagen fastställd politisk inriktning skall sedan myndigheten, i detta fall Fiskeriverket, självständigt utforma och bedriva sin verksamhet.

En annan förutsättning är att regeringen på ett mer aktivt sätt styr sina myndigheter när det gäller EU-frågor. Regleringsbrev, instruktion och formella regeringsuppdrag är i allmänhet alltför trubbiga styrinstrument. I stället krävs en dialog mellan departementets politiska ledning och verksledningen om strategiska frågor och verksamhetens inriktning. För att möjliggöra ett sådant arbetssätt förslår utredningen (se kap. 13) att Fiskeriverket organiseras som ett enrådighetsverk.

Den duala strukturen, med regeringen och självständiga myndigheter, kan jämföras med EU:s organisation. Regeringskansliet arbetar huvudsakligen mot rådet och dess arbetsgrupper och myndigheterna mot kommissionen och dess förvaltningskommittéer. De rutiner som fastlagts för samarbete inom regeringskansliet och mellan regeringskansliet och myndigheterna tar fasta på denna uppdelning. Det finns dock inte någon absolut norm för vem som skall föra Sveriges talan i olika sammanhang. Alla som representerar Sverige i EU-sammanhang skall ha

ett mandat eller en instruktion att utgå från. Det gäller både politiska företrädare och tjänstemän och det är ett villkor som kan härledas ur regeringsformen, vilket innebär att det i princip inte är någon skillnad om Sverige i t.ex. en arbetsgrupp företräds av en tjänsteman från departement eller myndighet. Båda skall agera utifrån instruktion. Det som fäller avgörandet om deltagande är andra faktorer som personlig lämplighet, tillgänglig kapacitet, arbetsbelastning m.m. I förhandlings- och beslutssammanhang där det krävs vidare överväganden än rena expertkunskaper, kan personer med god allmänbildning och breda politiska kunskaper och omdöme utses att föra Sveriges talan. Sådana tjänstemän står att finna såväl inom regeringskansliet som inom myndigheterna. I samtliga fall krävs dock instruktioner som möjliggör aktiv förhandlingsinsats samt utförlig återrapportering till både regeringskansli och myndighet.

Då det gäller arbetsfördelning mellan Fiskeriverket och departementets fiskeenhet har förhandlingsdeltagandet helt bestämts av tillgången på kompetens. Resurserna inom departementet har varit mycket begränsade vilket har medfört att Fiskeriverket och dess tjänstemän i stor utsträckning har anlitats i rådsarbetet. Det finns inget som hindrar att så sker även i framtiden. Regeringen kan om den så önskar, med iakttagande av övergripande policy, tydliga instruktioner och ovillkorlig återrapporteringsskyldighet, överlåta ett ännu större ansvar på Fiskeriverket, t.ex. ett generellt uppdrag att förhandla å Sveriges vägnar. Ett sådant förfarande kan bidra till att ytterligare integrera regeringskansliet och dess myndigheter utan att de grundläggande principerna för den svenska förvaltningsstrukturen åsidosätts.

Ytterligare en uppgift för Fiskeriverket är att samråda med andra medlemsländer i olika frågor.

Förhandlingsintensitet och utrymme för genomförande

De olika delarna av den gemensamma fiskeripolitiken följer olika tidscykler avseende förhandlingar. Beroende av ämnesområde överlämnar rådet i varierande grad till kommissionen och medlemsländerna genomförandet av fattade beslut. Sakområdenas speciella karaktär i detta avseende får effekter dels på ansvarsfördelning mellan departement och myndighet, dels på hur arbetet kan planeras. Dessa olikheter mellan olika sakområden utgör en viktig faktor när principer om ansvarsfördelning mellan departement och myndighet diskuteras.

Resurspolitiken är ett område som dels utvecklas kontinuerligt, dels lämnar lite av genomförandet till kommissionen. Arbetet avser t.ex. nya förvaltningssystem, utveckling av nya fiskeredskap och -metoder, sam-

arbetet inom regionala fiskerikommissioner och fiskeripolitikens roll i miljöarbetet. Därutöver återkommer årligen förhandlingar avseende fiskekvoter i olika vatten samt EU:s avtal om fiskerättigheter i tredje land. Överläggningar om resurspolitiken i någon form äger rum inom rådets båda arbetsgrupper för fiske i genomsnitt en till två gånger per vecka.

Marknadspolitiken kan delas in i följande delområden: gemensamma marknadsnormer, producentorganisationer och ett gemensamt system för överskottshantering, samt regler för handeln med tredje land. Handelspolitiken är en fråga för rådet och hanteras som regel antingen inom den s.k. 113-kommittén (handelsarbetsgruppen) eller inom rådsarbetsgruppen för ekonomiska frågor. Handelsfrågor förekommer mer sällan inom rådets interna och externa arbetsgrupp för fiske. Ansvaret för handelsfrågorna i Sverige ligger på UD. Jordbruksdepartementet yttrar sig till UD när fiskets handelsfrågor aktualiseras.

Övriga delar av marknadspolitiken hanteras till största delen inom kommissionens förvaltningskommitté för fiskeriprodukter. Som regel är det endast de årligen fastställda orienteringspriser som beslutas av rådet.

Strukturpolitiken karaktäriseras av att regelrätta förhandlingar endast förekommer inför en ny programperiod. Olika programperioder gäller för å ena sidan de fleråriga utvecklingsprogrammen för fiskeflottan (MGP) och å andra sidan strukturstödsprogrammen. Nuvarande strukturstödsprogram löper t.o.m. år 1999. Förhandlingar om de fleråriga utvecklingsprogrammen för perioden 1997 - 2001 har nyligen avslutats.

Övergripande riktlinjer för såväl strukturstödsprogrammen som de fleråriga utvecklingsprogrammen förhandlas inom rådet. Strukturstöden styrs av rådsförordningar och de fleråriga utvecklingsprogrammen av rådsbeslut. Förhandlingar om specifika program för de enskilda medlemsländerna, avseende såväl stöd som MGP, sker dock inom kommissionens ständiga förvaltningskommitté för fiskerinäringens struktur. När programmen är fastställda inträder en verkställighetsfas på såväl EU-nivå som nationell nivå.

Kontrollfrågorna handlar om att följa upp beslut som fattats inom resurs-, marknads- och strukturpolitiken. Förhandlingarna inom kontrollområdet avser således att förbättra utformning och utförande av kontrollen. Beslut av övergripande karaktär hanteras inom rådets interna grupp. Ekonomiska beslut om kostnader för medlemsstaternas kontroll tas inom kommissionens förvaltningskommitté för fiske och vattenbruk. Härutöver har förvaltningskommittén expertgrupper som behandlar tekniska förslag om kontrollens utformning.

11.3 Förhandlingsfasen

Den gemensamma fiskeripolitiken utvecklas kontinuerligt dels genom beslut i såväl rådet som i kommissionen om frågor på kort sikt, dels genom beslut om större reformer. Förändringar sker formellt på initiativ av kommissionen men förslagen kan ha sitt ursprung i synpunkter framförda av medlemsstater eller organisationer. Nuvarande ramregelverk gäller till utgången av år 2002. Dessförinnan skall beslut fattas om den fiskeripolitik som skall följa därefter.

11.3.1 Underlag för regeringens långsiktiga ställningstaganden

De första åren efter EU-medlemskapet har inneburit en stor arbetsbörda för såväl regeringskansliet som för myndigheterna. Anpassning av svensk lagstiftning till ett stort befintligt regelverk, introduktion av nya arbetssätt, samt beredning av framlagda förslag har dominerat arbetet. Tillgängliga resurser har nästan uteslutande använts för att reagera på förslag. Utrymme för arbete med frågor och problem på medellång sikt har varit alltför litet. Arbetet under medlemskapets första år har snarare varit reaktivt än proaktivt. Utredningens förslag i detta avsnitt syftar till att förbättra förutsättningarna för ett aktivt långsiktigt agerande.

Erfarenheterna av de första åren har visat att små medlemsländer har goda möjligheter till inflytande. För att nå framgång i förändringen och utvecklingen inom ett område som fiskepolitiken krävs emellertid noggranna förberedelser, goda argument och genomtänkta förslag. I synnerhet är det viktigt att Sverige stärker sin EU-kompetens, eftersom Sverige kommer att inneha ordförandeskapet under det första halvåret av år 2001. Dagordningen för arbetet inom rådet sätts av det land som innehar ordförandeskapet.

För att kunna påverka utvecklingen av den gemensamma fiskeripolitiken på lång sikt, t.ex. avseende beslut om CFP för perioden efter år 2002, krävs dels att nya frågeställningar identifieras tidigt, dels att det finns en fastlagd policy för varje område inom den gemensamma fiskeripolitiken.

De enskilda frågorna kan i många fall behandlas inom kommissionen under en lång period, ibland flera år, innan de når rådet för beslut. För att kunna påverka utvecklingen och nå framgång krävs därför att ett medlemsland redan i detta stadium driver en genomtänkt och konsekvent linje. I allmänhet representeras Sverige av Fiskeriverket i det ar-

bete som bedrivs inom kommissionens ram. För att effektivt kunna agera i detta arbete krävs en fastlagd policy att utgå från. Även i de fall det rör sig om expertmedverkan är det av värde att strategin har lagts fast så att de svenska experterna kan relatera till den.

Omfattande förslag föregås ibland av en särskild rapport i ärendet från kommissionen. Vid utformningen av sådana rapporter kan medlemsländerna aktivt påverka, vilket Sverige bör utnyttja.

Information om nya inriktningar och förslag kommer fram antingen i kommissionens expertgrupper eller genom informella kontakter. Såväl de personer som deltar i expert- och arbetsgrupper som tjänstemän inom representationen har en viktig roll i att samla in och till Jordbruksdepartementet och Fiskeriverket vidarebefordra information om kommande förslag eller rapporter från kommissionen. Det är också möjligt för länderna att utarbeta egna förslag och försöka förankra dessa hos kommissionens tjänstemän.

Det är viktigt att Sverige i större utsträckning vänder agerandet inom EU från att reagera på befintliga förslag till att arbeta proaktivt, d.v.s. ta initiativ till ändringar i politik och administration.

På grund av arbetsbördan har dock det långsiktiga analysarbetet fått stå tillbaka. Det har inte funnits tillräckliga resurser för att både implementera befintlig politik, vara tidigt ute med analyser inom pågående förhandlingar och dessutom initiera nya frågeställningar.

För att förbättra kapaciteten för långsiktigt analysarbete föreslår utredningen att Fiskeriverket inrättar en analysenhet. Vidare bör Jordbruksdepartementets fiskeenhet förstärka möjligheterna till förbättrad analys hos sin beställar- och utvärderingsfunktion.

Det bör vara Fiskeriverkets uppgift att på ett tidigt stadium tillhandahålla analyser om vad olika förändringar kan tänkas innebära för svensk fiskerinäring. Fiskeriverket bör på eget initiativ sammanställa och analysera tillgängliga fakta i en problemorienterande pm när en ny fråga dyker upp. Därefter bör utkast till en ståndspunkts-pm utarbetas.

Fiskeriverket bör också kunna ta helt nya initiativ, förankra dessa hos departementet och härefter gå vidare till kommissionen.

I syfte att underlätta och effektivisera det svenska analys- och utvecklingsarbetet inom den gemensamma fiskeripolitiken krävs en fastlagd svensk policy inom fiskeripolitikens olika områden. Policydokument inom olika sakområden skall utgöra riktlinjer för enskilda tjänstemäns arbete med utformning av underlag och instruktion samt vid värdering av nya förslag.

Förslag: Analyskapaciteten bör förstärkas inom Fiskeriverket. Det bör ske genom att en analysenhet inrättas under generaldirektören.

Fiskeenheten i jordbruksdepartementet bör förstärka sin beställar- och utvärderingskompetens.

Jordbruksdepartementet bör för vart och ett av den gemensamma fiskeripolitikens sakområden utarbeta, bereda och fastställa särskilda policydokument. Det kan ske i form av skrivelse eller proposition till riksdagen.

Dessa åtgärder är särskilt viktigt inför den förestående revideringen av den gemensamma fiskeripolitiken år 2002 samt Sveriges ordförandeskap år 2001.

11.3.2 Underlag för regeringens kortsiktiga ställningstaganden

Den korta tiden mellan förslag och diskussion inom EU:s olika arbetsgrupper och kommittéer som i allmänhet råder, framför allt avseende resurspolitiken, nödvändiggör ett mycket flexibelt och effektivt beredningsarbete i Sverige. En avvägning krävs mellan å ena sidan höga krav på instruktionsgivning, koordination och rapportering och å andra sidan en effektiv och i praktiken fungerande organisation.

Enligt de generella rutiner som utarbetats i UD:s cirkulärserie och som gäller för regeringskansliet och myndigheterna är departementen ordinarie delegationsledare i rådets arbetsgrupper. Myndigheternas representanter är ordinarie delegationsledare i kommissionens förvaltningskommittéer. Myndigheterna deltar vanligen även i de olika expertgrupper som inrättas inom ramen för kommissionen. Härutöver deltar myndigheterna som experter i rådsarbetsgrupperna och departementet som politiska rådgivare i förvaltningskommittéerna när det behövs.

Förhandlingarna inom EU leder ofta fram till ny lagstiftning. När tjänstemän från myndighet eller departement deltar i möten inom såväl rådets arbetsgrupper som kommissionens förvaltningskommittéer är de företrädare för Sverige. I sådana sammanhang skall det finnas en instruktion. I expertgrupper agerar dock deltagarna formellt som experter och inte på uppdrag av enskilda regeringar varför instruktioner inte behövs.

Enligt regeringskansliets rutiner är departementet ansvarigt för att instruktioner utarbetas. Instruktioner skall utgå ifrån de ståndpunkts-pm som fastställs inför att en fråga behandlas för första gången. Myndig-

heterna skall till departementet lämna underlag till instruktion. Departementet kompletterar härefter med politiska ställningstaganden.

Efter EU-inträdet har fiskeenheten successivt förstärkts. De hittills knappa resurserna har emellertid medfört att enheten inte alltid har kunnat aktivt bevaka och följa alla frågor. Som en följd av detta har Fiskeriverkets tjänster bl.a. i förhandlingsarbete, tagits i anspråk i betydande omfattning. än vad som i allmänhet gäller för myndigheter. Förslag till instruktioner har hittills i praktiken ofta i sin helhet utarbetats av Fiskeriverket. Även i rådsarbetsgrupper har Fiskeriverket fått göra en större arbetsinsats än vad som är vanligt. Bland annat medverkar tjänstemän från verket utöver sin rena expertroll och en tjänsteman från verket har uppdrag som ställföreträdande delegationsledare.

Jordbruksdepartementets EUI-kansli har hittills inte kunnat utöva ett lika aktivt samordningsarbete för fisket som för jordbruket. Nyrekryteringar under oktober 1997 till EUI-kansliet kan antas medföra att situationen nu förbättras i detta avseende.

Fiskeriverkets aktiva roll vid såväl förberedelser inför som deltagande i rådsarbetsgrupperna har i sin tur lett till att Fiskeriverkets resurser inte har räckt till. Bl.a. på grund härav har kravet på återrapportering inom 24 timmar inte alltid kunnat hållas. Resultatet av dessa olika men samverkande faktorer har blivit att Jordbruksdepartementet inte alltid har tillräcklig information om möten som nyligen har ägt rum. Den slutliga effekten av detta kan i sin tur bli brister i den politiska rådgivningen.

Utredningen föreslår på annan plats en omorganisation av Fiskeriverket som leder till att en marin resursavdelning skapas. För denna avdelning skall en chef tillsättas. Härutöver har utredningen föreslagit att en särskild analysenhet skall inrättas som en stabsenhet. Dessa förändringar kommer att stärka Fiskeriverkets resurser för att ta fram underlag för förhandlingar och samtidigt leda till förbättrad framförhållning.

Förslag: Fiskeriverkets resurser för att bistå regeringen i förhandlingsarbetet bör förstärkas.

11.4 Genomförandefasen

Genomförandefasen består dels av att genomföra beslutade regelverk i hemlandet, dels av att delta i EU:s arbete med verkställighet och uppföljning. Den senare verksamheten sker i första hand inom ramen för kommissionens olika förvaltningskommittéer.

Fiskeriverket ansvarar för att beslutat regelverk genomförs i Sverige och representerar Sverige i förvaltningskommittéerna. Ibland behandlas dock frågor av mer politisk karaktär även i förvaltningskommittéerna (t.ex. att utarbeta fleråriga utvecklingsprogram för fiskeflottan i respektive medlemsland). I dessa frågor bör även departementet delta aktivt i arbetet.

Inom kommissionen finns tre kommittéer som förvaltar fiskeripolitik. Förvaltningskommittén för fiske och vattenbruk som handhar vissa resurspolitiska frågor, Förvaltningskommittén för fiskeriprodukter som hanterar marknadsfrågor och den Ständiga förvaltningskommittén för fiskerinäringens struktur som hanterar strukturfrågor.

11.4.1 Resursfrågor

Resultatet av förhandlingarna inom rådets interna och externa arbetsgrupp kräver visst genomförandearbete på nationell nivå. Exempel på sådana uppgifter, för vilka Fiskeriverket ansvarar, är att utfärda bestämmelser för fiskets bedrivande samt att informera fiskerinäringen om gällande regler.

Genomförandet av resursfrågor på nationell nivå består i övrigt i första hand av att hantera det administrativa systemet för kvotförvaltning. I anslutning härtill sker uppföljning och rapportering av statistik till kommissionen.

På EU-nivå delegeras endast en mindre del av arbetet med resursfrågor av rådet till kommissionen. Kommissionens förvaltningskommitté för fiske och vattenbruk behandlar i allmänhet endast frågor av rent teknisk karaktär såsom definitioner avseende fiskefartyg, frågor kring kommissionens fiskefartygsregister m.m. Fiskeriverket representerar Sverige i kommittén. Antalet sammanträden uppgår till mellan fyra och sex per år. Inom ramen för förvaltningskommittén sammankallas expertgrupper vid behov.

11.4.2 Marknadsfrågor

Gemensamma marknadsnormer, producentorganisationer och de ekonomiska stöden

Kommissionens arbete med marknadsordningen hanteras inom förvaltningskommittén för fiskeriprodukter som sammanträder ca åtta gånger per år.

Exempel på frågor som hanteras inom förvaltningskommittén är förslag till kommissionsförordningar om exempelvis återtagspriser och tillämpningsregler för producentorganisationer.

I Sverige är det Fiskeriverket som godkänner och utövar tillsyn över producentorganisationer. Fiskeriverket administrerar även de ekonomiska stöd som kan utgå till en producentorganisation för bl.a. återtag av överskottsfisk samt kontrollerar genom sina egna kvalitetskontrollanter den fisk som återtas. Jordbruksverket är utbetalningsmyndighet för stöden, vilka finansieras av Jordbruksfondens garantisektion.

I Sverige har producentorganisationerna ett begränsat ansvarsområde i jämförelse med flera andra medlemsländer, se kap. 10.

Handelsfrågor

Inom kommissionen är DG I huvudansvarigt för handelsfrågorna. Inom DG XIV hanteras dock öppnandet av autonoma tullkvoter inom ramen för framförhandlade avtal. Innan DG XIV lämnar ett förslag till rådsförordning om en autonom tullkvot diskuteras frågan inom förvaltningskommittén för fiskeriprodukter.

Ansvariga myndigheter under UD är för allmänna handelsfrågor Kommerskollegium och för tullfrågor Generaltullstyrelsen. Dessa myndigheter remitterar ärenden till Fiskeriverket direkt när fiskefrågor aktualiseras. Fiskeriverket har inte det direkta ansvaret för någon handelsfråga. Det är ändå viktigt att verket kan följa utvecklingen på området och har god kompetens för att kunna besvara remisser.

Förslag: Fiskeriverket bör mer aktivt kunna delta i arbetet med fiskets handelsfrågor. Kontakterna mellan Fiskeriverket och de myndigheter som har ansvaret för fiskets handelsfrågor bör förstärkas.

11.4.3 Strukturfrågor

Den största delen av det nationella arbetet med strukturstöden avser att genomföra beslutade program, i första hand att handlägga stödärenden. Förutom det direkta genomförandet av programmen i medlemslandet omfattar dock strukturstödsarbetet även att delta i arbete på EU-nivå. Strukturstöden är efter beslut om rådsförordningar till största delen ett arbetsområde som delegerats till kommissionen att förvalta.

I Sverige finns det ett forum för diskussioner kring genomförandet av stödprogrammen för fiskerinäringen, de båda övervakningskommittéerna. Dessa är dock mindre lämpade för strategiska diskussioner.

Inom kommissionen sker diskussionen inom ramen för kommissionens Ständiga kommitté för fiskerinäringens struktur, vilken normalt sammanträder fyra till sex gånger per år. Vid mötena diskuteras sådana frågor som tolkningar av regler, ändringar i medlemsstaters program, procedurer för utvärdering och uppföljning och annat som i första hand har med medlemsstaternas förvaltning av programmen att göra.

Eftersom kommitténs uppgifter huvudsakligen är förvaltande har ansvaret för att delta i Ständiga kommittén för fiskerinäringens struktur delegerats till Fiskeriverket med avdelningschefen för marknads- och strukturavdelningen som Sveriges representant. Fiskeriverket är i detta fall delegationsledare även när departementet deltar.

Representationen deltar endast undantagsvis i möten inom Ständiga kommittén för fiskerinäringens struktur. Eftersom hanteringen av strukturstödsfrågorna i första hand avser redan beslutade program, är representationens roll i arbetet mindre framträdande. All korrespondens med kommissionen skall dock gå genom eller för kännedom till Representationen så att representationen kan verka när det behövs.

Nuvarande arbetsfördelning innebär att Fiskeriverket ansvarar för alla frågor som har att göra med genomförande medan även departementet deltar i arbetet med att utarbeta nya program, förhandlingar med kommissionen, övervakningskommitténs sammanträden samt i diskussioner om vissa enskilda frågor i kommissionens förvaltningskommitté när så är påkallat.

Sedan EU-inträdet har flera olika personer innehaft rollen som strukturstödsansvarig vid departementets fiskeenhet. Den bristande kontinuiteten har inneburit att Fiskeriverket i praktiken har fått ta en tyngre roll även vad avser utformning av den politik Sverige önskar driva på området. Det behövs en tydligare markering av vilka Sveriges långsiktiga ambitioner är.

Arbetsfördelning mellan Fiskeriverket och länsstyrelserna

Fördelningen mellan Fiskeriverket och länsstyrelserna i arbetet med strukturstöden har beskrivits i detalj i tidigare kapitel.

Den arbetsfördelning som gäller utgår ifrån att länsstyrelserna fattar beslut avseende mål 5a-åtgärderna vattenbruk, hamnar och beredning och att Fiskeriverket fattar beslut om övriga 5a-åtgärder, samt om Pesca.

Gällande beslutsordning fastlades i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. Inför ett förslag om eventuella förändringar i denna ordning bör beaktas dels hur arbetsfördelningen har fungerat under innevarande period, dels programmens utformning under kommande programperiod.

Arbetet under innevarande programperiod

Med tanke på den korta tid som återstår av innevarande programperiod anser utredningen inte att det är meningsfullt att föreslå några ändringar i beslutsordningen. Däremot bör den administrativa hanteringen utvärderas före programperiodens slut och ligga till grund för beslut om de administrativa formerna för nästa programperiod.

Redan nu har dock ett antal konsekvenser av nuvarande beslutsordning framkommit.

Genom att EU-medlen kanaliseras till Fiskeriverket, i egenskap av fondansvarig myndighet, och beslutsrätten i vissa ärenden förlagts till länsstyrelserna, uppstår frågan om hur EU-medlen skall fördelas till länsnivå. För 1995, 1996 och 1997 fördelades medlen i huvudsak efter investeringviljan i respektive län (undantag de s.k. indexeringsmedlen för 1997). Detta har inneburit att länen erhållit medel i proportion till hur mycket av EU-medlen inkomna ansökningar skulle ta i anspråk. Effekten av denna princip har blivit något olika för olika åtgärdsområden.

För investeringar i *vattenbruksnäringen* har tillgängliga medel räckt till samtliga relevanta ansökningar. I princip samtliga stödberättigade ansökningar har kunnat beviljas stöd, d.v.s. länen har fått den summa som de har begärt och har inte behövt prioritera mellan ansökningar.

Utrustning i fiskehamnar är ett område där det har varit ett kraftigt underskott på medel vilket lett till att länen endast har fått mindre delar av vad de efterfrågat. Det faktum att investeringar till utrustning i hamnar som regel är omfattande, har fått till följd att de medel vissa län blir tilldelade inte räckt för att bifalla någon av de ansökningar som finns. Investeringar kommer därför i huvudsak till stånd där det redan idag

finns en väl utvecklad infrastruktur, i huvudsak i Göteborgs och Bohus län.

Samma förhållande gäller för ansökningar om stöd till investeringar inom *beredning och saluförande*. Tillgängliga medel har inte alls motsvarat behovet. Eftersom de medel som finns till förfogande kanaliseras till de län där investeringsviljan är störst, har effekten blivit att investeringar koncentreras till de områden där det redan idag finns en omfattande beredning, i första hand till Göteborgs och Bohus län. Resultatet blir att stöden bidrar till att permanenta nuvarande geografiska näringsstruktur.

Utifrån utredningens förslag att nuvarande beslutsordning bör bibehållas under innevarande programperiod, det vill säga att länen behåller beslutsrätten för ovanstående tre åtgärdsområden, är det viktigt att en ny modell för fördelning av EU-medel på länen utarbetas.

För att nyttja strukturstödet så effektivt som möjligt är det väsentligt att medlen används till de mest angelägna satsningarna. Utredningen föreslår att ansökningar om stöd prioriteras, så att ansökningar oavsett från vilken del av landet de kommer kan ställas mot varandra vid fördelning av medel på länen. Prioriteringarna bör ske med utgångspunkt från de urvalskriterier som beslutats om inom övervakningskommittén. Utifrån prioriteringarna kan medel fördelas till de län där det finns en vilja att investera i högt prioriterade åtgärder.

För gemenskapsinitiativet Pesca förefaller det huvudsakliga problemet vara avsaknad av relevanta ansökningar och inte arbetsfördelning mellan myndigheterna.

Förslag: Fiskeriverket bör efter samråd med länsstyrelserna och näringen formulera en strategi för olika åtgärdsområden och se över och följa upp principer för fördelning av EU-medel på länen.

Nästa programperiod

Den nya programperioden, som börjar år 2000 och skall gälla till år 2006, kommer med största sannolikhet att innebära genomgripande förändringar i EG:s struktur- och regionalpolitik.

Stora förändringar har föreslagits av kommissionen avseende såväl vilka åtgärder och regioner som kommer att vara stödberättigade, som själva procedurerna för förhandling och genomförande av programmen. Kommissionen har i sitt förslag bl.a. aviserat ett färre antal mål och gemenskapsinitiativ, större integration i programmen mellan olika fonder, en mer framträdande roll för det s.k. partnerskapet vid utarbetande av program, ytterligare decentraliserad förvaltning i medlemsstaterna

samt krav på förbättrade och mer rigorösa övervaknings- och utvärderingssystem.

Förslag till nya rådsförordningar för strukturfonderna väntas i februari 1998 och ett beslut kommer förhoppningsvis att fattas i december 1998. En dylik utveckling skulle medge 12 månader för att utarbeta och förhandla fram innehållet i de nya programmen för samtliga 15 medlemsstater.

Det är för närvarande inte möjligt att ha en bestämd uppfattning om vilka program som kommer att omfatta fisket. Det framstår dock som troligt att gemenskapsinitiativet Pesca försvinner och att fiskets strukturstöd motsvarande mål 5a-stöd kommer att delas upp i flera delar. För de regioner som skulle omfattas av det nya mål 2 och eventuellt mål 1 kommer stöd till förmån för fiskerinäringen att integreras med åtgärder som stöds av övriga strukturfonder i ett samlat programdokument för de olika regionerna. Utanför de utpekade målområdena skulle stöd till fiskerinäringen endast utgå till kustområden. Ännu finns ingenting nämnt om insjöfisket eller vattenbruk och beredningsindustri i inlandet utanför de aktuella regionerna.

Det framstår sålunda enligt liggande förslag som om stödet till fiskerinäringen kan splittras på flera program i olika målområden.

I diskussionen inför nästa programperiod om ansvarsfördelning för handläggning av fiskets struktur- och regionalstöd, är det en viktig avvägning mellan att i enlighet med den s.k. subsidiaritetsprincipen (närhetsprincipen) lägga besluten så nära de berörda som möjligt och att få en så enhetlig handläggning som möjlig. Avvägningen handlar om decentralisering, att nyttja regionala och lokala myndigheter, kontra centralisering, att lägga hela ansvaret på Fiskeriverket.

Den generella trenden inom såväl EG:s struktur- och regionalpolitik som i den svenska politiken är att föra ut så mycket som möjligt av ansvaret till berörda regioner. Det specifika för fiskets område är att struktur- och regionalpolitiken skall inlemmas i ett gemensamt politikområde, den gemensamma fiskeripolitiken. Fiskets och jordbrukets stöd kräver särskild uppmärksamhet vid fördelning av beslutsbefogenheter, eftersom de omfattas av en gemensam politik.

Genom att förlägga besluten till regional nivå säkerställs att lokala och regionala aspekter får en framträdande roll. Fördelar med en ärendehantering nära den sökande är att närheten till företagen ger möjlighet att lättare få kunskap och göra bedömningar om det sökande företaget och dess omvärldsfaktorer. På regional nivå har man också bättre möjlighet att följa företagets utveckling samt att enklare ta direkta kontakter och utföra kontroller. Vidare kan investeringsbehovet för regionen som helhet bedömas snabbare och mer noggrant, vilket underlättar prioriteringen mellan olika satsningar. Samordningen med andra

stöd och åtgärder underlättas också. För stöd som kräver regional medfinansiering kan ärendet enklare avgöras på plats av länsstyrelsernas regionalekonomiska enheter. Länsstyrelsernas miljö- och veterinärfunktioner kan nyttjas när sådana frågor skall vägas in vid beslut.

Ett argument emot en regional beslutsfunktion är att det finns risk för att ansökningarna behandlas olika. Besluten i de olika länen skall dock överensstämma med den övergripande politiska inriktningen. För att åstadkomma detta skulle krävas att Fiskeriverket utformade en policy för hur ansökningar bör tolkas och följer upp denna policy. Stöden till fisket utgör, i de fall de finansieras av Fiskefonden, en del av den gemensamma fiskeripolitiken och det bör vara enklare att säkerställa att stödet hanteras inom ramarna för den fastställda fiskeripolitiken med en central beslutsinstans där Fiskeriverket även är fondförvaltande myndighet.

Vad avser *stödet till flottan*, skrotning, nybyggnation och modernisering påverkas kapaciteten. Detta måste hanteras inom ramen för det fleråriga utvecklingsprogrammet för fiskeflottan, för vilket Fiskeriverket är ansvarig myndighet. Det är svårare att förlägga beslut om sådana investeringar till regional nivå eftersom en avstämning måste göras mot Fiskeriverkets fiskefartygsregister och de krav Sverige ålagts vad avser fiskeflottans utveckling avseende storleken i olika segment. En jämförelse kan i och för sig göras med Danmark där besluten om stöd till flottan ligger på annan myndighet, Strukturdirektoratet, än den som ansvarar för fartygsregistret och utrymmet för förnyelse i den danska flottan, Fiskeridirektoratet, men det bör poängteras att det då fortfarande rör sig om centrala myndigheter.

Mot bakgrund av de begränsade resurserna till stöd, finns en risk att investeringarna fragmentiseras med en beslutsfunktion på länsnivå. I synnerhet gäller detta för utrustning i fiskehamnar samt stöd till beredningsindustrin. Den starka koncentrationen till Göteborgs och Bohus län medför att övriga län får mycket svårt att konkurrera om medlen.

För stödet till *beredningsindustrin och vattenbruket* krävs f.n. inte någon medfinansiering vare sig från länen eller från regionala medel. Någon regional medfinansiering finns inte heller i de stöd som beslutas centralt. Det kan diskuteras huruvida beslutsfunktionen skall förläggas till en instans som inte går in med någon medfinansiering.

Förslag: Sverige bör agera tidigt och ha förslag till en policy klar redan innan kommissionens förslag till utformning av struktur- och regionalpolitik inför nästa programperiod skall behandlas. Ansvarsfördelningen mellan regional och central nivå avseende strukturstöden får klargöras när villkoren för nästa stödperiod är beslutade.

Yrkesfiskelicenser och fartygstillstånd

De fleråriga utvecklingsprogrammen för fiskeflottan (MGP) är en central del inom den gemensamma fiskeripolitiken. Fiskeriverket är ansvarig myndighet för programmens genomförande och dess uppföljning.

Instrumenten Fiskeriverket har till sitt förfogande för att uppfylla de fleråriga utvecklingsprogrammen för flottan är skrotningspremier samt kraven på fartygstillstånd för att få bedriva yrkesmässigt fiske med visst fartyg. Härutöver har Sverige infört ett system med personlig yrkesfiskelicens för att få bedriva yrkesmässigt fiske.

Fiskeriverket är beslutande myndighet i samtliga dessa ärenden. När det gäller yrkesfiskelicenserna skall Fiskeriverkets beslut föregås av yttrande från berörd länsstyrelse.

För att kunna följa fiskeflottans utveckling och lämna begärd information till kommissionen förvaltar Fiskeriverket ett register över samtliga fiskefartyg.

Förslag: Utredningen anser att Fiskeriverket skall hantera samtliga instrument som används för att uppfylla och följa de fleråriga utvecklingsprogrammen för fiskeflottan. För att få en enhetlig handläggning är det viktigt att yrkesfiskelicenser och fartygstillstånd behandlas i ett sammanhang.

11.4.4 Rådgivande grupper

Fiskeriverket har inrättat, eller nyttjar redan befintliga, rådgivande grupper för diskussion av strukturstödsärenden inom olika åtgärdsområden. Såväl principiella frågor som enskilda ärenden tas upp till diskussion. Grupperna är av stort värde för hanteringen av stödärenden.

För närvarande finns följande rådgivande grupper med direkt anknytning till handläggning av strukturstöd och strukturfrågor: rådgivande gruppen för yrkesfiskefrågor (skrotning, förnyelse och modernisering av fiskeflottan samt personliga yrkesfiskelicenser och fartygstillstånd), rådgivande gruppen för vattenbruksfrågor (vattenbruk samt studier och pilotprojekt med anknytning till vattenbruket), rådgivande gruppen för marknadsföringsfrågor (marknadsföring) och rådgivande gruppen för PESCA.

Stöd till beredningsindustrin diskuteras ännu inte inom någon rådgivande grupp men frågor av mera allmän karaktär tas ibland upp vid de regelbundna träffar Fiskeriverket har med Fiskbranschens Riksförbund.

Utöver ovan nämnda grupper finns ytterligare en rådgivande grupp som nyttjas för diskussion om stöd, rådgivande gruppen för forsknings-

frågor, vilken nyttjas för rådgivning angående stöd till studier och pilotprojekt.

Utredningen anser att Fiskeriverket i sina rådgivande grupper inte skall diskutera enskilda ärenden.

Förslag: Fiskeriverket skall organisera sina rådgivande grupper på ett sådant sätt att gällande sekretessbestämmelser beaktas.

11.4.5 Kontrollfrågor

Utgångspunkter för Fiskekontrollen

Fiskekontrollen i Sverige följer två regelsystem. Kontrollen av yrkesfisket i marina vatten följer EG:s lagstiftning medan kontrollen av yrkesfisket i sötvatten, husbehovsfisket samt fritidsfisket följer svensk lagstiftning.

När det gäller den del av fiskekontrollen som följer svensk lagstiftning bestäms organisation och ambitionsnivå nationellt. Det finns inte några hinder för att en medlemsstat använder samma slag av kontroll som EG:s kontrollförordning anger för allt yrkesfiske. I Sverige har vi valt att använda samma rutin även för yrkesfiske i kustvattnen och i söta vatten.

Den obligatoriska kontrollen som ingår i den gemensamma fiskeripolitiken skall utföras enligt EG:s kontrollförordning. Fiskeriverket har ansvaret för att en sådan kontroll kommer till stånd. Fiskeriverket har sedan EU-inträdet anpassat organisation och administrativa rutiner till kontrollförordningens krav men ännu återstår väsentliga delar, bl.a. att utveckla det administrativa systemet och en landningskontroll i hamn som uppfyller EG:s målsättning.

Kontrollens omfattning

Fiskerikontrollen omfattar kontroll av fisket, kontroll av marknaden och kontroll av strukturinsatser på fiskeområdet.

EG:s kontrollförordning anger hur kontrollen skall gå till. I Förordningen 1194:1716 om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen, kapitel 5 anges ansvaret för uppgiftsskyldighet, tillsyn och kontroll. Enligt § 1 meddelar Fiskeriverket föreskrifter om skyldighet för den som bedriver yrkesmässigt fiske om fiskefartyg, fiskeredskap, fiskemetod, fångst, tid

och plats för fångsten, omlastning, landning, försäljning och andra förhållanden rörande fisket som är av betydelse för tillämpningen av EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Enligt §4 utövar Fiskeriverket tillsyn över efterlevnaden av EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och föreskrifter som meddelas med stöd av lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Fiskeriverket får överlåta åt annan myndighet att:

1. vara mottagare av landningsanmälan och landningsdeklaration
2. kontrollera transportdokument, och
3. utföra kvalitetskontroll av fisk och fiskprodukter

Enligt § 5 kontrollerar Kustbevakningen till sjöss och vid landning av fisk inom sitt verksamhetsområde efterlevnaden av bestämmelserna om fiske. Enligt § 7 får Fiskeriverket meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för tillsynen och kontrollen av efterlevnaden av EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och nationella föreskrifter på området. Fiskeriverket meddelar sådana föreskrifter om inspektion och kontroll som är grundade på internationella överenskommelser och rekommendationer.

Myndigheter som utför kontroll

Fiskeriverket svarar för kontroll av marknadsregleringar och teknisk övervakning av strukturåtgärder, administration och kontroll av uppgifter i det administrativa systemet och utveckling av ett satellitbaserat kontrollsystem, samt kontroll av handelsstandarder. För kontroll vid gränsen mot Norge svarar *kommunala inspektörer* för kontroll av transporter avseende handelsstandards för Livsmedelsverkets räkning och på uppdrag av Fiskeriverket. *Kustbevakningen* svarar för flygspaning, kontroll till sjöss och vid landning av fisk samt på uppdrag av Fiskeriverket för kontroll av handelsstandarder på Gotland. Kustbevakningen svarar också för det anmälningssystem per radio som skall användas av gemenskapens såväl som tredje lands fiskefartyg för aktivitetsrapporter avseende fisket i svensk ekonomisk zon, hailingsystemet.

Behörighet att utöva kontroll har fisketillsyningsmän enligt fiskelagen § 34. Enligt förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen kapitel 5 svarar Fiskeriverket för kontroll av yrkesfisket enligt EG:s kontrollförordning och enligt lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken §6 anges tillsynsmyndighetens befogenheter samt rätt att tillkalla handräckning från polisen eller i förekommande fall från Kustbevakningen som har denna befogenhet.

EG:s kontrollförordning

Kontrollförordningen anger i artikel 2 att varje medlemsland inom sitt territorium och inom marina vatten som är under deras suveränitet och jurisdiktion skall övervaka fiskeaktiviteterna och därtill hörande aktiviteter. Medlemslandet skall inspektera fiskefartyg och undersöka alla aktiviteter som medför att kontrollförordningen verkställs. Detta inbegriper inspektion av landning, försäljning, transporter, lagring av fisk samt att föra statistik över landningar och försäljningar. Kontrollförordningen anger att detta skall ske i en obruten kedja från fiskeaktiviteter till sjöss till och med den första försäljningen.

I kontrollförordningen anges hur dokumentationen avseende fisket och första försäljningen skall ske. EG:s loggbok skall användas och därutöver skall finnas landningsdeklaration, transportdokument och försäljningsnotor. Vidare anges hur dessa dokument skall hanteras och lämnas till ansvarig myndighet på datamedia eller papper inom 48 timmar samt att medlemsländerna inom en viss tidsrymd skall bygga upp ett administrativt datasystem som tillåter överföring av kontrollerade data till kommissionen. Speciellt anges att dubbelkontroll (cross-checking) av landningsdeklaration och försäljningsnota skall ske samt att dessa data skall kontrolleras mot licensregister.

Vidare anges vilka befogenheter kontrollanter bör ha samt vilka straff som bör tillämpas vid överträdelser. Kontrollförordningen anger även hur rapportering till EU skall ske, vad EU:s inspektörer skall utföra samt hur medlemslandet är skyldigt att ta emot dessa.

Kontrollförordningen anger inte någon ambitionsnivå för kontrollen och inte hur kontrollen skall organiseras. Det är medlemslandets uppgift att bygga upp en lämplig organisation som bekostas av medlemslandet. Organisation och ambitionsnivå skall redovisas till EU. Dessutom anges i kontrollförordningen att medlemslandet skall ställa tillräckliga resurser till förfogande för att fiskerikontrollen skall kunna verka efter dessa riktlinjer.

Kontrollförordningen skiljer mellan inspektion och övervakning av fiskefartyg och dessas aktiviteter (artiklarna 2-5), övervakning av fångsten (artiklarna 6-19) samt övervakning av fiskeutrustning (artikel 20). Artiklarna 2-5 anger bestämmelser och kontroll av fiskeaktiviteten medan artiklarna 6-19 anger hur fångsten skall kontrolleras. Syftet är att till EU redovisa vad och hur mycket som har fiskats upp så att EU och landet i fråga skall kunna utfärda fiskestopp då kvoterna är uppfiskade.

Vid den årliga redovisningen av överträdelser till DG XIV skall alla länder redovisa samma uppgifter enligt gemensamma blanketter. Dessa omfattar en uppsättning åtgärder som avser inspektioner av fiskefartyg

till havs, del A samt överträdelser som upptäcks i hamn, del B. Rapporterna omfattar endast sådana överträdelser som lett till påföljder i form av officiella skriftliga varningar, administrativa påföljder samt överträdelser där åtal väckts.

I olika länder har kontrollorganisationerna byggts upp på olika sätt och det varierar vilka myndigheter som är ansvariga för olika delar. Ibland finns även privata inslag i kontrollorganisationerna. I samtliga länder finns dock sjöbaserade organisationer som övervakar och inspekterar fisket till sjöss samt organisationer som kontrollerar landningen av fisk, lagring, omlastning, försäljning samt kvalitet. Kontrollen i hamn uppnår olika mål i olika länder. Måluppfyllelsen ställs i relation till antalet landningar eller antalet loggboksblad. Ett mål för fiskekontrollen i hamn anges av DG XIV och besökta länder vara 5-10 procent.

Hur landningskontrollen bedöms av kommissionen och av andra länder beror av hur dokumenthanteringen i övrigt sker. Bl.a. skall systemen för dokumentkontroll byggas upp så att en validering sker av data avseende mängder uppfiskade kvoterade arter. Detta sker genom avstämning av loggböcker/landningsdeklarationer mot försäljningsdokumentation och licensregister. Medlemsländerna skall bygga upp fungerande datasystem för detta ändamål. Målet för dokumentkontrollen är att 100 procent av inlämnade dokument kan registreras och stämmas av, dubbelkontrolleras. För att uppnå detta krävs åtgärder för att få alla inblandade att rapportera alla data till de ansvariga myndigheterna på rätt sätt, indatakontroll. Svårigheten att få rätt indata har medfört att flera länder redan i hamnen gör en första kontroll och parar ihop alla dokument manuellt. I andra länder läggs ansvaret på fiskare och förstahandsmottagare att sända in rätt ifyllda dokument i tid. Dessa paras sedan ihop i datasystemet.

Kontrollens syften och medel

Det primära syftet med kravet på en kontrollorganisation för fisket i samtliga medlemsländer är att medlemsländerna själva skall övervaka att inte de överenskomna fiskekvoterna överskrids. De uppgifter som skall lämnas i loggböcker och vid försäljning av fisk ger kunskap om fångsterna. Varje medlemsstat måste ansvara för tillförlitligheten i de data som lämnas till kommissionen. Kontrollens olika delar syftar till att säkra kvaliteten på och riktigheten i de uppgifter som lämnas.

Då 70 % av ett lands kvot utnyttjats skall kommissionen meddelas detta. Varje månad lämnas till kommissionen information om de mängder av kvoterade fiskbestånd som landats under föregående månad. En

medlemsstat skall också meddela andra medlemsstater vilka landningar som skett av egna fartyg. För dessa uppgifter används som underlag loggboksblad, landningsdeklarationer och uppgifter om försäljningen (avräkningsnotor i förekommande fall).

Det yttersta syftet med kontrollen oavsett hur den utförs är således att genom övervakning och stickprov kontrollera att de uppgifter som lämnas om fångst och fångstområde är riktiga så att fisket av en kvoterad art kan stoppas i tid. Om inte stopp införs i tid kan kvoten överskridas. Överskridanden skall av kommissionen dras av mot nästa års kvot. Vid oriktiga uppgifter kan landet även tvingas betala ut ersättning.

Ett annat problem uppstår om de uppgifter som framkommer i rapporteringen är så osäkra eller innehåller så många fel att bedömningar av hur mycket som fiskats upp är svåra att göra. Då kan det bli nödvändigt för landet att av säkerhetsskäl och för att undvika påföljder stoppa fisket även om kvoten inte är uppfiskad. Sådana stopp betraktas självklart som onödiga av fiskarena. De kan i sin tur leda till irritation inom fiskenäringen.

Ambitionsnivån för fiskeriövervakningen bestäms inte längre helt av nationella förhållanden. Genom EU-inträdet gäller EG:s kontrollförordning för yrkesfisket i marina vatten. De av europeiska kommissionen utsända inspektörerna kontrollerar organisation, rutiner och ambitionsnivå och om dessa anser att förbättringar krävs sammanställs kritiken i en rapport som mottas av medlemslandet, I Sverige, departementet eller Fiskeriverket som behörig myndighet. Eftersom kommissionen inte har angivit några kvalitetsmål eller krav på hur kontrollen skall organiseras finns inte någon absolut måttstock för ambitionsnivån. Bedömningen sker istället i enlighet med inspektörernas erfarenheter och utifrån jämförelser med andra länder. En tumregel för ambitionsnivån som nämnts är att landningskontroll bör omfatta 10 procent av inlämnade loggboksblad. Under förutsättning att urvalet kontrollobjekt sker slumpmässigt och att data från det administrativa systemet utnyttjas för att fånga in regelbundna överträdelser som hanteras i särskild ordning kan en lägre nivå accepteras.

Den kontinuerliga inrapportering som sker till generaldirektorat XIV, inspektörernas uppgifter samt dialoger på tjänstemannanivå mellan direktoratet och Sverige bidrar till att en uppfattning växer fram. Denna bild av den svenska kontrollmodellen kan stödjas i positiv riktning genom förbättringar på punkter som särskilt anvisas och fördjupad dialog eller undergrävas genom minskad dialog och underlåtenhet att inom rimlig tid utföra förbättringar. Tyvärr kan i sin tur en negativ bild av svensk förvaltning uppstå som kan inverka menligt även vid kontakter inom andra områden eller vid förhandlingsbordet.

Svensk fiskerikontroll före EU inträdet

Fram till EU inträdet utfördes fiskerikontrollen till havs och i vissa av de stora sjöarna i Sverige helt av Kustbevakningen. Yrkesfisket såväl som fritidsfisket kontrollerades. Systemet med loggböcker för det svenska yrkesfisket togs i bruk 1978. Uppgifterna i loggböcker, biologiska data, landningsstatistik m.m. användes för beståndsuppskattningar som utgjorde grunden i de internationella förhandlingar som Sverige då deltog i och där Sverige var en suverän part. Loggböcker fördes av fiskarena och sändes till länsstyrelserna för vidare befordran till Fiskeriverket. De uppgifter som fiskarena skulle lämna omfattade bl.a. använda fångstredskap, antal kilo fångad fisk fördelad på fiskslag, storlek, hur lång tid det tog att fånga fisken (fiskeansträngning) samt fångstområde. Daglig loggbok fördes för fartyg längre än 12 m eller vid fiske i internationellt vatten. I övrigt fördes uppgifterna månadsvis. Vid insjöfiske infordrades varje år fångststatistik genom en enkät där yrkesfiskarena använde avräkningsnotorna som underlag.

Vid försäljningen upprättades avräkningsnotor som skickades till SCB för registrering av försäljningsdata. Avstämning av loggboksuppgifter mot avräkningsnotor skedde årligen i syfte att beräkna fisket i förhållande till avtal och kvoter.

Dokumentkontrollen utfördes således av länsstyrelserna medan registreringen av loggböcker skedde vid Fiskeriverket. Den huvudsakliga operativa kontrollinsatsen utfördes före EU-inträdet av Kustbevakningen som budgetåret 1992/93 använde 26 700 sjötimmar för fiskekontroll motsvarande 22% av all sjögående tid, vilket motsvarade 46,4 Mkr. Utöver detta användes drygt 400 flygtimmar. Kalenderåret 1992 genomfördes 331 bordningar (inspektioner av yrkesfiskefartyg) till sjöss vilket motsvarade 0,6% av det totala antalet landningar. Landningskontroll i hamnar omfattade samma moment som landningskontrollen till sjöss och utfördes även den av Kustbevakningen och var av mindre omfattning, 70 kontroller per år. Landningskontroll i den bemärkelse som finns enligt kontrollförordningen där den **invägda fisken även kontrolleras mot försäljningsnota och loggbok** förekom inte.

En ansenlig del av kontrolltiden och rapporterade förseelser avsåg fritidsfisket och husbehovsfisket.

Kustbevakningens insats inom fiskerikontrollen efter EU-inträdet

Under 1996 avsattes 30 000 fartygstimmar och 500 flygtimmar för fiskeövervakning. Traditionell fiskeövervakning till sjöss utgjorde ca 25%

av all sjögående tid. Antalet fiskeinspektioner avseende det yrkesmässiga fisket uppgick totalt till 595, varav 71 st medförde anmärkning och 15 st rapporterades till åtal. Antalet landningskontroller i bemärkelsen kontroll av bl.a. invägd fisk uppgick till 431. Övervakningen av allt fiske under samma tid uppgick till 27 575 ingripanden, 11 187 kontroller som medfört 277 rapporter till åtal.

Kustbevakningen har sedan EU-inträdet ökat sjöövervakningen av fisket med 3 procentenheter och flygövervakningen med ca 20%. Antalet kontroller som avser fritidsfiske och husbehovsfiske är fortfarande stort. Kustbevakningen framhåller att i de fall landnings-kontroller utförs i hamn så kontrolleras numer den invägda fångsten.

Under första kvartalet 1997 genomfördes intensifierad fiskekontroll inom regionerna Väst, Syd och Ost. Insatserna genomfördes temporärt genom omgrupperingar av personal. Under januari utfördes 147 stycken fullständiga landningskontroller av vilka 9 har lett till att rapport om åtal har lämnats. Fram till i oktober 1997 har 530 landningskontroller genomförts under 1997.

För närvarande är landningskontrollen d.v.s. kontrollen av landad invägd fisk jämfört med uppgifter i loggbok och fartygets utrustning således inte alls tillräcklig enligt EU:s mål. Ambitionsnivån vad gäller fiskeövervakningen och kontroll till havs bör däremot vara av tillräcklig omfattning men kvalitetskrav och ambitionsnivå bör utvecklas och dokumenteras.

Den organisation för myndighetsutövning till sjöss som finns i Sverige innebär en koncentration av dessa uppgifter till Kustbevakningen. Att någon annan organisation snabbt skulle kunna överta fiskekontrollen till sjöss är inte troligt. Om Fiskeriverket skulle bygga upp en egen övervakningsorganisation till sjöss skulle det krävas stora investeringar i fartyg. Kustbevakningen har dessutom redan beviljats bidrag från EU till investeringar för att förbättra fiskerikontrollen. Bidragen utbetalades med drygt 8 miljoner kronor 1996 och med drygt 11 miljoner kronor 1997.

Förslag: Kustbevakningen bör även fortsättningsvis ha uppdraget att utföra övervakningen av fisket till sjöss och med flyg. Precisering avseende ambitionsnivån för denna del av kontrollen bör även i fortsättningen ske utifrån en analys av brottsbenägenheten samt utifrån ett slumpmässigt urval. Ambitionsnivå för kontrollen bör preciseras avseende yrkesfiske utanför kustzonen, inom kustzonen och i Vänern och Mälaren samt för fritidsfiske där Kustbevakningen normalt opererar. Ambitionsnivån bör ses över årligen och resultatet av kontrollen bör redovisas årligen.

Fiskeriverkets insats inom fiskerikontrollen efter EU-inträdet

Efter EU-inträdet 1995 har Fiskeriverket påbörjat förändringar avseende organisationen inom det centrala verket genom att bygga upp en särskild kontrollenhet. I september 1997 inrättades avdelningen för fiskerikontroll.

Dokumenthanteringen och ADB-systemet är föremål för översyn men det kvarstår flera problem att lösa. Bl.a. tillåter det administrativa systemet inte ännu att loggbok och avräkningsnota kan paras ihop på fartygsnivå vilket är ett krav enligt kontrollförordningen. Ett första steg mot att jämföra data mellan systemen har tagits. Lösningen innebär att avstämning kan ske månadsvis av totalsummor. Detta innebär emellertid inte att en fullständig "cross-checking" kan utföras. En av orsakerna till att det inte är möjligt att para ihop dokument är att avräkningsnotorna behandlas av SCB och att rapportering till Fiskeriverket har skett månadsvis men nu kan stämmas av per vecka. Även återrapportering till EU har medfört problem. Ytterligare ett problem är att registreringen av grunddata kompliceras av otillräckligt eller felaktigt ifyllda loggböcker och avräkningsnotor.

Inspektion och kontroll av åtgärder för strukturanpassning inom fiskesektorn avser åtgärder för att begränsa fiskekapaciteten inom gemenskapens fiskeflotta. Kontrollen bygger på data som hämtas från loggböcker och fartygsregister. För närvarande kan inte data från loggböcker samköras med data från fartygsregistret. Fiskeriverket har påbörjat systemutveckling även inom detta område.

En datakonsult är engagerad för systemutvecklingsarbete och Fiskeriverket har förbättrat kompetensen genom att en ny datachef har rekryterats. Fiskeriverket anger att det är oklart när ett mer effektivt datasystem kan tas i bruk. Systemets tillförlitlighet har förbättrats men är fortfarande inte tillräcklig. Den lösning som bedömts vara mest lämplig är ny och det kommer att ta tid innan systemet är driftsäkert.

En organisation för kvalitetskontroll har byggts upp. Denna omfattar inspektion och kontroll av organisationen av marknaden för fisk och fiskprodukter.

En organisation för landningskontroll av industrifisk har införts.

Det projekt för utveckling av satellitkontroll som Fiskeriverket deltagit i har medfört att kunskap har byggts upp. På detta område är Fiskeriverket därför lika långt kommet som övriga EU-länder. I Sverige kommer satellitkontroll att i ett första skede användas för ett 40-tal större fartyg. En organisation håller på att byggas upp som innebär att Kustbevakningen genom sin sambandscentral i Gryt sköter mottagning av signaler och sänder data vidare till Fiskeriverket som bearbetar och analyserar materialet.

De brister inom dokumenthantering och kontroll som Fiskeriverket har identifierat bör åtgärdas. Fiskeriverket har även vid Kommissionens inspektioner fått anmärkningar avseende främst att landningskontroll så gott som saknas och att dubbelkontrollen av loggböcker mot avräkningsnotor inte går att utföra i det administrativa systemet. Det är viktigt att ADB-systemet börjar fungera på avsett sätt utan ytterligare dröjsmål. Fiskeriverkets systemutveckling har blivit alltför beroende av en enda konsult. Dessutom har övrig ADB-kompetens sviktat genom att det under lång tid har saknats en ADB-chef vilket har medfört att konsulten även ha upprätthållit dessa uppgifter.

Kvarstående problem

Ett första problem är att kontrollförordningen inte anger ambitionsnivå eller kvalitetsmål för kontrollen. Däremot anges vad som skall kontrolleras och hur rapportering skall ske till kommissionen samt hur kontrollsystemet följs upp av EU:s inspektörer.

Att varje medlemsstat utifrån sina förutsättningar bestämmer hur organisationen av kontrollen skall utformas betyder att organisationsformen kan synliggöra vissa delar av ambitionsnivån. Den svenska ambitionsnivån och de svenska kvalitetskraven på kontrollen är inte definierade. Det bör ske genom att regeringen fastställer att ambitionsnivån för kontrollens olika delar bör vara sådan att klagomål inte uppstår.

Ett andra problem är att EG:s kontrollförordning preciserar vilka data som skall redovisas till kommissionen. I sin tur ställer det krav på att de administrativa systemen fungerar väl. Om säkerheten i insamlade, registrerade och bearbetade data är hög och kontrollsystemet bygger på data från en sådan landningsstatistik kan troligen antalet kontroller av fiskarena på plats minska. I sin tur kan detta leda till en effektivare organisation sammantaget. Fiskeriverket har sedan EU-inträdet arbetat med att förbättra de administrativa systemen inklusive datasystemen. Ännu bygger dock systemen i stor utsträckning på de rutiner som fanns före EU-inträdet och som inte hade samma syfte som EU:s system. Det innebär att systemet inte klarar den dubbelkontroll och de avstämningar med t.ex. licensregister som kommissionen kräver. Före EU-inträdet fanns inte samma kvalitetskrav på indata och inte heller samma krav på snabbhet och tillförlitlighet i rapporteringen. Åtgärder kommer att ta tid att genomföra och kommer att ta i anspråk resurser för utveckling av datasystem och personal.

Organisation och rutiner för datainsamling och databearbetning bör övervägas utifrån effektivitetskriterier och vad som är tekniskt möjligt.

Kontrollen bör betraktas som en naturlig del av redovisningssystemet för fångstdata. Det finns många andra redovisningssystem och system för uppgiftslämnande som innebär att kontroll av medborgare och företag måste utföras. Ett exempel är de uppgifter om bilen som lämnas till bilregistret för kontroll av om skatten är betald och bilen är besiktigad. Sina inkomster undkommer inte någon att deklarera till skatteförvaltningen som därefter kan utföra kontroll och revision. Företag måste följa bokföringslagen och lämna vissa uppgifter till myndigheterna. Att fiskare lämnar uppgifter om sina fångster borde inte väcka mer uppmärksamhet än andra former av uppgiftslämnande och redovisning till myndigheterna.

Fiskeriverket bör ges i uppdrag att i samarbete med näringens organisationer informera och utbilda fiskarena om kontrollens utformning och syfte.

Ett tredje problem har att göra med att den sammantagna kontrollinsatsen i Sverige utförs av två olika myndigheter, Kustbevakningen och Fiskeriverket med skilda mål och prioriteringar. Ansvarsfördelningen mellan myndigheterna är inte tillräckligt tydlig. Ingenting talar emot att kontrollens olika delar kan ha olika utförare. Vid jämförelser med andra länder är detta snarare regel än undantag. Problem uppstår emellertid om inte samordningen fungerar eller om ansvarsfördelningen inte är nog tydlig även avseende operativa uppgifter. Vid jämförelser med andra länder kan konstateras att samordningen inom fiskerikontrollen antingen kan vara regeringens uppgift eller en ansvarig myndighets uppgift. Om ansvaret och utförandet i fortsättningen skall genomföras av två olika myndigheter måste ansvars- och uppgiftsfördelning preciseras så att var och en av myndigheterna har sitt ansvar för innehåll, ambitionsnivå, rapportering samt när och hur överlämnande till annan myndighet skall ske. Arbetsprocesserna måste fungera som sammanlänkade kedjor även om det finns flera utförare. Om regeringen väljer att även i fortsättningen fördela uppgifter på två myndigheter är det av stor vikt för att få en effektiv organisation att ansvarsfördelningen klargörs antingen i grundläggande styrande direktiv som instruktioner och regleringsbrev eller i någon form av skriftlig överenskommelse. Dialogen avseende generella riktlinjer mellan myndighet och regering underlätts dock om en myndighet bär huvudansvaret.

Ett fjärde problem som måste lösas är hur organisationen för landningskontroll i hamn skall byggas upp och vem som skall utföra olika moment i kontrollen.

Ett femte problem har att göra med befogenheterna för kontrollpersonalen i hamn och sanktionssystemet vid överträdelser måste fastställas. Kontrollrutinerna infattar moment som kräver polismans befogenheter. Det finns i detta fall två möjligheter, antingen ges kontrollanterna

polismans befogenheter på de områden som behövs eller också utnyttjar kontrollpersonalen polisen vid de tillfällen det behövs. När det gäller sanktionssystemet är det största problemet att det tar lång tid innan ärenden om fiskeförseelser behandlas i domstol och straffen är ringa. Enligt kontrollförordningen är medlemsstaterna ansvariga för att åtgärder vidtas om bestämmelserna överträds. Antalet överträdelser samt överträdelser som lett till sanktioner rapporteras till kommissionen. Rapporterna utgör en viktig del av utvärderingssystemet. Några länder har infört administrativa bestraffningar bl.a. tillfällig eller begränsad indragning av licensen. Syftet med de administrativa bestraffningarna är att de snabbare leder till åtgärder samt att dessa kopplas till förseelserna. Administrativa bestraffningar är dock f.n. inte regel i Sverige.

Förslag till förbättringar av nuvarande ansvarsfördelning

Ansvaret för fiskerikontrollen anges i fiskelagen, i förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen samt i lagen 1982:395 om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning och i förordningen 1983:124 om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning.

Fiskerikontrollen nämns inte särskilt varken i Fiskeriverkets eller i Kustbevakningens instruktioner vilket kanske inte var nödvändigt före EU-inträdet då kontrollen och dess syften var en nationell angelägenhet. Genom EU-inträdet deltar Sverige fullt ut i den gemensamma fiskeripolitiken och ansvaret för olika delar av politiken inom den svenska förvaltningen bör därför preciseras.

Regleringsbrev 1997 för Fiskeriverket och Kustbevakningen

I regleringsbrevet för 1997 har regeringen för Fiskeriverket angivit verksamhetsmål. Här redovisas sådana mål som har betydelse för fiskerikontrollen.

- Fiskeriverket skall tillsammans med Kustbevakningen förbättra kontrollen på fiskets område, särskilt landningskontrollen
- Åtgärder som förhindrar överskridande av kvoter skall särskilt prioriteras

I Kustbevakningens regleringsbrev är fiskerikontrollen invävd bland andra mål för verksamheten. De övergripande målen anger att Kustbevakningen skall:

- bedriva övervakning och kontroll inom svenskt sjöterritorium och svensk ekonomisk zon i syfte att begränsa brottsligheten
- bedriva sjöräddningstjänst
- ha en hög beredskap för sjöräddningstjänst
- medverka i internationellt samarbete för att utveckla gränskontroll, brottsbekämpning till sjöss, miljöskydd till sjöss och annan sjöövervakning särskilt behov och möjligheter beträffande länderna kring Östersjön
- person- och varukontrollen till sjöss vid den svenska delen av EU:s yttre gräns skall hållas hög genom en effektiv patrullering.

Under verksamhetsmål för verksamhetsgrenen Sjöövervakning anges under mål 3 att särskild vikt skall läggas vid den yttre gränskontrollen och fiskekontrollen. Inom fiskekontrollen skall antalet landningskontroller öka. Under mål 2 anges att inriktningen av övervakningen skall göras dels mot bakgrund av en bedömning av spridningen av brottsbenägenheten, dels en prioritering mellan skilda uppgifter. Som grund för bedömningarna skall en dialog äga rum med polisen, Tullverket, Sjöfartsverket, Fiskeriverket, Statens naturvårdsverk och Försvarsmakten.

Kustbevakningen skall inom samma verksamhetsgren bl.a. återrapportera:

- resurser som avsatts för sjöövervakningen som en konsekvens av genomförd analys av brottsbenägenheten till sjöss samt den geografiska spridningen uppdelad på olika typer av brott
- antalet genomförda landningskontroller samt antalet rapporterade överträdelser avseende den yttre gränskontrollen.

Det finns även särskilda krav på återrapportering vari ingår ett antal nyckeltal. Inget av dessa mäter kontrollinsatsen avseende fisket i förhållande till övriga insatser vid sjöövervakningen.

Beskrivningen av fiskekontrolluppgiften som en del av sjöövervakningen samt det angivna sättet att prioritera olika uppgifter medför att den dialog som Kustbevakningen är ålagd att föra med andra myndigheter behöver vara mycket ingående för att kunna operationaliseras. Dialogen torde behöva vara så ingående att kvalitetsmål avseende utförandet sätts i samråd med Fiskeriverket. Kustbevakningen behöver bl.a. även tillgång till eller uppgift om återkommande överträdelser på identifierad fartygsnivå samt en plan för slumpmässig kontroll.

För att kunna utkräva ansvar är det viktigt att ansvarsområdet är väl preciserat. De båda myndigheternas instruktioner anger inte på vilket sätt ansvaret delas för kontrollen. I Kustbevakningens instruktion anges

att prioriteringar mellan uppgifter beslutas av styrelsen. Med senare års mer detaljerade regleringsbrev behövs inte prioriteringsbeslut. Däremot förs diskussioner i styrelsen om verksamhetens inriktning. I styrelsen finns en ledamot från Fiskeriverket.

Om flera myndigheter verkar inom samma eller angränsande områden bör ansvarsfördelningen klargöras entydigt. Detta kan ske genom preciseringar i instruktionerna eller genom regeringsbeslut. En myndighet kan inte lägga ut uppdrag på andra myndigheter. I gällande förordning ges Kustbevakningen ansvaret för kontrolluppgifter som faller inom myndighetens verksamhetsområdet samt för fiskeövervakning till sjöss och vid landning av fisk. Denna skrivning klargör inte vilken typ av övervakning som skall ske. Inte heller anges ambitionsnivån i operationella termer i något dokument.

Förslag: Då utförandet även i fortsättningen skall delas av flera myndigheter bör preciseringar göras i dessa myndigheters instruktioner. Den dialog som Kustbevakningen skall föra med myndigheter som nyttjar dess tjänster bör vad avser fiskekontrollen preciseras. Mål för ambitionsnivån bör anges i regleringsbrev. Även förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen bör preciseras.

Basen för fiskerikontrollen bör vara ett väl fungerande administrativt system med tillförlitlig datainsamling. Rutiner för kontroll av invägd fisk i hamn så kallad landningskontroll i hamn, måste införas. Ambitionsnivån bör bestämmas av hur väl det administrativa systemet fungerar. Fortsatt centraliserad lösning bör prövas framför en decentraliserad lösning.

Målet för det administrativa uppföljningssystemet bör vara att avräkningsnota (i förekommande fall landningsdeklaration) kan paras ihop med relevant loggbok, s.k. fullständig cross-checking samt att svarstiden vid rapportkörningar minskar. För att uppnå detta bör ett antal åtgärder påskyndas. Den viktigaste är att utvecklingen av ADB-systemet bör intensifieras. Upphandling av något annat lands fungerande system bör övervägas som alternativ till egen systemutveckling. Registreringen av avräkningsnotor överförs från SCB till Fiskeriverket (vilket kräver ett resurstillskott i Fiskeriverket som verket har beräknat till tre årsarbetskrafter).

Förslag till förbättring av landningskontroll

Utredningen har haft att ta ställning till hur landningskontrollen skall organiseras. Två huvudalternativ har övervägts, förbättringar av den

nuvarande ordningen eller överföring av uppgifter från Kustbevakningen till Fiskeriverket.

Den största bristen i den nuvarande kontrollen är landningskontrollen i hamn. Den nuvarande landningskontrollen som utförs av Kustbevakningen innehåller alla de moment som avses men ambitionsnivån är enligt de siffror som redovisas fortfarande alltför låg. Landningskontrollen uppgick till 0,5-1 % år 1996 och ökades för hela 1997 till drygt 1 %. Under första kvartalet 1997 utfördes dock 425 kontroller vilket motsvarar ungefär 3% uppräknat till kalenderår. Kontrollerna utförs enligt vår bedömning fortfarande inte slumpmässigt.

När det gäller frågan om vem som skall utföra kontrollerna i hamn kan flera alternativ övervägas. Vid bedömningen av dessa alternativ är det dock viktigt att ta hänsyn till hur en organisation för landningskontroll kan komma igång snabbt. Anmärkningarna från kommissionen angående nuvarande organisation samt de samtal utredningen har fört med kommissionstjänstemän pekar mot att den övergångsperiod med större hänsyn som Sverige har som nytt medlemsland snart är till ända.

Vid jämförelser med andra länder finns olika utförare representerade. Det finns lösningar där kontrollen utförs av privata företag, lokala myndigheter, andra offentliga huvudmän såväl som av "inspektorat" knutna direkt till den ansvariga organisationen. Flera utförare kan övervägas även i Sverige t.ex. Polisen, länsstyrelser, vissa kommuner, privata företag, Kustbevakningen och Fiskeriverket.

Vid organisation bör effektiviteten vara vägledande. Utformningen bestäms genom avvägning av olika kriterier varav några av de viktigaste är:

- utförarens kunskap om uppgiften
- antalet kontrollställen och frekvensen kontroller på varje plats
- fördelar och nackdelar med lokalt placerade utförare
- fördelar och nackdelar med fast placerad personal kombinerad med rörliga team i förhållande till en helt rörlig organisation
- fördelar och nackdelar med att även andra uppgifter t.ex. dokumenthantering och kvalitetskontroll utförs av samma personal som utför kontroll
- fördelar och nackdelar med en samlad organisation kontra en organisation som upprätthålls genom samverkan av flera myndigheter
- kostnader för organisationen

Antalet kontrollställen och frekvensen kontroller på varje plats d.v.s. hur ambitionsnivån översätts till en praktisk handlingsplan är oavsett vem som utför kontrollerna en uppgift för den ansvariga myndigheten dvs. Fiskeriverket att bedöma.

Av de tidigare nämnda tänkbara utförarna har endast Kustbevakningens personal kunskaper om landningskontroll i hamn. Fiskeriverket har personal med kunskap om industrilandningar. Inte någon av de tänkbara utförarna har en färdig organisation för att utföra uppgiften.

Kunskap och organisation måste byggas upp i samtliga fall. Länsstyrelser, kommuner och polisen samt eventuellt också privata utförare har dock lokalkännedom och närhet till landningsplatserna som sin främsta fördel. Polisen har även fordon som gör dem rörliga. I samtliga dessa fall krävs att kontrolluppgiften inlemmas bland respektive utförares övriga uppgifter. Detta kräver en ingående utredning för var och en om uppgiften skall överlämnas utan resurstillskott.

Fiskeriverket har f.n. ingen personal som är kunnig i att utföra landningskontroll av landad konsumfisk. Vid Ängholmens fiskmjölsfabrik har Fiskeriverket två kontrollanter anställda. Vidare finns fem kvalitetskontrollanter vilka efter utbildning skulle kunna utföra kontroll. I övrigt saknas kompetens, organisation, lokaler för kontor, fordon för rörlig kontroll. En fördel med Fiskeriverket som utförare är att kompetensen inom organisationen kan fördjupas. Personalen som utför de administrativa uppgifterna med loggböcker m.m. skulle även kunna utnyttjas för de fysiska kontrollerna. Om de båda uppgifterna integreras krävs en medveten rekryteringspolicy i framtiden. Exempel på sådana organisationer finns i Danmark och i Skottland. Bedömningar av om dessa organisationer är mer effektiva än sådana där inhyrd personal används är dock svåra att göra.

Kustbevakningens personal utför landningskontroller idag men har framhållit att utan ytterligare resurstillskott kan inte ambitionsnivån öka. Vid en ambitionsnivå motsvarande 5% av alla loggböcker skulle antalet kontroller uppgå till ca 3 000 d.v.s. ungefär dubbelt så många som under den period 1997 då kontrollverksamheten ökade genom omdisponeringar och som enligt Kustbevakningens bedömning endast kan upprätthållas temporärt. Tre personer från Kustbevakningen arbetar i kommissionen som EU-inspektörer och kommer att ha en ingående kännedom om fiskerikontroll efter avslutad tjänstgöring i kommissionen. Kustbevakningen har tillgång till sådana fordon som krävs för rörliga team (bilar och båtar). Om regeringen beslutar att Kustbevakningen blir den myndighet som skall utföra landningskontrollen måste den kontrollansvariga myndigheten, Fiskeriverket, eller regeringen utfärda detaljerade instruktioner om hur kontrollen skall utföras. Enbart kontroll till sjöss kan inte ersätta landningskontrollen i hamn. En speciell rutin bör upprättas för den landningskontroll som utförs i hamn. Den bör planläggas så att kontroller utförs på ett slumpvis uttaget antal platser som grundas på bedömningar av landningsstatistiken från det administrativa systemet. En sådan inriktning innebär att Kustbevakningen

måste bygga upp en organisation vid sidan av övriga uppgifter för att hantera fiskekontrollen i hamnar vilket skulle kräva ytterligare resurstillskott. Fiskeriverket skall dock fortfarande ha ansvaret för ambitionsnivå och kvalitet. Om Kustbevakningen eller någon annan myndighet eller en privat organisation utför kontrollen bör utförandet preciseras och dokumentras (i ett avtal eller kontrakt).

När det gäller inspektörernas/kontrollörernas kompetensuppbyggnad och vidareutbildning finns möjligheter att samarbeta såväl med andra medlemsländer som med kommissionen. Eventuellt kan även bidrag erhållas för dessa åtgärder från kommissionen.

Uppdrag till Fiskeriverket och Kustbevakningen avseende kontrollorganisation i hamn

Fiskeriverket och Kustbevakningen har av utredningen givits i uppdrag att var för sig utarbeta ett förslag till en svensk organisation för landningskontroll i hamn av det yrkesmässiga fisket inom den gemensamma fiskeripolitiken samt att beräkna kostnaderna för förslaget. Beskrivningarna skulle avse kontroll av den landade invägda fisken samt minst de moment som anges under rubriken kontrollmoment i hamn. Dessa är härledda från kontrollförordningen (2847/93). Fiskeriverket fick dessutom i uppdrag att ange en kravspecifikation avseende datasystemet för administration av kontroller och kvoter. Som en utgångspunkt skulle förslagen till organisation skall baseras på en kontrollnivå i hamn motsvarande 5% antalet loggboksblad 1996 (56 000) vilket innebär 2 800 kontroller. Förslaget skulle innehålla:

1. Kostnadsberäkning för ambitionsnivån angiven i kronor och antal årsarbetskrafter.
2. Förslag till finansiering.
3. Vilken personal som skall användas samt dessas kompetensbehov och eventuella utbildningsbehov som kostnadsberäknas.
4. En beskrivning av utformningen av organisationen avseende t.ex. antalet fasta kontrollplatser och dessas lokalisering, antalet rörliga enheter, dessas bemanning samt utrustning för rörliga enheter och rörliga kontrollplatser.
5. Tidpunkt då organisationen kan träda i kraft.

Utöver förslag avseende kontroll av yrkesfisket fick Fiskeriverket och Kustbevakningen i uppdrag att ange om kontrollnivån eller kontrollens organisation/utformning avseende det icke yrkesmässiga fisket skulle kunna ändras och i så fall på vilka sätt.

Kontrollmoment i hamn

Kontroller i hamn avser den invägda fisken (syftet är att kunna avgöra vad som går till försäljning och vad som inte kan säljas t.ex. därför att fiskarna ej håller minimimått eller utgör bifångst) omfatta följande moment:

- rätt ifylld loggbok/ landningsdeklaration, alla uppgifter i loggboken samt kontroll av att redskap ombord överensstämmer med angivna, fartygsbeteckningar stämmer, tonnage och maskinstyrka
- rätt ifylld försäljningsdeklaration (avräkningsnotan) enligt angivna moment i kontrollförordningen, storlek och vikt för relevanta arter, pris, kvantitet, återtag, namn på säljare och köpare, plats och datum för försäljningen. Även handelsstandarder kan kontrolleras i samband med detta.
- komplettering av försäljningsdeklarationen (avräkningsnotan) med uppgifter om identifikation på fiskefartyget som landade produkterna, namn på fartygets ägare och skeppare, hamn och landningsdatum.
- transportdokument avseende landad fisk som skall säljas första gången på annat ställe
- vid kontrollen i hamn skall även förekomma kontroll utförd av hälsoskyddsmyndigheterna avseende undermålig fisk som inte får gå till försäljning.

Lagen om EG:s förordning om den gemensamma fiskeripolitiken anger i §§, 5, 6 och 7 vilka befogenheter som tillkommer tillsynsmyndigheten.

Fiskeriverkets förslag

Fiskeriverket föreslår en samordnad organisation av kontrollen i hamnar som omfattar, landningskontroll (enligt konrollförordningens kontroller i hamn), provtagningar av landningar för industriändamål samt kontroll av handelsstandarder.

Ambitionsnivån 5-10% avser landningskontroll i hamnar och handelsstandarder. För industrilandningar skall ambitionsnivån vara 100% men är i praktiken omkring 80% (i framtiden koncentrerade till Rönnäng och Västervik)

Fiskeriverket ställer upp följande effektivitetskrav utöver kontrollförordningens krav:

- Landningskontroll, provtagning på industrilandningar samt kontroll av handelsstadarder bör vara samordnad i en organisation vilket ger

effektivitetsvinster samt ett direkt informationsflöde mellan kontrollens olika delar vilket medför att fiskaren och förstahandmottagaren endast kontrolleras en gång i hamnen.

- Kontrollen i hamnar bör styras direkt från en central ledning som är samordnad med organisationen för den administrativa dokumentkontrollen, kvotavräkningen och uppföljningen av överträdelser. Indikationer från det administrativa systemet skall kunna leda direkt till kontroll i hamn. Kontrollen i hamn kan även ge indikationer som berör övrig organisation.
- organisationen skall vara flexibel och medge koncentration av åtgärder till ett specifikt fiske eller till ett geografiskt område.
- organisationen skall vara flexibel och anpassningsbar till förändringar som kan krävas genom ändrade fiske- och landningsmönster i framtiden.
- organisationen skall medge en effektiv dialog och informationsverksamhet bland fiskare och förstahandsmottagare om regleringar och dokumenthantering. Organisationen skall ha ett informations- och utbildningssyfte och vara förtroendeskapande vid sidan av kontrollen.

Huvudman för en samordnad kontroll bör vara Fiskeriverket och ledningsfunktionen bör vara placerad i Göteborg. Den övriga organisationen delas upp i tre regioner, Västkusten, Syd- och ostkusten samt Bottenhavet/Bottenviken. Inspektörerna koncentreras till platser med stort antal landningar, men med ansvar för en definierad kuststräcka. Den föreslagna organisationen och dimensioneringen följer aktuellt fiskemönster. Om fiskemönstret ändras måste organisationen ändras därefter.

Västkusten har ett stort antal landningar och landningsplatser samt landningar för industriändamål vid Ängholmen där jourtjänstgöring krävs. Antalet fiskarter är också omfattande. Syd- och ostkusten har också ett stort antal landningar, huvudsakligen av torsk, sill, skarpsill och lax. Från 1998 kommer nya landningsmöjligheter att öppnas i Västervik, troligen med stort inslag av industrilandningar, Även i Västervik krävs därför jourtjänstgöring. Inspektören på Gotland kan anställas på deltid. När det gäller Bottenhavet/Bottenviken rör det sig om ett mindre antal landningar säsongsvis lax. Inspektören som placeras i Luleå kan vara säsongsanställd. Personal i den övriga organisationen kan användas under stoppet för torskfiske på sommaren.

Tabell 11.1: Organisation för hamnkontroll enligt Fiskeriverket

Kontrollområde	Placering	Antal
Central ledning	Göteborg	1
Västkusten		
Strömstad/Lysekil	Smögen	2
Orust/Tjörn	Rönnäng	4
Uddevalla/Kungsbacka	Göteborg	3
Kungsbacka/Landskrona	Träslövsläg alt. Bua	2
Syd- och Ostkusten		
Landskrona /Sölvesborg	Simrishamn	2
Karlshamn/Oskarshamn, Öland	Karlskrona	4
Västervik/Stockholm	Västervik	4
Gotland	Visby	1
Bottenhavet/Bottenviken		
Stockholm/Umeå	Gävle	2
Umeå/Haparanda	Luleå	1
Summa		26

För gränskontroller mot Norge har Fiskeriverket slutit avtal med, miljö- och hälsoskyddsförvaltningarna i Strömstad, Ed, Åre, Årjäng och Kiruna. Inspektörerna utför kontroll av handelsstandarder enligt Fiskeriverkets föreskrifter avseende fisk som passerar den norska gränsen. För denna verksamhet föreslås inte några förändringar.

Fiskeriverkets inspektörer förutsätts utföra sitt arbete med den behörighet som ges med stöd av kapitel 5 i förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. Denna behörighet är tillräcklig även för den samordnande kontroll i hamnar som föreslås. Vid behov kan Fiskeriverkets inspektörer begära handräckning från polis, tull eller Kustbevakningen. Behörigheten är lämplig med hänsyn till att inspektörerna också skall ha förtroendeskapande uppgifter.

Den föreslagna organisationen kräver totalt 25 årsarbetskrafter, 24 heltid och 2 deltid. Av dessa har Fiskeriverket redan 8 varav en person för arbetsledning, 5 inspektörer som kontrollerar handelsstandarder och 2 inspektörer vid Ängholmen. Rekryteringsbehovet är 18 personer. Fiskeriverket avser att anställa huvuddelen av inspektörerna men även andra former kan komma att prövas t.ex. avtal med enskilda företagare, kommuner eller länsstyrelser.

Fiskeriverket avser följa EG:s formella kompetenskrav för kommissionens inspektörer. Fiskeriverkets krav kommer att bestå i, minst gymnasial utbildning, kompletterad med utbildning i biologi, särskilt

marinbiologi eller motsvarande kunskaper som erhållits på annat sätt. Därutöver krävs goda språkkunskaper, särskilt i engelska.

För att få till stånd den nya organisationen krävs en inledande utbildningsinsats. Denna föreslås omfatta en månad och täcka områdena juridik, behörighet, inspektionsförfarande, personligt uppträdande, fiskeredskap och fartyg samt biologi. Den inledande utbildningen kompletteras årligen med fortbildning på en vecka samt seminarier. Fiskeriverkets nuvarande inspektörer föreslås anlitas som handledare under uppbyggnadsskedet.

Lokaler utöver de redan befintliga i Göteborg, Rönnäng, Karlskrona och Luleå kommer inte att behövas utom i Västervik. Istället bör hemarbetsplatser utnyttjas och inspektörerna utrustas med bärbara datorer, mobiltelefon och modem så att modern IT-teknik kan användas. Genom denna uppläggning kommer inspektionsrapporter att kunna skrivas in direkt i Fiskeriverkets databas och vara tillgänglig för den administrativa dokumentkontrollen.

För rörliga enheter krävs bilar. Dessa kan antingen anskaffas genom inköp eller genom avtal så att privata bilar används i tjänsten. Frågan om tjänstebil eller privat bil får utredas vidare. Årskostnaden för organisationen blir totalt 13,5 miljoner kronor enligt Fiskeriverkets beräkning som bygger på en genomsnittlig lönekostnad på 17 500 kronor per månad, övriga direkta kostnader i form av traktamenten, utbildningskostnader, bensin, eventuella hyreskostnader, avskrivningskostnader för IT-utrustning (5000 kronor per år) och bilar (20 000 kronor per år). I denna beräkning har Fiskeriverket räknat med bidrag från EU motsvarande 50% av investeringskostnaderna.

Tabell 11.2: Fiskeriverkets beräknade årskostnad för hamnkontroll.

Kostnadsslag	Kronor
1. Lönekostnader inkl. LKP, central ledning	420 000
2. Lönekostnader, inkl LKP, 25 inspektörer	7 350 000
3. Övriga direkta kostnader	2 080 000
4. Utbildning	225 000
5. Avskrivning av datorer m.m.	130 000
6. Avskrivning bilar (10 st)	200 000
7. Administrativa omkostnader 40% på 1 och 2	3 108 000
Totalt	13 510 000

Utbildningskostnaderna är beräknade för 5 nyrekryterade personer per år samt fortbildning av samtliga en vecka varje år och tilläggsseminarier.

Kommissionen förväntas bidra med 50% av kostnaderna för utrustning. Vilket beräknas utgå för det första året med 1 miljon kronor för bilar och 625 000 kronor för datorer och kommunikationsutrustning.

Organisationen beräknas kunna verka fullt ut ca 1 år från beslut. Fiskeriverket har sju inspektörer i verksamhet. Rekrytering och utbildning av inspektörer beräknas ta sex månader och efter ytterligare sex månader med handledning bör organisationen kunna verka effektivt. Under övergångsperioden måste Kustbevakningens resurser utnyttjas till landningskontrollen.

Kustbevakningens förslag

Kontrollen av fisket är en del av Kustbevakningens sjöövervakningsverksamhet. Enligt kapitel 5 § 5 förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen gäller följande:

> Till sjöss och vid landning av fisk kontrollerar Kustbevakningen inom sitt ansvarsområde efterlevnaden av bestämmelser om fiske.

Kustbevakningens organisation omfattar den centrala ledningen i Karlskrona och fyra regionala ledningar i Härnösand, Stockholm, Karlskrona och Göteborg. Tre av dessa är samlokaliserade med respektive marinkommando medan den fjärde, Marinkommando Ost är samlokaliserat med polisen. Sjöövervakningstjänsten leds operativt från Kustbevakningens dygnet runt bemannande fyra regionala ledningscentraler.

Den lokala organisationen omfattar 26 huvud-, miljö, kust- och flygstationer. Antalet anställda är 600 varav 450 i linjetjänst.

Kustbevakningens verksamhet innebär myndighetsutövning som till största delen omfattar övervakning och kontroll med tull- och polisiär inriktning till sjöss. Den polisiära övervakningen utövas till hav och i kustvattnen (inre vatten, territorialhavet och den ekonomiska zonen) samt i Vänern och Mälaren. Övervakningen genomförs av kustbevakningstjänstemän med polis- och tullbefogenheter samt i vissa fall befogenheter som fartygsinspektör. I verksamheten används i huvudsak flygplan och fartyg. Som komplement används även svävare, hydrokoptrar, snöskotrar och bilar. Sammanlagt finns 100 fartyg, tre flygplan och 80 fordon, mest bilar.

Kustbevakningens verksamhet är helt finansierad med anslag. Den kännetecknas av att myndigheten samtidigt utför uppgifter åt många myndigheter och organisationer till sjöss. En väl fungerande samverkan utgör därför en förutsättning för en effektiv övervaknings- och rädd-

ningstjänst. Målet för kustbevakningen under 1997 är att utföra olika uppgifter i dialog med ansvariga myndigheter. Särskild vikt skall läggas vid den yttre gränskontrollen och fiskerikontrollen. Inom fiskerikontrollen skall antalet landningskontroller ökas väsentligt. I budgetpropositionen för 1998 gör regeringen bedömningen att den verksamhet som Kustbevakningen har bedrivit under föregående budgetår har begränsat brottsligheten och ökat säkerheten till sjöss.

Antalet landningskontroller har ökat under 1996 och 1997. Fram till den 20 oktober hade kustbevakningen utfört 520 landningskontroller och beräknar att antalet för helt år kommer att uppgå till ca 700-800. Det statistiska underlaget är relaterat till den säsongvariation som präglar det svenska yrkesfisket och som medför intensivast fiske under vintern och minst fiske under sommaren.

Kustbevakningen kontrollerar att de stadgade fiskestoppen efterlevs. Dessa kontroller registreras dock inte i statistiken.

Kustbevakningen beviljades ett engångsbelopp på 20 miljoner kronor för 1997 för ökade uppgifter efter EU-inträdet bl.a. för fiskeövervakning. Endast för årets första kvartal har en ökning av kontrollen skett eftersom fisket, enligt statistiken, inte är så stort på sommaren. Regeringen föreslår i budgetpropositionen för 1998 att det beviljade engångsbeloppet permanentas.

Kontrollverksamheten bedrivs i dialog med Fiskeriverket. Under den intensifierade fiskeövervakningen första kvartalet 1997 valde Fiskeriverket ut de hamnar där kontrollen skulle intensifieras. Enligt ett avtal med Fiskeriverket svarar Kustbevakningen även för kvalitetskontrollen på Gotland som uteslutande sker i hamn.

För att en organisation för landningskontroller skall kunna agera i en obruten kedja från fiskeaktiviteter till sjöss till och med den första försäljningen krävs enligt Kustbevakningen en rörlig och flexibel organisation. Det krävs även ett internationellt operativt samarbete främst avseende utbytet av information och underrättelser. Kustbevakningen anser att det inte finns något bärande skäl att bygga upp en separat organisation för landningskontroll i hamn. Istället bör ifrågasättas hur kontrollen ska genomföras och organiseras på mest effektiva sätt. Organisationen behöver resurser i form av ledningscentraler, fartyg, flygplan, bilar etc. som är anpassade för uppgiften samt kompetent personal som har befogenheter att ingripa om misstanke om brott uppstår. Det är också väsentligt att organisationen av de kontrollerade upplevs som effektiv och därmed brottsförebyggande. Kontrollnivån bör vara beroende av brottsbenägenheten, den intensitet i och det slag av fiske som pågår. Sverige bör på sikt verka för att detta synsätt implementeras i EU-sammanhang men f.n. får kontrollnivån anges på ett sätt som kan betraktas som mindre resultatinriktat.

Organisationen måste ha förmågan att självständigt analysera sin verksamhet och bedöma uppnådda effekter. Detta sker främst genom:

- analys av tidigare kontrollverksamhet
- att inhämta underrättelser såsom
- uppföljning av passiv och aktiv anmälda fiskefartyg
- uppgift på fiskefartyg inom EU och från tredje land som ämnar landa fisk i Sverige
- patrulleringsrapporter från flyg och fartyg
- information från sjöbevakningscentralernas radarövervakning avseende pågående fiskeaktiviteter

Analyser av tidigare kontrollverksamhet innefattar att klarlägga avvikelser från vad som är föreskrivet inom ramen för EG:s gemensamma fiskeripolitik.

Kustbevakningens förslag bygger på de relaterade principerna som innebär att Kustbevakningen svarar för all fysisk kontroll av det yrkesmässiga fisket och Fiskeriverket svarar för den administrativa kontrollen. Större effektivitet kan uppnås om även kvalitetskontrollen i hela landet ingår i Kustbevakningens uppgifter.

En väl fungerande helhet skall genomföras genom samverkan som redan nu är väl utbyggd mellan Kustbevakningen och Fiskeriverket men som kan förbättras ytterligare. Framtida former för samverkan bör omfatta:

- tydlig ansvarsfördelning mellan berörda myndigheter, främst som styrande direktiv innefattande bl.a. svenska ambitionsnivåer från regeringen uttryckta som ramar
- för myndigheterna gemensamma strategi- och målformuleringar, möjligen kompletterade med myndighetsvisa överenskommelser
- kontinuerlig gemensam uppföljning och analys av strategier och målsättningar
- en sambandsfunktion inrättas genom att en tjänsteman placeras i någon av myndigheterna med uppgift att hantera kontroll och övervakningsfrågor avseende fisket och kanalisera dessa för båda myndigheterna
- att Kustbevakningen deltar i de internationella samarbetsorgan som behandlar kontrollfrågor som avser fisket

Något ytterligare resurstillskott utöver de 20 miljoner kronor som angivits i budgetpropositionen för 1998 bedöms nu inte vara aktuellt för att Kustbevakningen skall kunna utföra landningskontrollen i hamn. Om regeringens förslag antas av riksdagen är Kustbevakningen beredd

att inom ramen för sjöövervakningsverksamheten inrikta landningskontrollen mot den av utredningen angivna nivån, minst 5% av antalet loggboksblad. Ett annat mått på insatsen kan dock vara antalet landningar.

Den personal som kommer att tas i anspråk är ordinarie kustbevakningstjänstemän med lägst grundutbildning som efter godkänd kurs ger nödvändiga kunskaper och befogenheter. Här kan tilläggas att Kustbevakningen redan nu har tjänstemän som av t.ex. medicinska skäl inte längre fyller kraven i sjötjänst som kan beredas uppgifter som är mer landbaserade.

Befintliga kontrollplatser som är relaterade till befintliga landningshamnar bedöms kvarstå. Dessa kan kompletteras vid behov med rörliga kontroller. Kustbevakningen bemannar minst 16 rörliga enheter per dygn.

Kustbevakningen har redan idag en fungerande organisation för att klara landningskontrollerna i enlighet med vad utredningen angivit avseende kontrollmoment i hamn. Någon ny organisation behöver därmed inte skapas. För att nå ambitionsnivån krävs rekrytering av personal som Kustbevakningen enligt den planering som gäller redan har påbörjat. Nödvändig rekrytering och utbildning genomförs successivt. Nu påbörjad utbildningsomgång är klar under 1999.

Några resurser som ständigt är i beredskap för enbart fiskeövervakningen finns inte i systemet och kan inte avskiljas från organisationen utan att men uppstår för den övriga kustbevakningsverksamheten.

Beträffande kontrollnivån för det icke yrkesmässiga fisket är Kustbevakningen beredd att i dialog med Fiskeriverket fastlägga en nivå som är relaterad till brottsbenägenheten inom området.

Avseende kostnader för Kustbevakningens insatser inom landningskontrollen i hamn har Kustbevakningen redovisat att det inte finns några öronmärkta resurser för fiskeövervakningen. Istället är idén med en myndighet som utför all övervakning till sjöss att minska sektoriseringen avseende den civila övervakningen till sjöss. Tanken är att denna på så sätt kan bedrivas mer kostnadseffektivt genom att Kustbevakningen kan utföra flera uppgifter samtidigt och verksamheten alltid kan inriktas mot de områden som för tillfället är mest aktuella. Det är inte f.n. möjligt att fördela den avsatta resursen på yrkesmässigt fiske och fritidsfiske. Under 1998 kommer redovisningen att förbättras så att antalet kontroller avseende yrkesmässigt fiske respektive fritidsfiske kan redovisas var för sig. I årsredovisningen för 1997 skall Kustbevakningen återrapportera kostnaden per kontroll som ett mått på kostnaden per prestation. Om denna beräkningsgrund används blir den genomsnittliga kostnaden per kontroll 8 600 kronor, beräknat på driftkostnaden för sjöövervakningen delat med antalet genomförda kontroller. Inga kapitalkostnader

ingår i denna summa. I verkligheten är dock kontrollerna olika till omfattningen och kräver därför olika stor resursinsats. Med detta beräkningssätt uppgick kostnaderna för kontrollen avseende det yrkesmässiga fisket till 73 miljoner kronor och fritidsfisket 7,5 miljoner kronor. Under 1996 utförde kustbevakningen 431 landningskontroller i hamn. Med samma beräkningsgrund kostade landningskontrollerna 3,7 miljoner kronor. Ett annat sätt att beräkna kostnaderna är att sjöövervakningens andel av Kustbevakningens totala verksamhet 1996 utgjorde 83% av myndighetens driftkostnad. Totalkostnaden för fiskekontrollerna beräknat på en snittkostnad per kontroll är ca 80 miljoner kronor.

Utredningens överväganden

Landningskontroll i hamn är en uppgift som kan förenas med kontroll av industrilandningar och kvalitetskontroll. Det är viktigt att kontrollinsatserna bygger på uppgifter från det administrativa kontrollsystemet. I dokumenthanteringen kan systematiska avvikelser upptäckas. Dessa bör leda till fysiska kontrollåtgärder. Därutöver bör kontrollen i hamn utföras i preventivt syfte där kontrollinsatsen är ett komplement till dokumentkontrollen för att avskräcka från vidare överträdelser. De fysiska kontrollinsatserna bör planeras utifrån statistik avseende antalet landningar i vissa hamnar och kuststräckor. Därefter bör en plan för insatser läggas upp på så sätt att kontrollplatser väljs slumpmässigt samt att alla fartyg som landar fångst kontrolleras vid detta tillfälle. Planeringen för kontrollinsatser bör således inte endast bygga på brottsbenägenhet utan även vara en planlagd preventiv åtgärd. Det viktigaste basmaterialet i rapporteringen till EU avseende kvotavräkningen är loggböcker och avräkningsnotor. Det är därför av mycket stor betydelse att det administrativa systemet fungerar väl. Därför bör åtgärder för att informera och utbilda fiskarena ingå som en uppgift för kontrollpersonalen. Samtliga uppgifter i det administrativa systemet och kontrollsystemen i land, till sjöss och i luften bildar ett system. Huvudansvaret bör därför för helheten ligga hos en myndighet.

Kustbevakningen har personal som kan uppgiften men har inte den ingående kunskapen om det administrativa systemet. Kustbevakningens arbetssätt innebär att prioritera mellan olika uppgifter. Det innebär att en planerad kontrollinsats i hamn kan avbrytas av en högre prioriterad uppgift. I Kustbevakningens uppgifter efter EU-inträdet har i än högre grad än tidigare den yttre gränskontrollen och fiskekontrollen poängterats. Genom betoningen på gränskontrollen förväntas Kustbevakningen befinna sig ännu mer till havs medan den fiskerikontroll som avser landningskontroll förväntas ske i land. Kustbevakningen kan inte redo-

visa särkostnaderna för en hamnkontroll som bedrivs utifrån fiskerikontrollens krav. Utredningen bedömer att Kustbevakningen har svårt, även med en toppad organisation att uppnå ambitionsnivån 5%. Om ambitionsnivån enligt målsättningen inom EU skulle sättas till 10% torde resurser behöva tillföras. Den utbildning som kustbevakningens tjänstemän får torde behöva kompletteras avseende kontroll i hamn om Kustbevakningen i framtiden skall fortsätta utföra uppgiften. Fiskerikontrolluppgiften är inte enbart en polisiär brottsbekämpande funktion.

Fiskeriverket har redogjort för hur verket skulle bygga upp en funktion för landningskontroll i hamn. En integration med landningskontroll av industrilandningar, kvalitetskontroll samt av det administrativa systemet kan uppnås i Fiskeriverkets förslag. Det är mycket viktigt att även datasystemet för dokumenthantering kan bli klart i samma tid som Fiskeriverket börjar utföra kontroller i hamn. Vidare bör registreringen av avräkningsnotor föras över från SCB till Fiskeriverket. Fiskeriverket har översiktligt beskrivit den utbildningsinsats som behövs. Utredningen anser att Fiskeriverket bör närmare beskriva det behovet av grundutbildning och vidareutbildning och ta ställning till utbildningens längd och dess kostnader.

Kostnaderna för organisationen har beräknats av Fiskeriverket. Där förutsätts kommissionen bidra med 50% av utrustningskostnaderna. Kommissionens beredvillighet att lämna bidrag till ytterligare bilar eller kommunikationsutrustning i Sverige bedömer utredningen dock som begränsad eftersom redan nästan 20 miljoner kronor har beviljats för investeringar i Kustbevakningen. Däremot kan enligt utredningens erfarenhet utbildningsinsatser bekostas av kommissionen. Utredningen bedömer därför att avskrivningskostnaderna är för låga medan de administrativa omkostnaderna är något höga. Vi kan dock inte bedöma ingående poster utan mer ingående underlag.

Beräkningen avser särkostnader för hela organisationen. Fiskeriverkets resurstillskott har emellertid beräknats till 18 årsarbetskrafter. Beräkningen av löner bör därför reduceras med kostnaderna för den centrala ledningsfunktionen och sju årsarbetskrafter avseende inspektörer. Fiskeriverkets merkostnaderna uppgår då till drygt 11 miljoner kronor.

Med en ambitionsnivå på 5% kontroll av alla loggboksblad skulle 2 800 kontroller av loggboksblad genomföras i hamn. Kustbevakningens beräkning av kostnaderna bygger på 431 landningskontroller 1996 och utan att kapitalkostnaderna ingår. I landningskontrollen av ett fartyg kan flera loggboksblad förekomma men om vi antar att varje kontroll innebär ett loggboksblad skulle kostnaden för 5% ambitionsnivå bli ca 22 miljoner kronor med Kustbevakningens beräkningssätt. Trots skilda uppfattningar huruvida beräkningarna skall baseras på antal loggboksblad eller antalet landande fartyg anser utredningen att land-

ningskontroll utförd av Kustbevakningen kostar betydligt mer än landningskontroll utförd av Fiskeriverket.

Utredningen anser att det finns såväl ekonomiska som organisatoriska skäl som talar för att Fiskeriverket av regeringen bör ges i uppdrag att ansvara för landningskontrollen. Fiskeriverkets kostnader idag för landningskontroll uppgår till 2,5 miljoner kronor. Dessa uppgifter kommer Fiskeriverket att ha oavsett om regeringen beslutar att Fiskeriverket eller Kustbevakningen skall ansvara för landningskontrollen. För tillkommande uppgifter beträffande landningskontroll beräknas för Fiskeriverket 11 miljoner kronor medan kostnaden för uppgiften utförd i Kustbevakningens regi har beräknats till ca 22 miljoner kronor.

För att finansiera landningskontrollen föreslår utredningen att en del (11 miljoner kronor) av det extraanslag på 20 miljoner kronor som Kustbevakningen beviljats för tillkommande EU-uppgifter överförs till Fiskeriverket. Inom Kustbevakningen finns emellertid inte ett redovisningssystem eller kontosystem där medel avsedda för landningskontrollen idag kan identifieras. En överföring av medel från Kustbevakningen till Fiskeriverket kan därför medföra att regeringen behöver göra vissa justering vad gäller kustbevakningens uppdrag. Det kan lämpligen göras i relevant regleringsbrev.

Förslag: Fiskeriverket är ansvarig myndighet avseende den gemensamma fiskeripolitiken i Sverige således även för kontrollförordningen får uppgiften att ansvara för landningskontrollen.

En organisation för landningskontroll bör byggas upp inom Fiskeriverket enligt Fiskeriverkets förslag. De tillkommande kostnaderna uppgår sammanlagt till 11 miljoner kronor och den totala kostnaden jämfört med idag beräknas därmed bli 13,5 miljoner kronor. En organisation kan vara i drift första halvåret 1999. Intill dess bör Kustbevakningen utföra landningskontroll i hamn enligt nuvarande rutiner.

Eftersom Kustbevakningen samtidigt blir av med uppgiften men har fått anslag för verksamheten bör medel motsvarande 11 miljoner kronor överföras från Kustbevakningens budget till Fiskeriverkets budget fr.o.m. år 1999. Kustbevakningen upprätthåller landningskontrollen i hamn på nuvarande nivå till årsskiftet 1999.

Fiskeriverket bör i sin rekrytering av kontrollanter om så önskas, erbjuda anställning till personer från Kustbevakningen som har erfarenhet av fiskerikontroll.

Arbetsuppgifterna vid SCB förs över till Fiskeriverket. Detta innebär inte någon kostnad om Fiskeriverket använder de medel som nu används för upphandling av tjänsten till verksamhet inom Fiskeriverket.

12 Forskning och undersökningsverksamhet, framtida inriktning

12.1 Inledning

Av direktiven till utredningen framgår att utredningen skall föreslå åtgärder för en effektiviserad FoU-verksamhet på fiskets område. Uppdraget omfattar att göra en kartläggning av verksamheten i Sverige och granska Fiskeriverkets undersöknings- och FoU-verksamhet samt verkets stöd till externt utförd FoU. Utredaren skall lämna ett principförslag om gränsdragning mellan den för Fiskeriverkets myndighetsfunktion erforderliga FoU-verksamheten och övrig FoU på området och mot denna bakgrund göra en bedömning av vilken FoU som bör handhas av Fiskeriverket respektive handhas av andra utförare.

Utgångspunkten för bedömningen skall vara att endast sådan FoU-verksamhet som har omedelbar betydelse för verkets myndighetsutövning skall handhas av Fiskeriverket. Vidare skall utredningen pröva vilken organisation och vilka arbetsformer som bäst svarar mot Fiskeriverkets behov av kunskapsunderlag för verkets myndighetsutövning.

I uppdraget ingår även att mot bakgrund av en effektiviserad FoU-verksamhet på fiskets område, beakta SJFR:s roll, Fiskeriverkets medverkan i olika internationella organisationer på forskningens område, samt belysa möjligheterna till ökade FoU-insatser genom EG:s ramprogram.

Utredningen tolkar detta så att Fiskeriverket kan handha, d.v.s. kan vara utförare av undersöknings- och FoU-verksamhet, men att denna endast skall omfatta sådan verksamhet som har omedelbar betydelse för verkets myndighetsutövning, vilket innebär att den för Fiskeriverket erforderliga undersöknings- och FoU-verksamheten även kan ha andra utförare. Utredningen har definierat verkets myndighetsuppgifter utifrån nationell fiskeripolitik och åtaganden inom den gemensamma fis-

keripolitiken. Vidare har en bedömning gjorts av vilken undersökningsverksamhet och FoU som är av omedelbar betydelse för verkets myndighetsutövning och övrig FoU på området. Med ledning av detta har ett förslag utarbetats om vilka av nuvarande verksamheter vid Fiskeriverket som bör avvecklas eller flyttas till annan utförare. Ytterligare en utgångspunkt för granskningen har varit att renodla verkets myndighetsfunktion med avseende på CFP respektive nationell fiskeripolitik.

12.2 Problembild

I det analys- och kartläggningsarbete som utredningen genomfört vad avser svensk fiskeriforskning har följande problembild erhållits:

- Fiskeriverkets resurser (bl.a. anslagen C1 och C2) för fiskeriforskning har under senare år minskat.
- Hög andel externfinansiering och ett flertal finansiärer försvårar prioriteringen inom Fiskeriverkets undersöknings- och FoU-verksamhet.
- Fiskeriverkets splittrade undersöknings- och FoU-organisation försvårar samordning och prioritering av uppgifter.
- Sveriges insatser inom ICES är av för liten omfattning.
- Vid SJFR:s stöd till fiskeriforskningen har en för låg andel gått till för sektorn relevant forskning.
- Brist på kompetenta utförare av utredningsarbete och undersökningsverksamhet vid sidan av Fiskeriverket har medfört små valmöjligheter för uppdragsgivare.
- Kvaliteten har inte kunnat verifieras p.g.a. att kvalitetssäkring saknas.

12.3 Principiella utgångspunkter - svensk forskningspolitik

Ett karaktäristiskt drag i det svenska forskningssystemet, vilket är en utgångspunkt för utredningens överväganden, är att huvuddelen av statligt finansierad forskning utförs vid universitet och högskolor. Dessa utför därmed både den inomvetenskapligt motiverade forskningen och en stor del av den sektorsforskning som motiveras utifrån kunskapsbehovet inom olika samhällssektorer.

Fakultetsanslag till universitet och högskolor svarar för infrastruktur medan själva forskningen i stor utsträckning finansieras av forsknings-

råd. När det gäller den mer tillämpade forskningen finansieras den ofta av olika myndigheter som "köper" undersökningar eller forskning av universitet och högskolor. Det normala i det svenska systemet är således att myndighetsutövningen är skild från forskningen, d.v.s. att det för myndigheten erforderliga kunskapsunderlaget beställs hos en extern utförare. Detta är exempelvis fallet inom jord- och skogsbrukssektorn där myndigheternas behov av kunskapsunderlag tillgodoses av bland annat Sveriges lantbruksuniversitet, SLU. Det finns även exempel på motsatsen, d.v.s. att myndigheter i egen regi bedriver undersökningsverksamhet eller forskning. Det motiveras i sådana fall av effektivitetsskäl, av stort behov av närhet mellan myndighetsuppgiften och kunskapsproduktionen, brist på samlat ansvar inom universitetsvärlden för ett speciellt forskningsområde, av svårigheter att styra forskningen till för myndigheten relevanta områden eller av sekretesskäl.

Med forskning anknuten till myndigheten åstadkommer man lättare en styrning mot relevanta områden. Ett problem med forskning som finansieras inom ramen för en myndighet kan emellertid vara att kvalitén med tiden kan bli lidande. När det gäller den forskning som finansieras genom forskningsråd gäller det omvända. Systemet ger goda förutsättningar för hög kvalitet tack vare att beslut i stor utsträckning grundas på inomvetenskapliga kriterier. Det gäller oavsett om den av forskningsråden finansierade forskningen bedrivs vid universitet, institut eller myndigheter. Däremot finns det en risk att universitetsforskning blir mindre relevant så att den inte svarar mot behoven i samhället.

Svårigheten inom forskningspolitiken är att långsiktigt kunna förena kvalitet och relevans. Uppbyggnaden av särskilda institut under 60- och 70-talen var ett uttryck för att statsmakterna i ökad utsträckning ville öka relevansen i forskningen. Under 1980-talet har pendeln svängt åt andra hållet och inomvetenskapliga kriterier har fått ökad betydelse. Det har skett dels genom att representationen från forskarsamhället inom olika forskningsråd ökats, dels genom att sektorsmyndigheter i högre utsträckning än tidigare arbetat på ett sätt som liknar det inom forskningsråden. Under de senaste åren har ånyo samhällsnyttan av FoU-verksamheten betonats. I forskningspropositionen 1996/97:5 framhålls följande:

> "Forskningens samhällsrelevans bör tillmätas större betydelse inom all forskning. Därför måste alla forskningsfinasiärer och forskare i ökad utsträckning uppmärksamma relevansen i den forskning som bedrivs. I detta syfte avser regeringen att ändra i instruktioner och föreskrifter."

Denna utveckling återspeglas även i den av regeringen nyligen tillsatta utredningen med uppgift att se över den svenska forskningspoliti-

ken (Utbildningsdepartementet Dir. 1997:67). Denna utrednings uppgift är att analysera forskningens styrning, organisation och inriktning för att stärka dess relevans samtidigt som forskningens oberoende värnas vad gäller kvalitetsbedömningar och val av metoder.

Parallellt med detta har krav på effektiv resursanvändning medfört att ytterligare vikt läggs på utvärdering och uppföljning av forskningsresultat.

12.4 Principiella utgångspunkter - EU:s forskningspolitik

Enhetsakten 1986 tog ett stort steg mot en gemensam forskningspolitik inom EG. Syftet med forskningspolitiken är att stärka den vetenskapliga och teknologiska grunden inom Europa. Två överordnande principer gäller. Stöd skall utgå till verksamheter för vilka målen inte kan uppnås av medlemsstaterna själva och där ett tydligt gemenskapsintresse föreligger. Stödet skall vidare vara additativt, d.v.s. komplettera inte ersätta de enskilda ländernas FoU på området.

Inom CFP ges stöd till bl.a. undersökningsverksamhet och utvecklingsarbete i syfte att förbättra datainsamling och utveckla nya modeller vad gäller beståndsuppskattningar. Vidare utgår stöd till mer grundläggande FoU för att erhålla en vetenskaplig bas vad gäller de biologiska och ekologiska sammanhangen för utnyttjandet av fiskeresurserna. Stöd till undersökningsverksamhet och utvecklingsarbete ges genom direkt stöd från DG XIV medan stöd till den mer grundläggande forskningen ges inom ramen för EG:s forskningsprogram.

Stöd utgår i form av projektmedel till gemensamma undersökningar. För att genomföra dessa insatser förutsätts att det finns en nationell forskning inom de av EU prioriterade områdena och att medlemsländerna bidrar med resurser i form av både kompetens och finansiella resurser eftersom EU vanligen endast delvis finansierar projekt. Tillförlitlighet, relevans och nytta är kriterier som enligt kommissionens bedömning leder till bäst utbyte av forskningsbidrag. Om ett projekt är förankrat i eller stöds av statlig myndighet ökar, enligt bedömning av DG XIV, dess tillförlitlighet.

12.5 Sektorsansvaret för forskning

En annan utgångspunkt för svensk forskningspolitik är att varje sektor har ett ansvar för att bedöma behovet av, initiera och finansiera den för

sektorn nödvändiga undersöknings- och FoU-verksamheten. För området fiskforskning är Jordbruksdepartementet ansvarigt. Inom departementets ansvarsområde fördelas medel till SJFR, SLU och Fiskeriverket. Därutöver bedrivs forskning som är till gagn för svenskt fiske och svensk fiskeripolitik vid övriga universitet. Universitetsforskningen finansieras av Utbildningsdepartementet genom fakultetsanslag och med anslag från olika forskningsråd som SJFR, NFR, MISTRA m.fl., vilka beviljar medel till projekt och forskartjänster.

Inom denna ram, som utgörs av SJFR, SLU, Fiskeriverket, LFI och universiteten bedrivs undersökningsverksamhet och utvecklingsarbete samt tillämpad och grundläggande forskning inom områdena fisk och fiske.

Undersökningsverksamhet bedrivs främst i syfte att övervaka fiskbestånden, d.v.s. storleken på fiskeresurserna, men utnyttjas också för att övervaka tillståndet i miljön. Den omfattar två moment, dels insamling av data i form av t.ex. provfisken och fiskestatistik, dels bearbetning och analys av dessa data med hjälp av olika modeller.

Utvecklingsarbete omfattar t.ex. att förbättra befintlig metodik och analysförfarande, vidareutveckla modeller m.m.

Tillämpad forskning omfattar studier inom t.ex. områdena fiskevård, fiskeriteknik, fiskeriekonomi och vattenbruk.

Grundläggande forskning omfattar ämnesområden som ekologi, fysiologi, genetik, sjukdomar, molekylärbiologi och toxikologi.

Sektorsforskningens syfte är att lösa problem eller finna nya möjligheter när det gäller samhällets eller ett visst områdes utveckling. Relevansen, d.v.s. samhällsnyttan är uppenbar i och med att forskningen är riktad mot resultat som kan tillämpas. Samhällsnyttan av mer grundläggande forskning med inomvetenskapliga frågeställningar är däremot inte på samma sätt uppenbar. Även grundläggande mer teoretisk kunskapsinhämtning bidrar dock till resultat som på sikt kan omsättas i tillämpningar. Sådan grundläggande forskning är en förutsättning för den tillämpade FoU-verksamheten.

12.6 Behov av undersöknings- och FoU-verksamhet inom den gemensamma och den nationella fiskeripolitiken

En central uppgift för utredningen är att lämna förslag för vilken undersöknings- och FoU-verksamhet som är av omedelbar betydelse för Fiskeriverkets myndighetsutövning.

Steg ett i denna analys är att beskriva sådana myndighetsuppgifter som är beroende av att det bedrivs undersökningsverksamhet och forskning.

Steg två i analysen är att bedöma gränsen mellan den undersökningsverksamhet och den typ av forskning som är av omedelbar betydelse för verkets myndighetsutövning och den verksamhet som inte är av omedelbar betydelse och således kan överföras till annan huvudman eller avvecklas.

12.6.1 Behov utifrån CFP

Inom den gemensamma fiskeripolitiken regleras det yrkesmässiga fisket i haven. Enligt EG:s förordning om ett gemenskapssystem för fisket skall denna reglering av fisket bygga på biologiska, socioekonomiska och tekniska analyser. Detta förutsätter att de enskilda medlemsländerna bidrar med datainsamling, analys och rådgivning. ICES samordnar och utvecklar detta arbete. Arbetet utmynnar i biologiskt grundade råd till kommissionen om lämpligt fiskeuttag. Kommissionens förslag ligger sedan till grund för ministerrådets beslut om kvoternas storlek och fördelning på medlemsländerna.

Erforderliga data samlas in inom ramen för den undersökningsverksamhet som bedrivs. Denna omfattar den av fiskarena inrapporterade fångststatistiken kompletterad med biologisk provtagning på landad fisk samt fiskeoberoende undersökningar i form av hydroakustiska undersökningar och/eller standardiserade provfisken inklusive biologisk provtagning. Vidare krävs uppgifter om fiskeflottan vad avser storlek, effektivitet bl.a. i form av egenskaper hos använda redskap och aktivitetsgrad. För förvaltningen behövs dessutom kunskap om socioekonomiska aspekter som lönsamhet och kostnader i olika typer av fisken.

Ovanstående kan sägas utgöra kärnverksamheten inom CFP.

Sveriges anslutning till EU innebär ett åtagande att genomföra den gemensamma fiskeripolitiken. Det innebär exempelvis att Sverige måste följa beslut om fångstmängder, fredade arter och att beslutade förordningar på detta område direkt blir svensk lag. Tillämpning av lag är en myndighetsuppgift. Beslut av ministerrådet blir därigenom en svensk myndighetsuppgift.

Inom CFP ingår, i syfte att öka sysselsättningen och öka utbudet av fisk utan att utarma de naturliga bestånden, också vattenbruket varför stöd från gemenskapen utgår till FoU kring vattenbruket. För att kunna fatta beslut om stöd till och regler för vattenbruk behövs kunskap om de olika fiskarternas biologi och dessas potential inom vattenbruket

samt om utveckling av metoder och teknik för ökad effektivitet inom produktionen och för att minska vattenbrukets miljöproblem.

12.6.2 Behov utifrån nationell fiskeripolitik

Den undersöknings- och FoU-verksamhet som genereras mot bakgrund av nationell fiskeripolitik omfattar alla typer av fisken och vatten, d.v.s. även fisket i haven på gemensamma bestånd. Genom att Sverige är anslutet till konventionen om ICES, FAO:s uppförandekod och FN:s havsrättkonvention, har Sverige förbundit sig att med utgångspunkt från vetenskapligt underlag vidta förvaltningsåtgärder som leder till ett ansvarsfullt fiske. Den gemensamma fiskeripolitiken omfattar i princip allt fiske, men den del som omfattar resurspolitiken tillämpas endast på fisket i haven. För medlemsstaterna finns det därför ett utrymme för nationell reglering av fisket i kustzonen och i inlandet. I Sverige följer regleringen de områden som omfattar statens ansvar, nämligen förutom kustzonen allmänt vatten i inlandet, d.v.s. i de stora sjöarna och i vattendrag upp till första definitiva vandringshindret.

För att uppfylla målet om ett ansvarsfullt utnyttjande av fiskresurserna i dessa vatten krävs undersökningsverksamhet motsvarande den i havet, d.v.s. uppgifter om beståndsutveckling och fisketryck. Genom att både exploateringsgraden och exploaterings-mönstret är annorlunda för de flesta bestånd inom kust- och insjöfisket kan fångststatistik och fiskeaktivitet inte utnyttjas på samma sätt som inom havsfisket. Detta medför att det i hög utsträckning krävs provfiskeinsatser, där relativa mått används för att registrera trender i beståndsutvecklingen.

Fiskeriverkets sektorsansvar för miljön innebär att verket ansvarar för att inom fisket beakta målet att bevara den biologiska mångfalden och därmed verka för att ett rikt och varierat fiskbestånd bibehålls. Ansvaret för den biologiska mångfalden delas med Naturvårdsverket. Fiskeriverkets ansvar har definierats så att det omfattar de kommersiella arterna men också att inte övriga fiskarter påverkas negativt. Det är i sammanhanget väsentligt att även beakta genetisk variation inom arter då många arter förekommer i stammar med olika livsstrategier och egenskaper. För att uppfylla detta krävs undersökningar för att kartlägga arters och stammars status och utbredning.

Fisket är ofta den enskilt största faktorn som påverkar kommersiellt viktiga arter. Det stora fiskeuttaget påverkar inte bara beståndet i sig utan, genom bortfallet av stora mängder fisk, även övriga delar av ekosystemet. Vidare påverkas genom bifångster även andra arter än målarten, inklusive andra djurarter som sjöfågel och säl.

För att varaktigt hushålla med fiskeresurserna och för att bevara hotade arter och stammar krävs kunskap om olika fiskevårdsåtgärder så att avvägning kan ske mellan nyttjande och bevarande. Fiskeriverket handhar frågor om stöd till fiskevårdsåtgärder, t.ex. bildande av fiskevårdsområden, fisketillsyn och biotopvård samt meddelar i detta sammanhang föreskrifter om tillstånd och villkor för utsättning och flyttning av fisk. För att kunna utarbeta olika åtgärdsförslag krävs kunskap om arters miljökrav och om effekter av olika fiskevårdsåtgärder, t.ex. vad gäller bestånds- och biotopvård. Kunskapen om fiskets miljöeffekter är för närvarande begränsade och ett omfattande forskningsbehov föreligger.

Genom att fisken påverkas av sin omgivning behövs, för att bevara såväl resursen som biologisk mångfald, kunskap om olika miljöstörningars effekter på fiskbestånd. Sådana störningar förekommer med olika omfattning både storskaligt och som mer lokal påverkan.

I regeringens proposition 1997/98:2, Hållbart fiske och jordbruk, anges att Sverige för att utveckla ett ekologiskt hållbart och bärkraftigt fiske skall verka för att integrera miljöaspekter och beakta ekologiska krav i fisket. Vägledande skall vara tillämpning av försiktighetsprincipen inom fisket samt en ekosystemansats för att minska och förebygga negativa effekter på ekosystemet och dess levande resurser. Detta innebär ett delvis nytt synsätt där miljömålen prioriteras vid sidan av resursutnyttjandet. Motsvarande gäller redan för skogspolitiken där miljö- och produktionsmål är jämställda. Detta kommer att ställa nya och ökade krav på FoU när det gäller fiskets miljöpåverkan, inte minst vad gäller effekter av fiskeuttag på övriga organismer i ekosystemet. Omfattningen av de ökade FoU-behoven är i dag svåra att överblicka men innebär behov av grundläggande kunskaper om fiskars roll i ekosystemet.

Av här redovisade skäl framgår att Fiskeriverket har behov av en omfattande undersöknings- och FoU-verksamhet för att verket skall kunna utföra sina myndighetsuppgifter. Utredningen har vidare funnit att verket kontinuerligt behöver tillgång till ett stort antal experter i arbetet med att ta fram underlag inför beslut om regleringar eller fiskevårdsåtgärder, remissvar och vattenmål.

12.7 Gränsdragning mellan för Fiskeriverket erforderlig och icke erforderlig undersöknings- och FoU-verksamhet

När myndighetsuppgiften är klargjord är steg två i analysen att bedöma gränsen mellan den undersökningsverksamhet och den typ av forskning som är av omedelbar betydelse för verkets myndighetsutövning och den verksamhet som inte är av omedelbar betydelse och således kan överföras till annan huvudman eller avvecklas.

En sådan gränsdragning kan inte göras entydig. Så gott som all fiskforskning, inom och utom Fiskeriverket, har åtminstone indirekt betydelse för myndigheten Fiskeriverket. Utredningen har gjort en gränsdragning genom att sortera den undersöknings- och forskningsverksamhet som finns f.n. på två sätt dels utifrån graden av relevans för myndigheten avseende ämnesval, dels utifrån graden av forskningsinnehåll:

1. Sektormyndigheten Fiskeriverkets primära uppgifter inom forskningen är att bedriva fiskeriforskning som avser fiskar och skaldjur som är utsatta för exploatering. Detta forskningsfält inkluderar redskapsteknik, produktionsteknik och ekonomi. Det forskningsfält som därefter har betydelse för fisket och myndighetsuppgiften avser övriga fiskarter och ekologiska samband. Utanför myndighetsuppgiften ligger forskning och undersökningar som avser miljön t.ex. recipientundersökningar.

2. De för myndighetsuppgiften mest angelägna uppgifterna är att bedriva resursövervakning av exploaterade fiskbestånds utveckling, undersökningsverksamhet. Därefter kommer sådant utvecklingsarbete som direkt stödjer undersökningsverksamheten. Efter denna uppgift följer den tillämpade forskning som bedrivs för att få bättre kunskap om hur fiskresurserna kan utnyttjas t.ex. forskning kring olika fiskevårdsåtgärder. Utanför myndighetens direkta behov av forskning befinner sig grundläggande forskning.

Som framgår av det hittills anförda behöver verket för sin myndighetsutövning kontinuerligt data från undersökningsverksamhet. Det innebär att material måste insamlas, bearbetas och analyseras för att kunna genomföra beståndsuppskattningar, vilka ligger till grund för

rådgivning och beslut om lämpliga uttag. Enligt utredningens uppfattning kan detta tillsammans med att utveckla lämpliga beskattningsstrategier och verkets sektorsansvar för miljön beskrivas som Fiskeriverkets kärnverksamhet.

Inom Fiskeriverket bedrivs även undersökningsverksamhet och forskning som inte är av omedelbar betydelse för verkets myndighetsutövning och således bör överföras till någon annan utförare eller avvecklas.

När det gäller fiskbiologiska undersökningar som avser icke exploaterade men t.ex. hotade arter ligger detta i första hand inom Naturvårdsverkets ansvarsområde. Det är således inte Fiskeriverkets ansvar att bedriva sådana undersökningar. Den verksamhet som pågår vid Sötvattenslaboratoriet vad gäller hotade arter som mal, asp, groplöja och vårlekande siklöja bör handhas av annan utförare.

När det gäller miljöövervakning, t.ex. inom miljöövervakningen, undersökningar av kalkningseffekter m.m. där fisk ingår som indikatororganism, följs bl.a. storleken och utvecklingen av fiskbestånden för att erhålla ett mått på miljöns tillstånd. Sådan verksamhet utförs på uppdrag av Naturvårdsverket vid både Sötvattens- och Kustlaboratorierna. Denna verksamhet faller utanför Fiskeriverkets primära ansvar och bör därför överföras till annan utförare. Detta gäller även det slag av verksamhet som omfattar recipientundersökningar, d.v.s. övervakning av effekter av utsläpp från olika typer av industrianläggningar. För närvarande pågår vid Kustlaboratoriet löpande undersökningar utanför kärnkraftverken och vissa andra industrier, bl.a. skogsindustrier. Denna typ av verksamhet är inte av oundgänglig betydelse för verkets myndighetsfunktion, d.v.s. de nu pågående uppdragen bör avvecklas.

Av det skälet att verksamheten inom miljöövervakningen och recipientundersökningar till stor del omfattar övervakning av fiskbeståndens utveckling över tiden, d.v.s. ger långa tidsserier, kan dessa uppgifter även utnyttjas i resursövervakningen inom Fiskeriverkets kärnverksamhet. Detta gäller för både Kust- och Sötvattenslaboratoriernas verksamhet. En överföring av verksamhet till annan utförare bör organiseras på ett sådant sätt att data görs tillgängliga för Fiskeriverket.

Förslag: Principerna för gränsdragningen mellan för myndighetsuppgiften relevant undersöknings- och FoU- verksamhet och sådan verksamhet som inte bör utföras inom myndigheten skall tillämpas vid beslut om forskningsinriktning i Fiskeriverket.

12.8 Möjligheter för Fiskeriverket att erhålla erforderligt kunskapsunderlag

När det gäller att tillgodose Fiskeriverkets behov av undersökningar och FoU, d.v.s. det kunskapsunderlag som krävs för verkets myndighetsutövning, kan två modeller vara tänkbara. Ett sätt är att verket med anslagsmedel beställer erforderliga undersökningar och FoU. Ett annat är att verket bedriver egen undersöknings- och FoU-verksamhet. Ett tredje alternativ kan vara en kombination av båda, d.v.s. att myndigheten bedriver viss egen FoU men också beställer FoU. Dessa modeller kan vara tillämpliga när det gäller samtliga forskningskategorier, från datainsamling inom undersöknings-verksamheten till grundläggande forskning.

I det fall Fiskeriverket står som beställare kan styrning mot hög kvalitet erhållas genom att bland olika utförare bevilja medel till den som enligt bedömning har bäst kvalitet. Nackdelarna med denna modell är att det kan vara svårt att upprätthålla långsiktighet vad avser utförande och kompetens inom det önskade området. I det fall myndigheten bedriver egen undersöknings- och FoU-verksamhet finns möjligheter att uppnå långsiktighet och att styra verksamheten mot de för myndighetsfunktionen relevanta frågeställningarna. Den FoU som bedrivs inom en myndighet leder till en mer varaktig kompetensuppbyggnad och god tillgänglighet. Därmed kan kompetensen användas direkt. En nackdel kan vara att verksamheten utförs utan konkurrens och att kvaliteten på verksamheten härigenom på längre sikt kan försämras.

I de fall Fiskeriverket skall erhålla erforderligt kunskapsunderlag genom att beställa undersöknings- och FoU-verksamhet av externa utförare fordras beställarkompetens. Det innebär att verket måste förfoga över dels medel för detta men också kompetent personal som kan beställa relevanta undersökningar. Verket måste också kunna fungera som mottagare och ha kompetens för att analysera resultaten.

I det fall verket skall erhålla erforderligt underlag genom egen verksamhet krävs att verket förfogar över resurser för att driva laboratorieverksamheten samt att kvaliteten på verksamheten säkras.

12.9 Utförare och finansiering av för Fiskeriverket erforderlig undersöknings- och FoU-verksamhet

Vid sidan av Fiskeriverket kan, beroende på slag av verksamhet, även universitet och högskolor, forskningsinstitut, länsstyrelser och konsultföretag utgöra tänkbara utförare. Överväganden om tänkbara utförare av undersöknings- och FoU-verksamhet bör utgå ifrån de delvis olika krav som ställs på undersökningsverksamhet och forskning.

12.9.1 Undersökningsverksamhet

När det gäller insamling av data för resursuppskattningar krävs i syfte att kunna följa trender i beståndsutvecklingen en viss omfattning vad gäller mängden data men framförallt långsiktighet. Datainsamlingen måste även hålla hög kvalitet avseende metodiken. Den måste ske standardiserat så att resultaten kan jämföras år från år. Att det krävs standardiserad datainsamling över långa tidsspann samt att oftast inomvetenskapliga frågeställningar saknas innebär att universitet och högskolor är mindre lämpliga som utförare av sådan undersökningsverksamhet.

Vid undersökningar till havs på marina arter liksom vid viss övervakning i de stora sjöarna krävs tillgång till undersökningsfartyg och speciell utrustning i form av trålar och ekolod för hydroakustiska undersökningar. Denna typ av provtagning kräver ofta specialkompetens som är mycket begränsad. För t.ex. undersökning med s.k. ekointegreringar finns i Sverige endast 3-4 personer med sådan kompetens. Av denna anledning är varken länsstyrelser eller konsultföretag för närvarande tänkbara utförare. Dessa resurser och den erforderliga kompetensen bör finnas kvar inom Fiskeriverket.

I sjöar, i rinnande vatten och i kustzonen kan flera utförare komma i fråga i de fall beståndsövervakning utförs med nät, ryssjor eller genom elfiske. Förutom Fiskeriverket, kan även länsstyrelser, konsultföretag eller andra som kan medverka i långsiktiga kontrakt vara lämpliga utförare. Oavsett vem som utför sådana uppdrag måste Fiskeriverket ha en övervakande roll och svara för att kvaliteten i datainsamlingen upprätthålls.

Bearbetning och analys av insamlat material omfattar dels upparbetning av biologiskt material, dels att resultaten samlas i databaser, t.ex. RASKA och inom ICES verksamhet. Insamlade data analyseras med hjälp av populationsdynamiska modeller och/eller trendanalyser. Resultaten ger uppgifter om beståndsstorlek och rekrytering och ligger till grund för bedömning av olika nivåer för uttag genom fiske och därmed för reglering av fiskets omfattning. Att datainsamlingen sker under längre tidsperioder är av stor betydelse. För att avläsa trender och finna orsakssamband krävs ofta tidsserier på flera decennier. Att utföra detta arbete hör till Fiskeriverkets kärnverksamhet.

Förutom när det gäller lax, där LFI bedriver undersökningsverksamhet, finns kompetens av detta slag inte att tillgå på annat håll än vid Fiskeriverket. För att Fiskeriverket skall kunna ta fram resursöversikter som underlag för verkets myndighetsutövning, bör bearbetning och analys av insamlat material så långt det är möjligt utföras inom verket. Detta säkerställer kvaliteten, t.ex. vad gäller ålders-läsning, och medför att kompetens finns tillgänglig när resultaten skall tolkas.

Det är även rimligt att utvecklingsarbete och metodutveckling vad gäller datainsamling, bearbetning och analys inom resursövervakningen, utförs inom Fiskeriverket. Kompetensen bör vara sådan att nya resultat som genereras inom den grundläggande forskningen kan tas tillvara. Dessa data och databaser skall göras tillgängliga för forskare från andra institutioner, universitet och högskolor såväl som för andra myndigheter.

Fiskeriverket bör dessutom utveckla databaserna så att de kan utnyttjas av flera användare t.ex. kommuner, privata användare som hushållningssällskap och fiskevårdsorganisationer. I dessa fall bör Fiskeriverket ta betalt för data och rapporter.

Förslag: Ansvaret för undersökningsverksamheten inom resursövervakningen skall ligga på Fiskeriverket.

Fiskeriverket skall handha datainsamlingen när det gäller fiskresurserna i havet. Även när det gäller insamlingen av data vad avser fiskresurserna i sjöar, i kustzonen och i rinnande vatten ligger ansvaret på Fiskeriverket. Fiskeriverket kan dock upphandla undersökningar av t.ex. länsstyrelser, SLU m. fl. organisationer. Bearbetning och analys av det insamlade materialet skall utföras av Fiskeriverket. Databaser skall göras tillgängliga för forskare även utanför Fiskeriverket.

Sådant utvecklingsarbete som utförs i syfte att förbättra metodik och analys inom resursövervakningen skall utföras inom Fiskeriverket.

Finansiering bör ske med anslagsmedel och genom det direkta stöd som kan utgå från DG XIV.

12.9.2 Tillämpad forskning

När det gäller forskning, tillämpad eller grundläggande, begränsas de tänkbara utförarna till universitet och högskolor, forskningsinstitut som LFI samt Fiskeriverket. Den tillämpade forskningen och utvecklingsarbetet skall svara mot användarnas behov. Syftet är i detta fall att ta fram resultat som kan tillämpas direkt t.ex. vad gäller fiskevårdsåtgärder, vattenbruk eller fiskeriteknik (t.ex. selektion hos redskap). För att vara användbara krävs att resultaten är tillförlitliga, d.v.s. att de håller tillräcklig vetenskaplig kvalitet. Denna typ av forskning, där inomvetenskapliga frågeställningar inte står i centrum, tillhör inte universitet och högskolors primära uppgifter.

I Sverige finns vid sidan av Fiskeriverket få institutioner med verksamhet riktad mot olika typer av fiskforskning. Eftersom forskningens samhällsrelevans i enlighet med regeringens forskningsproposition tillmäts allt större betydelse förväntas tillämpad forskning få ett större utrymme vid universitet och högskolor. Uppgiften att ta fram det för Fiskeriverket erforderliga kunskapsunderlaget inom områdena fiskevård, fiskeriteknik, fiskeriekonomi och vattenbruk kan antingen ligga inom Fiskeriverket eller, beroende på frågeställning, utföras av någon annan, LFI eller eventuellt ett universitet t.ex. SLU. När det gäller vattenbruket har ansvaret för att utföra FoU redan lagts ut på institutionen för vattenbruk i Umeå som är en del av SLU.

Förslag: Tillämpad forskning som är direkt användbar för myndighetsutövningen bör bedrivas såväl inom Fiskeriverket som av universiteten.

Finansiering av denna verksamhet bör ske med dels anslagsmedel, dels genom att medel söks externt, t.ex. hos SJFR, MISTRA, DG XIV, samt för 10:6-medel.

12.9.3 Grundläggande forskning

Grundläggande forskning ger kännedom om fiskars biologi, miljökrav och om ekologiska sammanhang. Den utgör därför en vetenskaplig bas för hur resursen fisk bör utnyttjas.

Höga krav på kvalitet i metodik och analys föreligger. I det svenska forskningssystemet bedrivs grundläggande forskning framförallt inom universitet och högskolor. När det gäller den del av den grundläggande forskningen där avsikten är att lägga en grund som kan komma att ge tillämpning, så kallad riktad grundforskning, identifieras sådana frågeställningar ofta inom sektorsforskningen. I detta sammanhang kan Fiskeriverket, vid sidan av universiteten utgöra en lämplig utförare.

Enligt utredningens uppfattning bör därför, som en del i kompetensutvecklingen, viss forskning av typen riktad grundforskning utföras inom Fiskeriverket. Eftersom denna forskning medför höga vetenskapliga krav är det särskilt viktigt att den är utsatt för konkurrens.

Förslag: Behovet av fackkunskap inom respektive ämnesområde, t.ex. fysiologi, genetik, ekologi etc. medför att grundläggande forskning bäst utförs vid universitet och högskolor.

Den del av den grundläggande forskningen som bedrivs för att besvara inomvetenskapliga frågeställningar, d.v.s. där målet är att söka efter ny kunskap utan att någon speciell tillämpning finns i sikte, skall inte utföras vid en sektorsmyndighet.

Viss forskning av typen riktad grundforskning bör dock ingå i Fiskeriverkets verksamhet

Finansieringen skall erhållas i konkurrens med andra utförare, d.v.s. helt utgöras av externa medel från forskningsråd som SJFR, MISTRA och inom ramen för EU:s forskningsprogram

12.10 Att upprätthålla kvalitet

Av avgörande betydelse för den av Fiskeriverket utförda undersöknings- och FoU-verksamheten är att den omsätts i nyttigheter. Den viktigaste nyttan är att kunna stödja Fiskeriverkets kärnverksamhet vilket betyder att kunna generera sådan kunskap som kan ligga till grund för att varaktigt nyttja fiskeresurserna och bevara den biologiska mångfalden. Det är därför av största vikt att resultaten håller hög kvalitet avseende metodik och analys för att säkra tillförlitligheten. Såväl undersöknings- som FoU-verksamheten bör med andra ord kvalitetssäkras.

När det gäller undersökningar inom resursövervakningen är det, för att erhålla långsiktigt tillförlitliga resultat, särskilt viktigt att den kvalitetssäkras och att metodiken standardiseras. Detta gäller för såväl datainsamling i samband med provfisken och insamling av fiskestatistik som för bearbetning av biologiska prover vid t.ex. åldersanalys av fisk.

Granskning och utvärdering av grundläggande FoU-verksamhet kan oftast bara göras som internationella jämförelser. Ett sätt att fortlöpande granska kvaliteten är att publicera undersökningsresultaten i erkända internationella vetenskapliga tidskrifter. Resultaten granskas och diskuteras då av det internationella forskarsamhället. Ett annat sätt som också innebär fortlöpande granskning av forskarsamhället är att låta verksamheten vara konkurrensutsatt i samband med tilldelning av forskningsmedel. Detta innebär att medel för FoU-projekt får sökas

externt, i konkurrens med andra utförare, t.ex. inom ramen för EU:s forskningsprogram och t.ex. SJFR och MISTRA varvid kvalitetsaspekten bedöms då programmen godkänns.

För att uppnå både relevans och kvalitet inom undersöknings- och FoU-verksamheten bör denna utvärderas regelbundet av företrädare för dels sektorns intressenter, dels representanter för forskarsamhället. Detta kan med fördel göras genom att anlita internationella experter. Oavsett om det är fråga om grundläggande forskning eller datainsamling inom resursövervakningen, gäller att internationellt samarbete såsom inom EU:s forskningsprogram och ICES:s arbetsgrupper medför en löpande kvalitetsgranskning av de svenska insatserna.

Av resonemanget framgår att det finns möjligheter att upprätthålla kvalitet även i det fall undersöknings- och FoU-verksamheten handhas av en myndighet.

12.11 Fiskeriverkets organisation för undersöknings- och FoU-verksamhet

12.11.1 Nuvarande organisation

Fiskeriverkets undersöknings- och FoU-verksamhet utförs inom utredningsavdelningen vilken består av en central enhet samt verkets tre laboratorier och två försöksstationer. Den centrala enheten är relativt liten med tre årsarbetskrafter.

Tidigare organiserades även Fiskeriverkets tre utredningskontor inom utredningsavdelningen men dessa har fr.o.m. 1 september 1997 överförts till resurs- och miljöavdelningen.

Utredningsavdelningens uppgift är att svara för det biologiska, fiskeritekniska och fiskeriekonomiska kunskapsunderlag som erfordras för att verket skall kunna fullgöra myndighetsuppgifterna. Det betyder att avdelningen skall ansvara för att tillfredsställa de behov av kunskapsunderlag som övriga avdelningar inom verket efterfrågar.

Den centrala enheten ansvarar för planering, samordning och arbete med övergripande nationella och internationella FoU-frågor. Enheten handlägger även stöd till extern FoU och representerar Fiskeriverket i flera samarbetsorgan bl.a. SJFR:s programorgan för fiskforskning, Naturvårdsverkets miljöövervakningsnämnd och arbetsgrupp för FoU kring biologisk mångfald samt Nordiska ministerrådets grupp för fiskeriforskning. Tillsammans med Havsfiskelaboratoriet representerar den

centrala enheten Sverige även i STECF inom EU och i ICES:s beslutande råd.

FoU-verksamheten inom Fiskeriverket bedrivs för närvarande vid tre laboratorier, Havsfiske-, Kust- och Sötvattenslaboratorierna, vid två försöksstationer, samt i viss utsträckning även vid de tre utredningskontoren (i Jönköping, Härnösand och Luleå). Sammanlagt bedrivs verksamhet vid 14 platser. Havsfiskelaboratoriet är beläget i Lysekil och har en avdelning i Karlskrona. Sötvattenslaboratoriet ligger i Drottningholm med verksamhet även vid ett kontor i Örebro och svarar för de båda försöksstationerna i Älvkarleby respektive Kälarne. Kustlaboratoriet finns vid Öregrund och har kontor även vid Nya Varvet i Göteborg samt vid kärnkraftverken, Oskarshamn, Barsebäck och Ringhals.

Då fiskar kan förekomma i olika områden under olika tider på året eller under olika delar av livscykeln kan intresset för arter falla inom mer än ett laboratoriums ansvarsområde. Detta kan antingen leda till att inte något av laboratorierna tar det fulla ansvaret för arten i fråga, alternativt att visst dubbelarbete förekommer. Som exempel kan nämnas att det pågår arbete kring problematiken med ål vid både Kust- och Sötvattenslaboratoriet. Andra exempel utgör vissa marina fiskar där Havsfiskelaboratoriet ansvarar för biologi och fisket i havet medan Kustlaboratoriet ansvarar för fisket i kustzonen där arten kan uppehålla sig under delar av livscykeln eller under vissa delar av året. Vidare förekommer i flera fall snarlika frågeställningar vid de olika laboratorierna. Enligt utredningens uppfattning skulle ökad samverkan mellan laboratorierna leda till effektivisering.

Fiskeriverkets totala undersöknings- och FoU-verksamhet finansieras till största delen med externa medel. De medel som verket förfogar över, anslaget C1 samt 10:6-medel, motsvarar enligt den av utredningen genomförda enkätundersökningen cirka 40% under 1997 (se bilaga 2). Under de senaste åren har förändringar skett vad gäller finansiering av verkets undersöknings- och FoU-verksamhet. Medel som Fiskeriverket tidigare har förfogat över, t.ex. prisregleringsmedel, villkorsmedel och anslaget C2 som avsåg extern FoU har upphört. Samtidigt har besparingskrav ålagts Fiskeriverket för anslaget C1. Andra, externa, finansieringskällor har tillkommit, t.ex. MISTRA och olika former av EU-stöd. Dessa är dock bundna till speciella områden och begränsar därmed möjligheterna för Fiskeriverket att styra verksamheten mot för verket angelägna problemområden.

De för verket mest centrala forskningsprojekten styrs med egna medel genom budgetprocessen. Laboratorierna har hittills agerat relativt självständigt vilket har lett till bristande samordning mellan enheterna.

Sammantaget medför denna situation att det krävs klara prioriteringar av den undersöknings- och FoU-verksamhet som kan anslagsfinansieras och att extern finansiering måste sökas för att komplettera den prioriterade verksamheten.

12.11.2 Ny organisation

Fiskeriverkets centrala enheter bör ansvara för övergripande planering och styrning av verksamheten. Till detta hör att sätta ambitionsnivåer och prioritera samt att fördela insatser till egen undersöknings- och FoU verksamhet eller till externa utförare.

Fiskeripolitiken omfattar en nationell del och en del som ingår i EU:s gemensamma fiskeripolitik. Detta bör, enligt utredningens förslag avspeglas i Fiskeriverkets organisation. Därför bör undersöknings- och FoU-verksamheten inom verket organiseras på motsvarande vis så att en avdelning omfattar fisket i havet och en avdelning som omfattar fisket i sötvatten och i kustzonen. Genom en sådan organisatorisk styrning och med hjälp av en väl genomförd verksamhetsplanering av undersöknings- och FoU-verksamheten kan verket centralt erhålla erforderligt kunskapsunderlag i den löpande verksamheten och samtidigt successivt precisera kraven på de undersökningar och den FoU som verket behöver. På så sätt kan inriktning på relevanta frågeställningar göras.

En avvägning måste göras mellan kärnverksamhet och stödjande verksamhet. Detta måste gälla oberoende av hur verksamheten som helhet finansieras. Styrningen bör vara sådan att samordning sker på så sätt att dubbelarbete minimeras och så att frågeställningar löses gemensamt. Exempel på områden där samordningsvinster kan erhållas är, förutom åldersanalys, t.ex. redskapsselektion, metodik för hydroakustiska undersökningar, och rekryteringsmodeller Även problematiken kring ål m.fl. vandrande arter kan lösas bättre genom samverkan.

I all FoU-verksamhet gäller att större enheter befordrar kontinuitet i verksamheten genom att kompetensen i organisationen då kan vara mer varierad och ge utrymme för både bredd och djup. Detta gäller speciellt fiskeriforskning där frågeställningarna ofta är av tvärvetenskaplig karaktär.

För att åstadkomma ökad effektivitet med mindre risk för dubbelarbete och samtidigt stärka sambanden mellan verkets olika undersöknings- och forskningsverksamheter bör undersöknings- och forskningsverksamheten sammanföras i färre och mindre spridda enheter.

Utredningen anser att verksamheten med undersökningar och FoU bör sammanföras i två enheter inom de två föreslagna avdelningarna. Den ena enheten, "Enheten för marina undersökningar" bör i huvudsak

ansvara för undersöknings- och FoU-verksamhet som är relaterade till CFP och därför avser marina arter. Den andra enheten, "Enheten för kust- och sötvattensundersökningar", inriktas mot frågeställningar relaterade till den nationella fiskeripolitiken och ansvarar för undersöknings- och FoU-verksamhet kring sötvattensarter inklusive vandringsfiskar, t.ex. ål, lax och havsöring samt fisket i kustzonen.

Uppdelningen motsvarar inte fullständigt en uppdelning utifrån den gemensamma fiskeripolitiken respektive nationell fiskeripolitik avseende arter. Vissa arter inom det föreslagna ansvaret för "Enheten för kust- och sötvattenundersökningar", t.ex. ål och laxen i Östersjön omfattas av CFP. Vissa marina arter utgör även en viktig del av kustfisket, d.v.s. faller inom den nationella fiskeripolitiken.

Förslag: Fiskeriverkets undersöknings- och forskningsverksamhet koncentreras geografiskt till två enheter. Dessa knyts direkt till fackavdelningarna med avseende på ämnesområde.

Till "Enheten för marina undersökningar" förs verksamhet för undersöknings- och FoU-verksamhet som avser behoven inom den gemensamma fiskeripolitiken, d.v.s. marin verksamhet.

Till "Enheten för kust- och sötvattenundersökningar" förs verksamheter relaterade till den nationella fiskeripolitiken, i huvudsak de områden som nu täcks av Sötvattens- och Kustlaboratorierna. Därvid skall dessa verksamheter i ökad utsträckning integreras och koncentreras. Kustfrågor kräver samordning även med den marina verksamheten.

Forskningsfartygen

Fiskeriverket förfogar över två forskningsfartyg, det oceangående U/F Argos som används för resursövervakning i havet, och U/F Ancylus som förutom av Havsfiskelaboratoriet, även används av Kust- och Sötvattenslaboratoriet för undersökningar vid kusten och i de Stora sjöarna. Fartygen ingår i utredningsavdelningen och administreras av Havsfiskelaboratoriet vad gäller planering av expeditioner och tillstånd till undersökningar på andra staters vatten.

U/F Argos är Sveriges enda oceangående forskningsfartyg. Den aktiva verksamhetstiden med nuvarande storlek på besättningen delas med SMHI genom ett samarbetsavtal som innebär att SMHI använder fartyget och betalar enligt en fastställd taxa. Drifttiden för U/F Argos motsvarade under 1997 32-33 veckor varav Fiskeriverket står för 60% och SMHI för 40%. Den totala kostnaden är 9-10 miljoner kronor årligen. Expeditionerna är väl samordnade mellan Fiskeriverket och SMHI vilket innebär att personal från SMHI nästan alltid ingår i Fiskeriver-

kets expeditioner. Kostnaderna för U/F Ancylus uppgår till ca 800 000 kronor årligen. Drifttiden är cirka 30 veckor per år, vilket är vad som är möjligt med nuvarande storlek på besättningarna.

För att minska kostnaderna bör beläggningen vara så hög som möjligt. Havsfiskelaboratoriet planerar fartygstider och fördelar expeditionstid mellan Fiskeriverket och SMHI. Det finns en strävan att genom de kontakter som framförallt Havsfiskelaboratoriet har inom ICES och DG XIV samordna fartygsexpeditioner med andra länder, antingen bilateralt eller inom EU-samarbetet.

Utredningen anser att nuvarande ordning bör bibehållas så att planeringen av fartygens aktivitet och kostnader ingår i ansvaret för "Enheten för marina undersökningar".

12.12 Samarbete med andra forskningsorgan och forskningsinstitut

12.12.1 Uppdragsverksamhet

Eftersom Fiskeriverket besitter en omfattande kompetens när det gäller undersöknings- och FoU-verksamhet anlitas verkets laboratorier ofta av andra avnämare, inte minst av Naturvårdsverket. Sådan uppdragsverksamhet kan bli omfattande.

Förslag: Fiskeriverket skall begränsa sin uppdragsverksamhet till att endast omfatta objekt som även är av väsentlig betydelse för verkets behov av kunskapsunderlag och bas för kärnverksamheten.

12.12.2 Laxforskningsinstitutet.

Laxforskningsinstitutet, LFI, är en ideell förening. Inom föreningens ram samverkar kraftindustrin med fiskeintresset, vilket företräds av Fiskeriverket. Fiskeriverket står för minst 20% av finansieringen. Vid LFI pågår i huvudsak arbete avseende laxens havsfas medan arbete kring laxens älvfas utförs vid bl.a. Sötvattenslaboratoriet och utredningskontoren inom Fiskeriverket. LFI:s arbete omfattar resursövervakning i form av beståndsuppskattningar, utvärdering av olika beskattningsmönster m.m. LFI ställer personal till förfogande när det

gäller laxfrågor i ICES och NASCO. Fiskeriverket svarar med anledning av detta för 25% av en tjänst vid LFI.

Resursövervakning och rådgivning med avseende på beskattning hör till Fiskeriverkets kärnverksamhet. Det gäller speciellt problematiken kring laxen i Östersjön som enligt regleringsbrev är en prioriterad uppgift för Fiskeriverket. För att erhålla ett helhetsgrepp om laxproblematiken och för att ansvaret för resursuppskattningar på lax skall läggas till övriga uppskattningar av fiskresurserna föreslås att denna verksamhet överförs till "Enheten för kust- och sötvattensfiske". Fiskeriverkets engagemang i LFI avvecklas därmed.

Förslag: Överläggningar inleds med LFI i syfte att avveckla Fiskeriverkets engagemang i LFI. Samtidigt överförs till Fiskeriverket den speciella funktionen avseende resursuppskattningar.

12.12.3 Universiteten

Sveriges lantbruksuniversitet, SLU

Lantbruksuniversitetet intar en särställning bland universiteten eftersom det är ett universitet för sektorn med finansiering från Jordbruksdepartementet. Institutionen för vattenbruk i Umeå skall även i fortsättningen ansvara för forskningsfrågor som rör vattenbruket. Ett ökat samarbete bör utvecklas med Lantbruksuniversitetets institution för vattenbruk i frågor som rör vissa vandringsfiskar, lax och havsöring.
Fiskeriverket har ett ansvar för utvecklingen av vattenbruket, d.v.s. odling av fisk för konsumtion och sättfisk. Utförandet av FoU-verksamhet och problematiken kring vattenbruket ligger däremot på SLU genom Institutionen för vattenbruk i Umeå, med två professurer i ämnet.

Vattenbruket ingår i den gemensamma fiskeripolitiken. Fiskeriverket har, inte minst för utvecklingen av näringen och de därmed sammanhängande stöden från EU behov av visst kunskapsunderlag. Odlingsverksamhet inom vattenbruk och därtill hörande problematik utgör ett avgränsat område varför utförandet av FoU-verksamheten mycket väl kan ligga utanför Fiskeriverket. Inom Fiskeriverket bör dock finnas kompetens så att problematiken kan förstås och så att myndigheten kan fatta de beslut avseende näringen som erfordras.

Övriga universitet och högskolor

Eftersom det svenska systemet med sektorsforskning respektive inomvetenskaplig forskning utförs vid olika institutioner är utbyte mellan olika utförare nödvändig.

Samarbete mellan Fiskeriverkets laboratorier och olika universitet är av stor vikt då Fiskeriverket inte utför grundläggande forskning. Samarbete med universiteten ger värdefulla tillskott till Fiskeriverkets FoU-verksamhet men innebär också att forskningen vid universiteten riktas mot för sektorn relevanta frågeställningar.

Lokalisering av Fiskeriverkets laboratorier till universitetsorter är en fördel. En lokalisering av "Enheten för marina undersökningar" till Lysekil ger goda förutsättningar till samarbete med Göteborgs universitet och speciellt dess institution för marin ekologi vid Kristineberg och Tjärnö. På motsvarande sätt innebär en lokalisering av "Enheten för kust- och sötvattenundersökningar" till Drottningholm möjligheter till samarbete med institutioner vid universiteten i Stockholm och Uppsala.

En del i ett sådant samarbete bör vara att doktorander vid universiteten bereds möjlighet att utföra sin uppgift inom Fiskeriverkets enheter men med handledning från universiteten. Inom enheterna bör finnas möjlighet att finna biträdande handledare vilket även kan bidra till att personal vid enheterna tillgodogör sig aktuella forskningsrön. Ett sådant doktorandsamarbete kan vara av speciell vikt för rekrytering till Fiskeriverket, speciellt som fiskeribiologisk utbildning saknas i Sverige. Doktorandsamarbete förekommer redan men kan stärkas. Ett sätt skulle kunna vara att forskning ingår i vissa tjänster på de två föreslagna FoU-enheterna vid Fiskeriverket t.ex. i form av adjungerade professorer. Att låta forskning ingå i vissa tjänster vid Fiskeriverket bidrar till att aktuella forskningsrön snabbare kan komma att omsättas i nyttigheter eftersom utvecklingen inom forskningen följs kontinuerligt.

Det är utredningens uppfattning att Fiskeriverket som ansvarig myndighet för sektorn bör ta initiativ till att samla den kompetens som finns inom landet i fiskeribiologiska frågor. Detta kan ske genom att Fiskeriverket anordnar symposier, seminarier m.m.. På så sätt kan även den kunskap som finns inom universitet och högskolor tas tillvara.

Förslag: Samarbetet med lantbruksuniversitetets institution för vattenbruk i Umeå utvecklas.
Samarbetet med universiteten utvecklas avseende doktorander, adjungerade professurer, gästforskning m.m. Fiskeriverket utvecklar ett program för sådant samarbete med forskningsinstitutioner vid universiteten.

12.13 Internationella havsforskningsrådet, ICES

ICES är en opolitisk mellanstatlig organisation för vetenskapligt utbyte av information om havet och dess resurser. Detta sker genom att främja och koordinera forskningsaktiviteter i de olika medlemsländerna. Samarbetet över nationsgränserna har kommit till stånd för att gemensamma insatser krävs när det gäller att hushålla med resurser i haven. ICES verkar på områdena fiskeri, oceanografi och miljöfrågor. Det utmynnar i vetenskapligt baserad rådgivning till medlemsländerna och till internationella organ, däribland EU. ICES utgör en paraplyorganisation där experter från de olika medlemsländerna deltar i olika kommitteer och arbetsgrupper.

Enligt konventionens artikel 5 åtar sig medlemsländerna att förse rådet med de upplysningar som behövs för att uppfylla rådets målsättningar. Merparten av arbetet utförs av experter i de olika arbetsgrupper m.m. som finns (se vidare kapitel 9). Att delta i detta internationella samarbete får anses vara speciellt viktigt för ett litet land som Sverige som därmed får tillgång till FoU-resultat på en rad områden, även där de nationella insatserna är små.

SIKO, Svenska ICES kommittén, har Fiskeriverket som huvudansvarig. Kommittén prioriterar deltagandet i olika arbetsgrupper. Inom SIKO arbetar Fiskeriverket i samarbete med de andra intressenterna, SMHI, Naturvårdsverket m.fl. fram ett förslag på vilken medverkan i arbets- och studiegrupper som olika intressenter skall ha. Förslaget föredras för Jordbruksdepartementet som sätter de ekonomiska ramarna och förordnar de svenska representanterna. De svenska delegaterna i ICES:s råd anmäler sedan det svenska deltagandet till ICES:s sekretariat.

Det mesta arbetet med att ta fram underlag till ICES sker i det ordinarie arbetet vid de olika institutionerna och bekostas således av projekt eller anslagsmedel. Det är av den anledningen viktigt att de arbets- och studiegrupper som väljs ut motsvarar den ordinarie verksamheten, d.v.s. de nationella prioriteringarna. Risken för fokusförskjutning finns annars och att resurser satsas på mindre viktiga frågeställningar. Sverige bör delta i sådana arbetsgrupper som är av betydelse för EU-arbetet.

Efterfrågan vad gäller rådgivning från ICES ökar, inte minst från EU:s sida. Dessutom har bristfällig statistik i det kommersiella fisket medfört att det för att göra tillförlitliga beståndsuppskattningar krävs allt fler fiskeoberoende provtagningar. Sammantaget innebär detta att arbetet inom ICES ökar.

Problemet med undermålig fiskestatistik för en rad bestånd har i brev från ICES (Ref. J.4), daterat 5:e mars 1996, påtalats för medlemsländernas ansvariga ministrar. Detta gäller bl.a. fisket på torsk och tunga i Skagerack och Kattegatt samt fisket på torsk, sill och skarpsill i Östersjön.

När det gäller uppskattningar av fiskresurserna bidrar Sverige enligt ICES uppfattning under genomsnittet i bearbetnings- och analysarbetet och endast i liten omfattning när det gäller att utveckla nya modeller. Undantag finns dock, t.ex. för lax.

Förslag: Sveriges deltagande i ICES bör bibehållas på minst samma nivå som för närvarande med finansiering via anslag från Jordbruksdepartementet. Sverige bör i större omfattning bidra i arbetet med att uppskatta fiskresurserna.

12.14 Skogs- och jordbrukets forskningsråd, SJFR

SJFR har på regeringens uppdrag ett övergripande ansvar att fördela forskningsmedel inom området fisk och fiske. Rådet skall i enlighet med sin instruktion stödja och främja i första hand grundläggande och långsiktig forskning som gagnar ett hållbart utnyttjande av de biologiska resurserna. Stödet till fiskforskning omfattar både grundläggande och tillämpad forskning inom fiskerinäringen inklusive vattenbruket. Detta ges antingen inom ramen för "programorganet för fisk", sektoriell forskning, eller inom något av ämnesutskotten för disciplinär forskning: organismbiologi, ekologi, cellbiologi och kemi samt ekonomi och samhälle.

När det gäller ansökningar inom "programorganet för fiskforskning" behandlas inkomna ansökningar av organets ledamöter varvid varje ansökan erhåller ett prioriteringsvärde. Stor vikt läggs vid ansökans vetenskapliga kvalitet samt bedömning av sökandens kompetens utifrån publiceringsprofil. Ansökan poängsätts och kan maximalt erhålla 25 poäng. Av dessa bedöms ansökans sektorsrelevans på en skala 0-2 poäng där 0 innebär att ansökan inte bör erhålla stöd från SJFR. Programorganets sammansättning utgörs av fem representanter för forskarsamhället, en representant från Fiskeriverket samt som sekreterare en person från SJFR:s kansli. Enligt den utvärdering som genomfördes 1992 har rådets satsningar bidragit till att "bygga upp en hög internationellt erkänd grundforskningskompetens inom flera ämnesområden".

SJFR:s stöd till fiskeriforskningen, d.v.s. undersökningar av fiskar och skaldjur som är utsatta för exploatering vilket förutom biologi och ekologi även inkluderar tekniska och ekonomiska aspekter, bör enligt utredningens uppfattning kunna öka. Inom "programorganet för fiskforskning" bör stöd utgå till FoU som är relevant för sektorn, d.v.s. till både grundläggande och tillämpad forskning som kan komma att omsättas i nyttigheter. Stöd bör utgå till FoU med betydelse för t.ex. fiskerinäringen, vattenbruket och inom fiskevården samt för bevarande av biologisk mångfald. Den nuvarande ordningen som kommer till uttryck i sammansättningen på ledamöterna och prioriteringssystemet innebär att relevansen för sektorn inte prioriteras tillräckligt jämfört med mer disciplinär, inomvetenskapliga kriterier.

Ett sätt att styra tilldelningen av medel mot för sektorn relevanta frågeställningar kan vara att SJFR vid utlysning av ansökningstillfällen tillkännager prioriterade områden. Detta skulle kunna medföra ökad forskning på eftersatta områden.

Mot bakgrund av att stora förändringar i fiskets förutsättningar har skett under det senaste decenniet, inte minst genom EU-inträdet, bör vissa FoU-områden ges annan prioritet. Detta gäller t.ex. miljöansvaret inom fisket där ökad FoU fordras för att få kunskaper om fiskars roll i ekosystemet och därmed fiskets påverkan på systemet (se proposition 1997/98:2). De prioriteringar som för närvarande råder utarbetades i "Programmet för fiskforskning i Sverige" av SJFR i samverkan med dåvarande Fiskeristyrelsen 1987.

Utredningen föreslår att uppdraget till SJFR ändras på så sätt att relevenskriteriet ges ökad betydelse. Utredningen förordar att Programorganets sammansättning förändras. Detta skall ske med beaktande av kvalitetsnormer och en starkare styrning mot projekt med för sektorn relevanta frågeställningar. Antingen kan antalet ledamöter utökas med ytterligare representanter för sektorsintressena eller också kan sammansättningen ändras. Forskarrepresentanternas roll i sammanhanget bör vara att bedöma ansökningarnas kvalitet medan sektorsföreträdarna skall svara för prioritering med avseende på relevans.

Utredningen föreslår vidare att den princip som skall råda vad gäller tilldelning av medel bör vara sådan att, bland de ansökningar som uppfyller ställda kvalitetskrav väljs de med högst sektorsrelevans.

Ett nytt program för "Fiskforskning i Sverige" bör utarbetas.

12.15 EU-stöd

På fiskets område förekommer, som en del i CFP, två typer av stöd till FoU-verksamhet i medlemsländerna, nämligen dels stöd via ramprogrammen för forskning och utveckling, dels stöd direkt från DG XIV för mer tillämpade projekt och undersökningsverksamhet. Stöd utgår till verksamheter med ett tydligt gemenskapsintresse och skall vara additativt, dvs komplettera inte ersätta de enskilda ländernas FoU på området. Projekten drivs i samarbete med andra länder och stöd utgår med vanligen upp till 50% av projektkostnaderna (se vidare kapitel 9).

När det gäller stöd inom det nu pågående 4:e ramprogrammet har Sverige varit framgångsrikt i jämförelse med andra länder. Sverige har erhållit motsvarande 4,5-5,1% av tilldelade medel, vilket skall jämföras med det finansiella bidrag på cirka 2,7% som Sverige svarat för. Även när det gäller det direkta stödet från DG XIV hävdar sig Sverige väl. Under 1995 erhölls 2,7% av medlen och under 1996 3,9%. Stöd via ramprogrammen har framförallt gått till universiteten men också till projekt vid Sötvattenslaboratoriet och Havsfiskelaboratoriet medan stöd från DG XIV endast har utgått till Havsfiskelaboratoriet. Att Sverige har varit framgångsrikt i fråga om EU-medel visar att svensk forskning hävdar sig väl i den internationella konkurrensen, vilket också är ett bevis på att den svenska FoU-verksamheten håller hög kvalitet. Mot bakgrund av att Sverige hittills har varit framgångsrikt avseende medel för FoU från EU anser utredningen att det inte föreligger behov av att inrätta någon ny funktion för detta.

När det gäller Fiskeriverkets engagemang är en av fördelarna med att delta i detta internationella samarbete att kunskap och information utbyts och en annan att en kvalitetsgranskning av de svenska insatserna erhålls automatiskt. Risken med att delta i forskningssamarbetet är att det eventuellt kan innebära en fokusförskjutning. Projekten tillkommer inom ramen för CFP, d.v.s. för Fiskeriverket relevant verksamhet men kan, när det gäller stödet från forskningsprogrammen eventuellt innebära en förskjutning från kärnverksamheten mot mer grundläggande frågeställningar.

Deltagande innebär att resurser binds upp genom att vanligen 50% av projektkostnaderna utgör nationella medel. Det behövs med andra ord finansiella resurser för nationellt bidrag för att erhålla EU-stöd. För Fiskeriverket är det därför viktigt att projekten ryms inom ramen för prioriterade områden och att resurser inte tas från kärnverksamheten.

12.16 Medel enligt 10 kap. 6 §, vattenlagen

Denna avgift fastställs enligt 10 kap 6§ vattenlagen och utdöms i vattenmål i syfte att kompensera den skada som kan antas påverka fisket. Avgiften skall enligt vattenlagen främja fisket inom landet och enligt förordning (1983:945) användas till att bekosta forskning och utveckling inom fiskevården enligt Fiskeriverkets bestämmande. Med hänsyn till medlens ursprung har användningen begränsats till FoU som rör sötvatten, sötvattensarter och vandringsfisk. Intäkterna av avgifterna uppgår årligen till ca 7 miljoner kronor.

Fiskeriverket samråder med SJFR om medlens användning. Frågor om medlen behandlas även i Fiskeriverkets rådgivande grupp för forskningsfrågor. Regeringen godkänner användningen av de medel som används i Fiskeriverkets och länsstyrelsernas verksamhet. I takt med att anslagen till Fiskeriverket har minskat har medlen i allt högre grad kommit att användas i verkets interna FoU.

Olika medel som Fiskeriverket tidigare har förfogat över har dragits in. År 1997 upphörde bl.a. anslag C 2, för främjande av fisket inom landet. Detta anslag användes för forskning och disponerades i samråd med SJFR inom ramen för programmet, Fiskforskning för Sverige, bl.a. för att stödja extern FoU. Fiskeriverkets stöd riktades främst mot sådan tillämpad forskning och sådant utvecklingsarbete som inte omfattas av stöd från SJFR. Eftersom det nu inte finns något anslag för extern forskning innebär det att Fiskeriverkets möjligheter att i samråd med SJFR främja extern fiskforskning är mycket begränsade.

Utredningen anser att de så kallade 10:6 medlen även fortsättningsvis skall handhas av Fiskeriverket. De skall kunna användas till såväl undersökningsverksamhet som till forskning.

Vidare bör anslaget göras tillgängligt för forskare såväl inom som utom Fiskeriverket. Det kan åstadkommas genom ett ansökningsförfarande och genom ett utökat samarbete med SJFR.

Ansökningarna skall ställas till Fiskeriverket som därefter gör en uppdelning av ansökningarna efter kategorierna undersökningsverksamhet och forskning. Ansökningar om medel till forskning skall vetenskapligt granskas av SJFR. Fiskeriverket kan sedan bevilja medel till projekt som av SJFR bedömts hålla tillräckligt hög vetenskaplig kvalitet. Om en sådan ordning införs kan regeringen ge Fiskeriverket ett generellt uppdrag att besluta om 10:6 medel.

Förslag: Fiskeriverket skall även i fortsättningen handha medel beslutade enligt 10 kap. 6 § i vattenlagen. Medlen skall användas till såväl forskning som undersökningsverksamhet. De skall göras tillgängliga för forskare även utanför Fiskeriverket genom ett ansökningsförfarande.

Regeringen bör överföra till Fiskeriverket beslutsrätten om medlens användning med villkoret att SJFR skall ansvara för den vetenskapliga bedömningen av forskningsansökningarna.

13 Organisation för uppgifter inom fiskeriadministrationen

13.1 Utgångspunkter för organisationsförslaget

13.1.1 Principer för organisationsutformning

Som framgår av kapitel 10 följer utredningens förslag avseende den framtida organisationen och administrationen på fiskeriområdet vissa principer. Enligt utredningens direktiv skall en ny organisationsutformning syfta till att renodla verkets roll som regeringens instrument för en fiskeripolitik inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Organisationen skall även vara uppbyggd på ett sådant sätt att samverkan med EG-kommissionens direktorat för fiske, DG XIV underlättas.

Utredningens utgångspunkt har därför varit att den nya organisationen skall utformas så att uppgifter som ingår i den gemensamma fiskeripolitiken skiljs från uppgifter som ingår i nationell politik. Det är en uppdelning som utredningen följer i sina överväganden och förslag på alla nivåer i organisationen; departementet, Fiskeriverkets centrala delar, laboratorier och utredningskontor. En annan princip som tillämpas är att så mycket som möjligt av administrationen av den nationella fiskeripolitiken bör ligga på länsstyrelser eller hos privata utförare så nära användarna som möjligt. Kopplingarna till miljöpolitiken spelar här en viktig roll. När det gäller den gemensamma fiskeripolitiken följer istället utredningen principen om koncentration så att resurserna hålls samman och på så sätt förbättrar kommunikation och utbyte och därigenom kan medföra en förbättrad effektivitet. Utbytet med DG XIV kan underlättas och även samarbetet med departementet både avseende den långsiktiga inriktningen och i förhandlingar på kort sikt. Utredningen har intentionen att i så stor utsträckning som möjligt överföra till pri-

vata utförare sådant som inte är myndighetsuppgifter och att överföra till andra myndigheter eller till den privata sektorn sådana uppgifter som Fiskeriverket utför på uppdrag av andra myndigheter. Genom att fullfölja denna principiella inriktning kan administrationen renodlas inom fiskerisektorn, så långt f.n. är möjligt till ett verksamhetsområde för det marina yrkesfisket och ett verksamhetsområde för kust- och sötvattensfisket inklusive fritidsfisket.

13.1.2 Det offentliga åtagandet och den svenska förvaltningsstrukturen

Ansvaret för den gemensamma fiskeripolitiken utgör ett offentligt åtagande för samtliga länder inom unionen. Som framgår av kapitel 10 bör därför fiskeriadministrationen till stor del bedrivas i offentligt regi även i Sverige. Eftersom varje medlemsland bestämmer hur organisationen skall byggas upp inom landet bör, där så är möjligt, administrationen av den gemensamma fiskeripolitiken följa inriktningen för svensk förvaltningspolitik i övrigt. Detta innebär att olika uppgifter kan komma att utföras av organisationer eller företag likaväl som av den offentliga förvaltningen.

Flera utredningar, bl.a. Statsförvaltningen och EG, SOU 1993:80, Förvaltningspolitiska kommissionen, SOU 1997:9 och Statskontoret, 1996:7, EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning har värderat den svenska förvaltningsmodellen ur ett EU-perspektiv. Samtliga utredningar har bekräftat att det inte föreligger några hinder för att fortsätta arbeta inom den nuvarande förvaltningsmodellens ram. Däremot kan vissa delar av förvaltningen behöva utvecklas vidare för att arbetet i förhållande till administrationen inom EU skall kunna bli så effektivt som möjligt.

Det finns inte, som framgår av kapitel 11 några betänkligheter huruvida den nationella organisationen för administration av såväl den gemensamma fiskeripolitiken som den nationella fiskeripolitiken även i fortsättningen kan organiseras inom ramen för svensk förvaltningspolitisk tradition. Emellertid är den gemensamma fiskeripolitiken i likhet med den gemensamma jordbrukspolitiken en överstatlig politik. Detta medför att vissa anpassningsåtgärder krävs inom såväl departementet som inom berörda verk. Sådana anpassningsåtgärder avser främst hur departementet och verket skall samarbeta för att både kunna åstadkomma analyser och förslag avseende ändringar i den överstatliga politiken på lång sikt samt även resultat och beslut i det kortsiktiga förhandlingsarbetet.

För att undanröja missförstånd bör i enlighet med nämnda utredningar Sverige också göra övriga länder inom EU uppmärksamma på att uppdelning mellan departement och myndigheter av uppgifter snarare är en fördel än en nackdel då komplexiteten ökar.

13.1.3 Fiskeriadministration avseende den gemensamma fiskeripolitiken

Förutom av Jordbruksdepartementet utgörs aktörerna inom administrationen av den gemensamma fiskeripolitiken av Fiskeriverket, länsstyrelserna, Kustbevakningen och i viss mån av Statens jordbruksverk.

Fiskeriverket är en myndighet med sektorsansvar för förvaltningen av fiskeripolitiken under regeringen. De uppgifter Fiskeriverket har att verkställa regleras genom verkets instruktion, lagar, förordningar och regleringsbrev. Inom det område som avser den gemensamma fiskeripolitiken finns inte anledning att ändra på rådande formella förhållanden. Däremot krävs som framgår av kapitel 11 i framtiden ett fördjupat och utökat samarbete med departementet i denna del. En sådan fördjupad samarbetsform medför att Fiskeriverket i likhet med Jordbruksverket måste kunna ta och få uppdrag direkt av regeringen utan onödiga hinder. I denna del får myndigheten en roll som liknar stabsmyndighetens. Rollfördelningen mellan departementet och verket kan dock ändå ske inom ramen för den nuvarande förvaltningsmodellen genom fördjupad dialog och överenskommelser. Samarbetsformerna kommer dock att behöva följas upp regelbundet för att kunna hållas levande och på så sätt anpassas till nya behov.

Förslag avseende administrationen av den gemensamma fiskeripolitiken framgår av kapitel 11.

Förslag: Den svenska förvaltningsmodellen bör bibehållas inom fiskeriadministrationen och organisationsförändringar görs inom ramen för modellen. Samarbetsformerna mellan departement och myndigheter bör följas upp regelbundet.

13.1.4 Fiskeriadministration med avseenden på nationell fiskeripolitik

Geografiska avgränsningar styr tillämpningen av olika regelverk i Sverige.

EG:s regelverk har införlivats i svensk lagstiftning och omfattar alla aspekter på fisket. Inom ramen för resurspolitiken begränsas dock regleringarna till det yrkesmässiga fisket i marina vatten. Sverige har dock valt att tillämpa en resurspolitik som nära ansluter till EG:s även för det yrkesmässiga fisket i övriga vatten. Kompletterande bestämmelser finns i fiskelagen och i förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. Fritidsfisket inom Sveriges territorium regleras inte av den gemensamma fiskeripolitiken men styrs av fiskelagen och förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

Två geografiska områden ingår inte i detta regelkomplex. Det är fiske på statens vatten ovan odlingsgränsen som regleras i rennäringslagen och rennäringsförordningen, och fisket i gränsälvarna mot Finland som regleras i ett särskilt avtal mellan Finland och Sverige.

När det gäller tillämpningen av EG:s förordningar och fiskelagen ligger ansvaret på Jordbruksdepartementets fiskeenhet och på Fiskeriverket medan länsstyrelserna utför vissa delar av administrationen på delegation från Fiskeriverket eller genom att ansvaret fördelats till länsstyrelser genom förordning.

För fisket i statens vatten ovan odlingsgränsen är det Jordbruksdepartementets same- och utbildningsenhet samt Jordbruksverket som har ansvaret och tre länsstyrelser som utför arbetet. En särskild kommitté, regeringsbeslut 1997-09-11 (Jo 97/720, 1103 (delvis), 1669, 1694) har tillkallats för att utreda frågor om en ny rennäringspolitik. Enligt direktiven (dir 1997:102) skall en av utgångspunkterna för kommitténs överväganden vara att de myndighetsuppgifter som avser förhållanden mellan rennäringen och andra användare av marken liksom förvaltningen av statens mark ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen, vilket inkluderar fisket, bli kvar hos Statens fastighetsverk och länsstyrelsen. Kommittén skall redovisa sitt uppdrag senast vid utgången av år 1999.

När det gäller gränsälvarna mot Finland har finsk-svenska gränsälvskommissionen ansvaret. Avtalet utreds f.n. av en särskild utredning, Gränsälvsutredningen (dir. 1997:79). I det fall utredningens förslag medför sådana ändringar att avtalet mellan Sverige och Finland angående administrationen och organisationen av dessa frågor ändras kan detta få konsekvenser för den svenska fiskeriadministrationen.

Fisket i enskilda vatten är inte närmare reglerat men kan vid vanskötsel stoppas enligt en särskild vanhävdsparagraf, 29 § fiskelagen. Denna har dock aldrig utnyttjats. Någon direkt insyn i fisket i enskilda vatten kan inte utövas av staten. Indirekt har detta lösts genom att fiskevårdsområden har inrättats, enligt lagen om fiskevårdsområden. Fiskevårdsområden har dock inte bildats för alla enskilda vatten. Av lan-

dets sjöyta, de stora sjöarna oräknat, ingår 60 % inte i något fiskevårdsområde.

För att få en mer enhetlig hantering av beståndsuppföljning med hänsyn till Fiskeriverkets ansvar för fiskeresurserna och den biologiska mångfalden och en enhetligare nationell administration av fiskefrågor borde dessa följa samma princip för administration och organisation oavsett geografisk belägenhet och ägarskap. Detta skulle i så fall kräva flera lagändringar bl.a. i fiskelagen, rennäringslagen och lagen om fiskevårdsområden. Om en sådan princip fullföljdes skulle fiskefrågor som nu hanteras inom Jordbruksdepartementets same- och utbildningsenhet föras över till fiskeenheten. Fiskeriverket som sektorsmyndighet skulle därefter, om regeringen så beslutar, kunna bli ansvarig myndighet för samtliga frågor om fiske. Länsstyrelsernas roll och uppgifter på fiskets område enligt nuvarande lagstiftning behöver i princip inte ändras även om ansvaret för fiske i sin helhet åläggs Fiskeriverket. Fler uppgifter av regional och lokal karaktär kan med fördel ändå överföras till länsstyrelserna genom att Fiskeriverket av regeringen bemyndigas överföra uppgifter till annan myndighet.

Ansvaret för fiskevården i enskilda vatten ankommer på ägaren.

På annan plats i utredningen, kapitel 10 föreslås att fiskelagen bör ändras så att en bestämmelse om tillsyn (som inte kräver vanhävd) införs. Förslaget kräver emellertid ytterligare beredning.

Förslag: Principiellt bör Fiskeriverket som sektorsmyndighet svara för frågor om nyttjande av fiskeresursen inom Sveriges territorium och ekonomiska zon oavsett ägarförhållanden.

13.1.5 Uppdelning av fiskeriadministrationen på en CFP-del och en nationell del

För att kunna göra avvägningar mellan insatser som avser den gemensamma fiskeripolitiken och nationella delar av fiskeripolitiken bör en bodelning utföras såväl organisatoriskt som administrativt av dessa båda verksamhetsområden. Den gemensamma fiskeripolitiken är mycket starkt yrkesfiskeorienterad medan den nationella politiken även inriktas mot fritidsfiske och beståndsvård i sötvatten. Detta medför att dessa två politikområden som också till viss del är överlappande har olika intressenter, delvis kommunicerar i olika riktningar och har olika legal grund.

För att den gemensamma fiskeripolitiken ska kunna tillämpas aktivt såsom regeringen önskat krävs att den nationella administrationen på

detta område orienteras mot producenter av marina fångster och produkter från sådana fångster, d.v.s. mot yrkesfiskarena och dessas organisationer, mot vattenbruket och förädlingsindustrin samt dessas organisationer, mot konsumenter, mot forskning om fiske och fiskproduktion och mot EU:s olika organ samt mot andra medlemsländers administrationer. Härutöver finns behov av att kunna kommunicera och förhandla med ett stort antal internationella organisationer.

För att det nationella fisket som består av en liten del yrkesfiske och en stor andel fritidsfiske ska kunna bedrivas vid sidan av den gemensamma fiskeripolitiken utan konflikter, krävs kommunikation med vattenägare, med fritidsfiskets organisationer, med turistnäringen, med länsstyrelser och kommuner samt med miljömyndigheter i Sverige.

Dessa olika aktörers intressen är inte identiska. Det främsta problemet är att det krävs fortlöpande avvägning av hur olika intressenter som ibland helt och ibland delvis konkurrerar om samma resurs ska kunna ta del i denna resurs utan att den utarmas, d.v.s. på ett långsiktigt hållbart sätt.

De av utredningen besökta administrationerna i Storbritannien och Danmark har löst dessa kommunikations- och administrationsproblem på delvis olika sätt. Båda länderna har emellertid delat upp administrationen i departementet så att de nationella frågorna behandlas för sig och frågor avseende den gemensamma fiskeripolitiken för sig. På myndighetsnivå finns vissa gränsdragningar men dessa förvaltningar har inte fullföljt uppdelningen fullt ut. Det kan finnas flera orsaker till detta. Danmark och Storbritannien har inte så stora inhemska vattenterritorier som Sverige, det finns andra ägarförhållanden och förvaltningsstrukturen med fristående myndigheter är i dessa länder en ny företeelse. På lokal nivå finns emellertid återigen en uppdelning genom att särskilda myndigheter ansvarar för fritidsfisket.

För att bättre svara mot de krav som ställs inom fiskeripolitiken i dess helhet och kunna göra bedömningar i enlighet med de kriterier som gäller för respektive del av politiken bör de båda delarna i fiskeripolitiken avgränsas administrativt och organisatoriskt. En gränsdragning mellan administrationen av den gemensamma fiskeripolitiken och av den nationella fiskepolitiken bör löpa hela vägen från departementsnivån över myndigheterna och Fiskeriverkets laboratorier och andra lokala enheter. I de fall en organisatorisk bodelning inte är effektiv bör ändå arbetet redovisas på två huvudkostnadsbärare så att det blir möjligt att följa kostnadsutvecklingen inom vardera delen för sig. Detta gäller även i det fall administrationen sköts av länsstyrelsen, Kustbevakningen eller annan utförare.

Förslag: Organisationen för att administrera den gemensamma fiskeripolitiken och den nationella fiskeripolitiken delas upp med klara gränser.

13.2 Organisatoriska konsekvenser

I de följande avsnitten redovisas förslag till organisatoriska förändringar inom Jordbruksdepartementet och Fiskeriverket. Därefter redovisas förslag angående några frågor som nu utförs av andra myndigheter.

Förslag som avser administrationen av den gemensamma fiskeripolitiken redovisas i kapitel 11 och förslag avseende utrednings- och FoU-verksamheten redovisas i kapitel 12.

13.2.1 Jordbruksdepartementet

Inom fiskeenheten bör ansvaret för den gemensamma fiskeripolitiken och för den nationella fiskeripolitiken uppdelas på särskilda medarbetare (om det fanns fler medarbetare vore det lämpligt att funktionsindela fiskeenheten). En medarbetare bör avdelas för arbete med den nationella fiskeripolitiken. På departementsnivå har de frågor som hanteras inom den nationella delen av fiskeripolitiken fler kopplingar till miljöfrågor och andra areella näringar, friluftslivet samt nationell regionalpolitik än mot EU. Samarbetet kan då utvecklas i fråga om miljöfrågor, recipientkontroll, fiskevårdsinsatser och frågor om biologisk mångfald m.m. tillsammans med Miljödepartementet och Naturvårdsverket. Andra kopplingar är visst internationellt arbete riktat mot grannländer samt olika organisationer som arbetar med fritidsfiske, fiskevårdsområden mm. När det gäller näringslivet är kopplingarna till turism och besöksnäring större än till fiskerinäringen.

Inom Jordbruksdepartementets fiskeenhet kan avlastningen av nationella frågor på en särskild handläggare medföra att frågor avseende den gemensamma fiskeripolitiken hanteras mer koncentrerat.

Jordbruksdepartementets fiskeenhet har förändrats och utvidgats sedan EU-inträdet. Anpassningsprocessen till den gemensamma fiskeripolitikens behov av kompetens och flexibilitet har gradvis stabiliserats. Förändringar i Fiskeriverkets organisation och administration kan förutses få effekter för fiskeenheten.

Förslag: Utredningen föreslår inte några ändrade ansvarsförhållanden mellan departement och myndighet men samarbetet och flexibiliteten i administrationen och utbytet av kompetens och information måste öka.

13.2.2 Fiskeriverkets ledningsform

Fiskeriverket leds idag av en generaldirektör som biträds av en lekmannastyrelse med vissa beslutsbefogenheter. För att underlätta styrning och beslut bör Fiskeriverkets styrelse dras in och Fiskeriverket bli ett enrådighetsverk. Ansvarsförhållandet gentemot regeringen kan på så sätt bli tydligare. Ledningsformen för myndigheten bör anpassas till de förutsättningar som nu gäller med ökad delegering av verksamhetsansvar och ekonomiskt ansvar. En klar ansvarsbild underlättar dialogen mellan myndigheten och regeringen.

Ett annat viktigt skäl för att förändra ledningsformen är att medlemskapet i europeiska unionen ställer delvis andra och nya krav på regeringen. Regeringens styrning av myndigheterna måste ske mer direkt och på ett tydligare sätt än tidigare. Regeringen måste nu med hjälp av myndigheterna, ofta med kort varsel, kunna agera enhetligt och samordnat i olika förhandlingssituationer och kontakter med EU:s organ. Vidare måste analyser och utvärderingar, ställningstaganden och politik i ett långsiktigt perspektiv kunna utföras under längre perioder i ett utvecklat samarbete mellan regeringen och myndigheten.

Regeringens möjligheter att styra myndigheterna strategiskt, samordnat och effektivt ökar om en myndighet har ledningsformen enrådighetsverk. Inom ramen för de konstitutionella regler som gäller kan då regeringen utan omvägar eller fördröjande omständigheter föra en dialog med den som har det avgörande ansvaret för verksamheten. Modellen med enrådighetsverk tillgodoser kraven på såväl en tydlig ansvarsbild som behovet av att stärka regeringens styrmöjligheter bl.a. genom att klargöra politiska prioriteringar.

Det finns exempel på att flera myndigheters generaldirektörer deltar i beredningen av den politik som Sverige för inom ramen för den europeiska gemenskapen. En sådan modell bör även tillämpas avseende fiskeripolitiken.

Redan i propositionen (1993/94:185) om Förvaltningsmyndigheternas ledning förordades modellen med enrådighetsverk särskilt för de myndigheter som skulle komma att få en stark anknytning till gemenskapens politik. I 1995 års kompletterings-proposition (prop. 1994/95:150), bilaga 7, föreslogs att verksamhetens art och regeringens behov av styrning skulle vara utgångspunkten för valet av lednings-

form. En genomgång av samtliga myndigheters ledningsformer ledde till en departementsvis redovisning av vilka myndigheter som regeringen avsåg att ge ny ledningsform under 1995. Fiskeriverket avsågs få ledningsformen enrådighetsverk med insynsråd.

Jordbruksutskottet delade regeringens överväganden i fråga om de allmänna principerna för förvaltningsmyndigheternas ledning och ansåg att bl.a. Fiskeriverket borde få ledningsformen enrådighetsverk i kombination med insynsråd.

Konstitutionsutskottet föreslog i sin behandling av frågan om förvaltningsmyndigheternas ledningsform (bet. 1995/96 KU1) att den tidigare gällande huvudregeln att statliga myndigheter normalt skall ha en lekmannastyrelse vid sidan av myndighetschefen återinförs. Konstitutionsutskottet hänvisade i sitt betänkande även till Förvaltningspolitiska kommissionens uppdrag att analysera om nuvarande former för organisation och styrning av statlig förvaltning och verksamhet är ändamålsenlig i förhållande till de mål som lagts fast av regering och riksdag.

Den förvaltningspolitiska kommissionen anför i sitt slutbetänkande I medborgarens tjänst, en samlad förvaltningspolitik för staten följande (SOU 1997:57):

> Vid en sammanvägning av vad som nu har sagts finner kommissionen att den nuvarande formen lekmannastyrelse med delat ansvar bör avskaffas.

Den förvaltningspolitiska kommissionen ansåg att om beslutsbefogenheten är uppdelad mellan verkschefen och styrelsen blir ansvaret oklart. Att styrelsen på en gång är rådgivande och beslutande gör dess roll diffus.

Utredningen delar förvaltningspolitiska kommissionens bedömning i detta fall vilket innebär att utredningen förordar att Fiskeriverkets styrelse läggs ned.

Förslag: Fiskeriverkets ledningsform ändras till enrådighetsverk utan insynsråd. Modellen med enrådighetsverk tillgodoser kraven på såväl en tydlig ansvarsbild som behovet av att stärka regeringens styrmöjligheter bl.a. genom att klargöra politiska prioriteringar och samordna arbetet i EU. Ändringen kräver att Fiskeriverkets instruktion omarbetas.

Fiskeriverkets generaldirektör bör delta i beredningen av den politik som Sverige för inom ramen för den europeiska gemenskapen.

13.2.3 Fiskeriverkets organisation

Fiskeriverket har sedan EU-inträdet successivt utvecklat sin organisation för att möta de krav som den gemensamma fiskeripolitiken ställer. De delar av organisationen som nu nästan enbart har uppgifter inom den gemensamma fiskeripolitiken är i det centrala verket marknads- och strukturavdelningen, avdelningen för fiskerikontroll, samt internrevisionen som har bemannats under 1997. Av Fiskeriverkets laboratorier har Havsfiskelaboratoriet så gott som helt uppgifter avseende den gemensamma fiskeripolitiken.

Övriga delar av verksamheten riktas mot nationell fiskeripolitik eller administrerar en blandning av uppgifter inom den gemensamma fiskeripolitiken och rent nationella delar.

För att kunna värdera och anpassa insatserna för den gemensamma fiskeripolitiken och nationella delar av fiskeripolitiken var för sig bör Fiskeriverkets organisation anpassas så att två verksamhetsområden renodlas, verksamhetsområdet för den gemensamma fiskeripolitiken och verksamhetsområdet för den nationella fiskeripolitiken. Om en sådan delning inte fullt ut kan åstadkommas med organisatoriska förändringar bör verkets interna redovisning anpassas till motsvarande kostnadsbärare så att det blir möjligt att bedöma effektiviteten för vardera verksamhetsområdet för sig.

Förändringar inom undersöknings- och FoU-verksamheten medför om de genomförs flera olika konsekvenser både avseende effektivitet och kostnader.

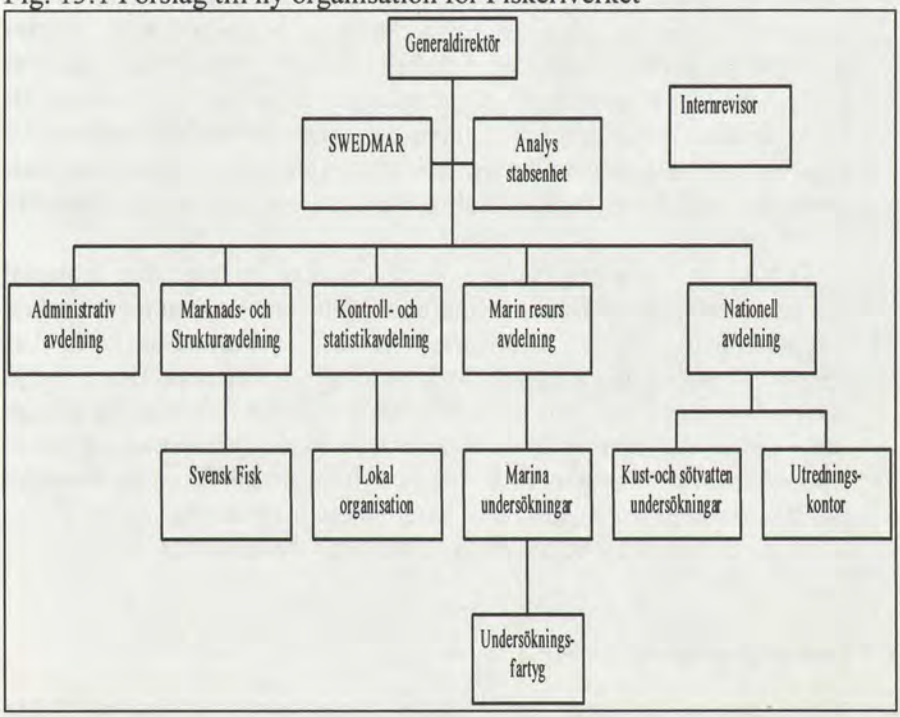
För att stärka det arbetet inom gemenskapspolitiken på lång sikt är det nödvändigt att inom verket inrätta en analys- och utredningsenhet. För Fiskeriverkets organisation för och arbete med strukturstöd kan marginella förändringar behövas.

Beslut måste fattas om hur fiskerikontrollen skall organiseras. Utredningen har beskrivit två förslag och förordar att regeringen beslutar att Fiskeriverket skall bygga upp en samlad organisation för dokumenthantering, analys och fysisk kontroll. Om kontrollen ska utföras av en organisation på lokal nivå inom verket innebär det en resursförstärkning med 18 årsarbetskrafter enligt Fiskeriverkets kalkyl. Om däremot endast hanteringen av avräkningsnotor flyttas från SCB till Fiskeriverket medför detta ett personaltillskott, enligt Fiskeriverket på ca 3 årsarbetskrafter, som emellertid finansieras genom överföring till Fiskeriverket av kostnaderna för SCB:s uppdrag. Om däremot lösningen med Kustbevakningen som utförare av landningskontrollen i hamn väljs krävs inte något personaltillskott vid Fiskeriverket, men om tjänsten

skall upphandlas krävs ett resurstillskott motsvarande priset för Kustbevakningens arbete. Kustbevakningen redovisar att det inte finns några öronmärkta resurser för fiskeövervakningen. Kustbevakningens resurser har avpassats för att lösa samtliga uppgifter som åvilar myndigheten.

Fiskeriverkets nuvarande organisation har beskrivits i kapitel 4. Personalresursen den 1 januari 1997 uppgick till 228 årsarbetskrafter. Vid en uppdelning av Fiskeriverkets nuvarande personal enligt föreslagna kriterier skulle 72 årsarbetskrafter föras till den nationella delen och 126 årsarbetskrafter föras till den del som hanterar den gemensamma fiskeripolitiken. Administrativa avdelningen har oförändrat 21 årsarbetskrafter. I det följande redovisas ett förslag till organisation efter de principer som här har redovisats. Därefter beskrivs de delar i organisationen som behöver förändras för att åstadkomma en sådan inriktning.

Fig. 13:1 Förslag till ny organisation för Fiskeriverket



Förslag: Fiskeriverkets organisation bör anpassas så att den gemensamma fiskeripolitiken och den nationella fiskeripolitiken administreras var för sig med klara gränser. I de fall detta inte kan ske organisatoriskt skall en uppdelning av kostnaderna på dessa två kostnadsbärare göras inom hela verket.
Det skall vara möjligt att följa kostnaderna för de båda delarna var för sig så att detta underlag kan användas för beslut om resultat och effektivitet i förhållande till politikens inriktning och satta mål.

Stab för långsiktiga analyser

För att Fiskeriverket ska kunna ge regeringen underlag till långsiktiga ställningstaganden om inriktningen av fiskeripolitiken bör verket förstärka sina resurser för analyser. Sådana analyser bör omfatta större delar av fiskeripolitiken. En stabsfunktion med denna inriktning inrättas direkt under generaldirektören. I staben bör ingå personer med särskild kompetens avseende långsiktiga utredningar inom fiskeripolitikens olika delar samt med kompetens inom t.ex. fiskeriekonomi, analyser av data från beståndsövervakning och fiskevård samt utveckling och forskning på fiskets område. Staben bör i ett inledningsskede innehålla ca 4-5 personår.

Det är särskilt viktigt att analysenheten kan inrättas utan dröjsmål eftersom det f.n. inte finns utrymme inom nuvarande resursram varken i departementet eller i Fiskeriverket för att åstadkomma analyser eller framställa underlag för politikens inriktning på lång sikt. Det är betydelsefullt att sådana analyser kan komma till stånd snarast för att underbygga inriktningar inför de förändringar av den gemensamma fiskeripolitiken som kommer att förhandlas fram år 2002. Även Sveriges ordförandeskap under år 2001 samt ändrad inriktning av strukturstödsprogrammen 1999 kräver en förstärkt analyskapacitet.

Den administrativa avdelningen

Vid Fiskeriverket pågår en successiv kompetensutveckling på skilda områden som inte föranleder någon förändring avseende organisationen. En förändrad organisation med uppdelning på en nationell del och en CFP-del medför inte några stora förändringar i den administrativa avdelningens arbetsuppgifter. Om den fysiska kontrollen kommer att utföras av Fiskeriverket i framtiden kommer personalen att utökas med 18 årsarbetskrafter placerade på olika ställen i landet. Denna organisa-

tion kan medföra merarbete för personalfunktionen såväl som för ekonomifunktionen. Å andra sidan, om antalet laboratorier minskar och utredningskontorens verksamhet förändras innebär detta en minskning av administrativa avdelningens arbete. Effekter av den organisatoriska förändringen för den administrativa avdelningen bör följas upp under och efter omorganisationen.

Den gemensamma fiskeripolitikens administration

Administrationen av den gemensamma fiskeripolitiken organiseras i tre avdelningar, en marknads- och strukturavdelning, en resursavdelning avseende marina vatten och en kontrollavdelning.

Marknads- och strukturavdelningen får i stort sett samma innehåll som idag, men kompetensen avseende handelsfrågor bör stärkas. Ansvaret för verksamheten med vattenbruk kan ligga kvar inom avdelningen men i vattenbruket finns även ett nationellt intresse, nämligen odling för utsättning av fiskevårdsskäl. Kompetensen och samordningen inom verket såväl som med länsstyrelserna avseende vattenbruksfrågor bör stärkas. Avdelningen deltar i förvaltnings-kommittéer samt ger regeringen underlag till förhandlingar avseende ändringar i politiken samt deltar i förhandlingar efter regeringens begäran.

Avdelningen för marina resurser bildas genom att nuvarande resurs- och miljöavdelningen delas. Avdelningen administrerar resurspolitiken i marina vatten och därtill hörande politik inom CFP, deltar i förvaltningskommittéer, ger regeringen underlag till förhandlingar avseende ändringar i politiken samt deltar i förhandlingar efter regeringens begäran.

Enheten för marina undersökningar ingår i avdelningen. Denna består av Havsfiskelaboratoriets verksamhet i Lysekil och Karlskrona samt undersökningsfartygen. Verksamhet från Kustlaboratoriet tillförs i lämpliga delar. Mer ingående beskrivning finns i kapitel 12. Enheten utför undersökningar samt den forskning och utveckling som Fiskeriverket planerar inom området. Enheten deltar vidare i ICES och andra internationella forskningsorgan. Inom ramen för avdelningens arbete deltar enheten i expertgrupper och förvaltningskommittéer samt i förhandlingar. Enhetens verksamhetsinriktning, budget och resultat bör särredovisas.

Avdelningen för fiskerikontroll och statistik administrerar Fiskeriverkets uppgifter inom den gemensamma fiskeripolitikens fiskerikontroll. Inom enheten organiseras administrativ dokument-hantering och kontroll, rapporter till DG XIV, samarbete och avtal med övriga utförare inom kontrollverksamheten främst Kustbevakningen. Den centrala

kontrollavdelningen deltar i kommissionens förvaltningskommittéer och expertgrupper på området samt deltar i förhandlingar efter regeringens begäran. *Den lokala (fysiska) fiskerikontrollen* bör organiseras som en enhet under kontroll-avdelningen om detta kommer att ligga på Fiskeriverket, om däremot den fysiska kontrollen har en annan utförare bör avdelningen för fiskerikontroll ha ansvaret för att avtal upprättas med utförare. I fiskerikontrollen ingår även uppgifter som avser marknads- och strukturordningarna.

Nuvarande *utredningsavdelning* dras in. Vissa samordnande funktioner bör hanteras av den stab för långsiktiga analyser som föreslås.

Resurser

Fiskeriverket har utfört en översiktlig fördelning av nuvarande resurser på en del som f.n. administrerar den gemensamma fiskeripolitiken, tabell 13:1 och en del som administrerar nationell politik, tabell 13.2. personalen har fördelats utan hänsyn till utredningens överväganden avseende nedläggningar och förändrad organisation avseende forskning mm. Nuvarande personalresurser beräknas till 228 årsarbetskrafter. Vid en oförändrad personalstyrka skulle den gemensamma fiskeripolitiken hanteras med 126 årsarbetskrafter, därtill kommer 18 årsarbetskrafter för fiskerikontroll och 3 för registrering och bearbetning av avräkningsnotor som nu utförs vid SCB.

Tabell 13:1: Fördelning av personår vid ny organisation avseende den gemensamma fiskeripolitiken

Enhet	person år
Marin resursavdelning (del av nuvarande Resurs och miljöavd.)	5
Marknads och strukturavdelningen	11
Avdelningen för fiskerikontroll och statistik	21
Analysavdelningen (från utredningsavdelningen)	2
Marina undersökningar (Havsfiskelaboratoriet i Lysekil)	32
Östersjölaboratoriet	7
Undersökningsfartygen	17
Kustlaboratoriet	11
Sötvattenslaboratoriet	13
Filialkontor Örebro	2
Fiskeriförsöksstation Älvkarleby	5
Summa	126

Organisation för administration av nationell fiskeripolitik

Samtliga uppgifter som avser administration av nationell fiskeripolitik samlas i en avdelning, *nationella avdelningen*. I denna nya avdelning bör ingå:

- vissa delar av den nuvarande resursavdelningens arbete, nämligen enheten för nationella resursfrågors verksamhet avseende beståndsvård och fiskevård i vatten som inte regleras i CFP
- i avdelningen ingår även Fiskeriverkets ansvar för undersökningar i vattenmål
- Frågor avseende fritidsfisket och
- frågor avseende nationell fiskeripolitik i övrigt t.ex. sektorsansvaret för miljön m.m.

Om även statens vatten ovan odlingsgränsen, gränsälvarna och fiskevården i enskilda vatten i framtiden ingår i Fiskeriverkets ansvar hänförs dessa uppgifter till denna enhet. Föreskrifter avseende nationellt fiske och flertalet remisser bör också handläggas inom avdelningen.

I den nationella avdelningen kommer att ingå *enheten för kust- och sötvattensundersökningar* som omfattar, de uppgifter som idag utförs av Sötvattenslaboratoriet i Drottningholm, inklusive beståndsuppskattningar och databasen RASKA som hanteras vid kontoret i Örebro. Även verksamheten vid försöksstationerna i Kälarne och Älvkarleby bör ingå. Delar av verksamhet från Kustlaboratoriet tillförs. Enheten för undersökningar i kust- och sötvatten bör svara för rådgivning om fiskevård, miljö, fritids- och turistfiske. Även vissa administrativa uppgifter som avser reglering och att besvara remisser bör föras till enheten. Enheten förläggs till Drottningholm.

Utredningskontoren avvecklas som särskilda kontor och inlemmas i den nationella avdelningen där de tills vidare bör bilda en särskild enhet. Inriktningen bör vara att successivt tillämpa de principer som utredningen har använt och som redovisas i kapitel 10. Detta innebär att Fiskeriverkets myndighetsuppgift avseende vattenmål bör utföras av personal inom verket men i övrigt bör så mycket av utredningsarbetet som möjligt överföras till andra utförare. En tänkbar annan offentlig utförare är länsstyrelsen. Den påbörjade indragningen av kontoret i Jönköping bör fullföljas. Om Fiskeriverket genom förslaget om en särskild miljöprövningsnämnd i samband med miljöbalksutredningen ges utökade uppgifter kan det offentliga åtagandet inom detta område utökas. Utredningen föreslår därför att frågan om Fiskeriverkets resurser avseende detta arbete åter prövas efter det att ett beslut har fattats av regeringen.

Resurser

Följande tabell visar den avdelningens sammansättning i personår som uppskattats av Fiskeriverket baserad på nuvarande personalstyrka.

Tabell 13:2: Fördelning av personår vid ny organisation av nationell fiskeriadministration

Från enhet	personår
Nationell avdelning (nuvarande Resurs och miljöavd.)	6
Analysenheten (nuvarande Utredningsavdelningen)	2
Kust- och Sötvattensenheten (Sötvattenslaboratoriet) laboratoriet	13
Filial Örebro	3
Fiskeriförsöksstation Älvkarleby	5
Fiskeriförsöksstation Kälarne	9
Kustlaboratoriet	14
Utredningskontor Luleå	7
Utredningskontor Härnösand	5
Utredningskontor Jönköping	4
Summa	68
Swedmar	4
Summa	72

Förslag avseende Fiskeriverkets organisation

Förslag: Omfördelningar inom Fiskeriverkets centrala förvaltning bör göras enligt utredningens förslag. Detta innebär att för den centrala administrationen inrättas fem avdelningar och en stab för långsiktiga analyser. Tre avdelningar avser administration av den gemensamma fiskeripolitiken; marknads- och strukturavdelningen, avdelningen för fiskerikontroll och statistik samt marin resursavdelning. En avdelning avser administration av nationell fiskeripolitik, nationell avdelning. En avdelning avser intern administration, administrativa avdelningen.

Samtidigt dras utredningsavdelningen in och uppgifterna delas upp på nationella avdelningen och analysstaben.

Detta innebär att avdelningen för fiskerikontroll som inrättades i september 1997 permanentas och utvecklas avseende fiskeristatistik.

Den nuvarande staben dras in och expertfunktionerna flyttar över till den administrativa avdelningen.

Utredningskontoren inordnas i den nationella avdelningen där de tills vidare bildar en särskild enhet. Frågan om Fiskeriverkets resurser avseende detta arbete bör åter prövas om det offentliga åtagandet på detta område utökas med anledning av ny miljöbalk, förslag till nya vattenmyndigheter, gränsälvsutredningen m.fl.

Undersöknings- och forskningsverksamheten sammanförs till två enheter:

1. "Enheten för marina undersökningar" skall bedriva undersöknings- samt FoU-verksamhet med avseende på behoven inom CFP, d.v.s. marin verksamhet. Enheten lokaliseras till Lysekil.
2. "Enheten för kust- och sötvattensundersökningar" skall inriktas mot frågeställningar relaterade till den nationella fiskeripolitiken, d.v.s. verksamhet avseende kust- och sötvatten. Verksamheten kommer då att avse arter som lever i sötvatten, vandringsfiskar och fisket i kustzonen. Enheten skapas genom en sammanslagning av Kustlaboratoriet och Sötvattenslaboratoriet. Den nya enheten lokaliseras till Drottningholm. Verksamheten i Örebro ingår i nationella avdelningen. En bättre integration bör åstadkomms med övrig verksamhet för resursövervakning i de stora sjöarna och databasen i RASKA m.fl. databaser.

Kustlaboratoriet i Öregrund

Verksamheten delas upp på de två nya enheterna, Enheten för marina undersökningar och Enheten för kust- och sötvattensundersökningar enligt beskrivningen i kapitel 12. I samband med att verksamheten delas upp måste hänsyn tas till den omfattande uppdragsverksamhet som bedrivs. Nuvarande åtaganden. medför att det krävs en övergångsperiod. Uppdelningen bör dock vara klar vid årsskiftet 1999/2000.

Älvkarleby

Fiskeriverkets verksamhet i Älvkarleby utgörs av FoU kring lax och havsöring, bl.a. förfogar verket över ett strömvattensakvarium och en konstgjord bäck. Fiskeriförsöksstationens verksamhet omfattar också odlingsverksamhet för kompensationsutsättning av lax och havsöring i Dalälven enligt en vattendom. I Älvkarleby bedriver även Vattenfall AB odlingsverksamhet för kompensationsutsättning av lax i Dalälven. Vid Vattenfall AB:s anläggning, Västanå, kompensationsodlas 190 000 laxar och i Fiskeriverkets odling 60 000 laxar och 60 000 havsöringar årligen. Som framgår av kapitel 10 anser utredningen att odling inte är ett statligt åtagande.

Utredningen föreslår att Fiskeriverkets engagemang i kompensationsodlingen avvecklas genom att verksamheten överförs till Vattenfall AB. Ett avtal om att Fiskeriverket även i fortsättningen skall ha rätt att nyttja forskningsanläggningarna bör upprättas och en förhandlingsman bör utses för att genomföra överföringen.

Förslag: Utredningen föreslår att den odling som bedrivs i Fiskeriverkets regi avvecklas. Överläggningar inleds med Vattenfall AB om att överta anläggningen samt att långsiktigt säkra forskningsanläggningarna.

Kälarne

Den verksamhet som bedrivs vid Kälarne omfattar åtgärder för att bevara hotade lax- och öringstammar. Arbetet omfattar att ta fram lämpliga fiskevårdsåtgärder, utveckla metoder för att upprätthålla genetisk variation samt att hålla hotade stammar i odling i form av en levande genbank. Forksningsverksamheten är av relativt liten omfattning.

Hyreskostnaden är mycket hög. I årsredovisningen för 1995/96 omräknat till 12 månader uppgick en till 4,2 miljoner kronor. Hyran har

under 1997 omförhandlats och uppgår vid slutet av 1997 till 3.1 miljoner kronor per år. Innevarande hyreskontrakt löper ut år 2001. Enligt utredningens uppfattning kan anläggningen inte drivas vidare p.g.a. de höga kostnaderna för lokalerna. Anläggningen bör därför avvecklas eller föras över till en annan huvudman.

Förslag: Anläggningen avvecklas eller överförs till annan huvudman. Ansvaret för arbetet med en levande genbank och att bevara hotade lax- och öringstammar skall ligga hos nationella avdelningen.

Nya Svensk Fisk

Förslag avseende Nya Svensk Fisk redovisas i kapitel 10.

SWEDMAR

Verksamheten bör drivas på ett sådant sätt att full kostnadstäckning erhålls.

13.3 Konsekvenser avseende övriga myndigheter

13.3.1 Länsstyrelserna

Länsstyrelsernas resurser för fiskefrågor uppgick enligt årsredovisningarna för 1995/96 omräknat till kalenderår till 54,2 årsarbetskrafter.

Enkät avseende strukturstöden

Utredningen genomförde i samarbete med länsstyrelserna en enkät för att ta reda på hur stor andel av resurserna som används för arbete inom den gemensamma fiskeripolitiken. Länsstyrelsernas uppgift omfattar för närvarande främst olika åtgärder avseende strukturstöden inom fisket. Länsstyrelsernas fiskerikonsulenter fick uppskatt hur mycket tid som användes för arbete med EU stöd inom strukturpolitiken mål 5 a samt för Pesca, insatser inom mål 2, 5 b, 6, Leader Interreg samt för informationsinsatser under perioden 1 juli 1995 till 1 juli 1997. Perio-

den valdes för att säkerställa att den första periodens informations- och utbildningsbehov skulle fångas upp så att det kunde fördelas över en längre tid.

Enligt resultatet av enkäten användes totalt nästan 23 årsarbetskrafter under perioden 1 juli 1995 till 1 juli 1997 för hanteringen av EU-stöd inom strukturpolitiken (18,4 årsarbetskrafter för mål 5a och för Pesca samt 4,4 årsarbetskrafter för insatser inom mål 2, 5b, 6, Leader, Interreg samt informationsinsatser). Genomsnittet per år blir 11,4 årsarbetskrafter. Resursåtgången varierar kraftigt mellan länen såväl som antalet ärenden under den valda perioden. Göteborgs- och Bohus län är klart dominerande inom mål 5a med 451 ärenden och 9,3 årsarbetskrafter under 24 månaders perioden. Därefter följer Skåne län (135 ärenden och 2,6 årsarbetskrafter) Samt Hallands och Blekinge län (86 respektive 61 ärenden).

Enligt länsstyrelsernas bedömning av resursåtgången under kommande år kommer den att vara ungefär lika stor, 10 årsarbetskrafter. En ökning bedöms dock bli följden av insatser inom projektverksamhet avseende turist- och husbehovsfiske samt fiskevård inom ramen för mål 2, 5b, 6, Leader och Interreg bedöms resursbehovet öka med 5-6 årsarbetskrafter under 1998 och 1999.

Länen prioriterar olika vad gäller EU-stöden. Några län satsar mycket av resurserna på olika initiativ och information medan andra endast avsätter tid för handläggning av ärenden. Fisket har olika betydelse för näringslivet i länen vilket medför en varierad ambitionsnivå. Svårighetsgraden och ärendetypen varierar också vilket även kan påverka resursåtgången.

Utredningens förslag avseende länsstyrelsernas fortsatta arbete med strukturstöden redovisas i kapitel 11.

Uppgifter avseende nationell administration

Länsstyrelsernas uppgifter avseende den nationella fiskeriadministrationen kan beräknas till ca 43 årsarbetskrafter (54,2-11,5). Dessa är ojämnt fördelade på länen eftersom arbetsuppgifterna inom fisket varierar över landet. Några länsstyrelser har speciella uppgifter avseende fisket ovan odlingsgränsen och i gränsälvarna. Även om länsstyrelserna efter utredningens förslag ges vissa ökade uppgifter bör inte länsstyrelsernas resurser totalt öka avseende fiskefrågor. Emellertid är det av betydelse att det finns en sakkunnnig person i fiskefrågor vid samtliga länsstyrelser.

Länsstyrelserna bör koncentrera sina uppgifter till sitt offentliga uppdrag enligt lagar och förordningar, d.v.s. till frågor som rör till-

stånd, undantag, tillsyn och överklaganden. I rollen ingår också att på olika sätt främja fiskets intressen och möjligheter i arbetet med regional utveckling, miljö- och landskapsvård etc. Möjligheten att knyta an det fiskerelaterade arbetet till andra sektorer i en helhetssyn på regionen är i själva verket ett av huvudargumenten för den principutgångspunkt som framhållits i kapitel 10.6, nämligen att föra ut så mycket som möjligt av den nationella fiskeadministrationen på länsstyrelserna. Rådgivning om fiskevård bör även i fortsättningen ingå i länsstyrelsernas uppgifter däremot bör länsstyrelserna begränsa sina åtaganden avseende planeringen av fiskevården i enskilda vatten. För fiskevården i enskilda vatten har fiskevattenägarna enligt den nya fiskelagen huvudansvaret och principen om ägarens ansvar i detta avseende bör ges möjlighet att få genomslagskraft. Däremot är det viktigt med en möjlighet till ökad tillsyn enligt förslag i nästa avsnitt.

Länsstyrelserna bör enligt utredningens uppfattning även få utökade möjligheter att använda medel och åtgärder som utdöms enligt vattenlagen kap. 10 § 5 avseende vård av vatten som skadats genom byggnation m.m. Fiskeriverket har redan delegerat ca 70% av ansvaret och 30-40% av medlen. Dessa uppgifter kan i än högre grad överföras från Fiskeriverkets utredningskontor till länsstyrelsernas fiskesakkunniga. Förutom att principen om delegering upprätthålls medför en sådan förändring att åtgärderna kan bli bättre och medlen användas mer effektivt eftersom länsstyrelserna med sin bredd, lokala förankring kan tillföra en regional aspekt som i dessa fall bör ge ett extra värde.

Utredningen anser inte att länsstyrelsernas föreskriftsrätt bör återinföras. Erfarenheterna av den lokala föreskriftsrätten är att ett alltför stort antal föreskrifter ökade administrationen. Vissa tolkningsproblem och överklaganden förekommer f.n. då Fiskeriverket är enda myndigheten med föreskriftsrätt men detta uppvägs av minskad administration totalt vilket medför högre effektivitet.

Tillsyn avseende privata vatten

Fiskevattenägarna bör ha fortsatt ansvar för vården av sina fiskevatten. Länsstyrelser utövar tillsyn, men bör i ökad utsträckning överlåta till fiskevårdsföreningar och riksorganisationen, Fiskevattenägarnas Riksförbund, att planera och utföra åtgärder för fiskevård. Fiskevården i privata vatten bör betalas av nyttjaren.

För tillsynen bör länsstyrelsen svara. Tillsynsuppgiften kan öka något om Fiskeriverket delegerar rätt till ökad tillsyn i privata vatten efter lagändring av vanhävdsparagrafen i fiskelagen. Utredningen anser dock att denna ändring medför marginellt utökade uppgifter.

13.4 Kustbevakningen

Enligt förslag i kapitel 11 bör Kustbevakningen även fortsättningsvis utföra övervakningen av fisket till sjöss och med flyg. Uppdraget bör preciseras i myndighetens instruktion och i regleringsbrev.

Ambitionsnivån för kontrollen bör sättas utifrån en analys av brottsbenägenheten och preciseras avseende yrkesfiske utanför kustzonen, inom kustzonen och i de stora sjöarna samt för fritidsfisket. Ambitionsnivån bör läggas fast i en årlig överenskommelse mellan Kustbevakningen och Fiskeriverket. Resultatet av kontrollen bör redovisas årligen till Fiskeriverket som har ansvaret för att rapportera utfallet till kommissionen per den sista juni varje år.

Om Fiskeriverket i framtiden kommer att utföra landningskontroller i hamn med personal som är anställd av Fiskeriverket eller personal som kontrakterats av Fiskeriverket krävs en ändring i 5 kap. 5 § förordning 1994:1716 om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen som lyder:

- Till sjöss och vid landning av fisk kontrollerar Kustbevakningen inom sitt verksamhetsområde efterlevnaden av bestämmelserna om fiske.

Om Kustbevakningen inte skall kontrollera landningen av fisk i hamn bör paragrafen lyda:

- Till sjöss och intill tilläggsplats kontrollerar Kustbevakningen inom sitt verksamhetsområde efterlevnaden av bestämmelserna om fisket.

Det är av betydelse att Kustbevakningen kan följa ett fiskefartyg ända in i hamnen och även där utföra en bordning vid misstanke om brott.

Enligt nu gällande lagar har den som förordnats som tillsynsman eller inspektör befogenhet att utföra uppdraget. Om däremot den som skall kontrolleras vägrar tillträde kan enligt gällande lag polismyndigheten tillkallas. Kustbevakningen har avseende fisketillsynen även polismans befogenhet som även i fortsättningen bör utnyttjas. Om Kustbevakningen istället för polisen är enklare att tillkalla som stöd vid fisketillsynsåtgärd bör en ändring göras i lagen 1994:1709 om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Lagens § 6 tredje stycket som lyder:

- Polismyndighet skall på begäran lämna den hjälp som behövs vid tillsynen.

Förslag: Ett tillägg görs i lagen 1994:1709 om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken med följande lydelse:

- Kustbevakningen skall på begäran inom sin befogenhet lämna den hjälp som behövs vid landningskontroll i hamn.

Tillsynen av fritidsfisket ingår i Kustbevakningens nuvarande uppgifter. Fiskeriverket bör i samråd med Kustbevakningen sätta en ambitionsnivå för övervakningen av fritidsfisket. Kustbevakningen bör till Fiskeriverket meddela resultatet av tillsynen av fritidsfisket årligen. Mot bakgrund av den årliga rapporteringen bör ambitionsnivån revideras.

13.5 Effekter av föreslagna förändringar

Enligt utredningens direktiv skall förändringar avseende fiskeriadministrationen leda till effektivitetsvinster och kostnadsbesparingar. De i förslagen framförda förändringarna innebär sammantaget en omfattande strukturförändring av fiskeri-administrationen och forskningsorgnisationen. Samtliga förslag har var för sig tillkommit i syfte att effektivisera fiskeriadministrationen inom de politiska ramar som idag gäller. Flera av de i förslagen ingående förändringarna medför omfördelningar av kostnader men inte minskning som påverkar statskassan.

För att hämta hem effektivitetsvinster och besparingar krävs ett omfattande arbete med genomförandet där bl.a. Jordbruksdepartementet och Fiskeriverket redan har påbörjat en sådan process. Inte minst har de besparingskrav som lagts på Fiskeriverket under de senaste två budgetåren medfört att verket kontinuerligt har tvingats göra interna omfördelningar och effektiviseringar för att hålla budgeten. Några stora ytterligare besparingar kan därför inte påräknas vid nuvarande inriktning för fiskeripolitiken och den kraftigare betoningen av sektorsmyndigheten Fiskeriverkets miljöansvar.

För att åstadkomma en förändring av organisationsstrukturen krävs en övergångsperiod för genomförande under vilken ett visst tillskott av resurser kan bli nödvändigt. Bl.a. är detta fallet vid omorganisation av inom den centrala delen av Fiskeriverket, laboratorierna, utredningskontoren och framför allt avseende fiskerikontrollen.

Kostnader kommer att uppstå i samband med beredning och beslut om förändring av verksamhet, för att dra ned eller lägga ned verksamhet, för att etablera sådan verksamhet som hittills inte har funnits i tillräcklig omfattning och för att överföra verksamhet till andra utförare. Vissa av dessa kostnader är mer synliga än andra och belastar antingen myndigheterna, speciellt Fiskeriverket direkt eller belastar andra orga-

nisationers budgetar. Statskontoret redovisar i rapporten Avveckla med förnuft, erfarenheter av avvecklingar inom statsförvaltningen, 1995:17 en modell för hur kostnader vid omställningar bör redovisas så att totalkostnaderna för genomförandet kan avläsas.

Utredningen har valt att redovisa vilka effekter som uppstår genom utredningens förslag i ett stabilt läge efter en omställningsperiod. Detta kan, enligt utredningens bedömning inträffa tidigast under andra halvåret 1999. Effekterna på statsbudgeten beräknas därför för år 2000. De myndigheter som påverkas av förändringarna bör åläggas att i sina årsredovisningar lämna redogörelse för kostnaderna i samband med förändringarna samt att utvärdera effekterna av omställningen.

13.5.1 Kostnadseffekter

I detta avsnitt redovisas beräknade kostnadseffekter av samtliga förslag för varje förlagskapitel för sig, d.v.s. för kapitlen 10-13. Besparingarna är beräknade på uppgifter hämtade från årsredovisningen för 1995-96 omräknat till 12 månader.

Kapitel 10 behandlar förslag avseende det offentliga åtagandet. Utredningen ger här motiv för vilket det offentliga åtagandet inom fiskeripolitiken bör vara de närmaste åren. Utredningens slutsats är att det inte finns tillräckliga motiv för att minska det offentliga åtagandet utom avseende Nya Svensk Fisk. Utredningens förslag i denna del medför dock inga förändringar avseende statskassan. På en punkt föreslår utredningen vidgning av det offentliga åtagandet, nämligen avseende tillsynen av fiskevårdsåtgärder för privata vatten. Denna uppgift bedömer utredningen kan tillföras utan fler resurser och uppgiften påverkar därför inte statskassan.

Utredningens slutsats är att bortsett från de beskrivna två mindre förändringarna avseende det offentliga uppdraget skall detta ha samma omfattning som idag. Detta medför att varje minskning av kostnaderna eller förbättring av kvaliteten till samma kostnad innebär en effektivitetsvinst och varje ökning av kostnaderna eller försämring av kvaliteten vid samma kostnad innebär en effektivitetsförlust.

Kapitel 11 behandlar förslag avseende förbättrad administration av den gemensamma fiskeripolitiken, kapitel behandlar 12 förslag avseende Undersöknings och FoU-verksamheten och kapitel 13 behandlar organisatoriska förslag. I det följande behandlas förslagen per organisatorisk enhet.

Jordbruksdepartementet, fiskeenheten

Utredningens förslag innebär förstärkningar avseende det långsiktiga policyarbetet, att rutinerna i det kortsiktiga förhandlingsarbetet stärks, att beställar- och utvärderingskompetensen stärks samt att en person speciellt arbetar med nationella fiskefrågor. Redan nu är dock fiskeenhetens kapacitet ansträngd. Fiskeenhetens resurser har under 1997 utökats med en medarbetare och EUI-kansliet har rekryterat en medarbetare med särskild inriktning mot fiskefrågor. Förstärkningarna vid departementet har inte tillkommit som en följd av utredningen utan i det normala planeringsarbetet. Utredningens förslag kan motivera ytterligare resursförstärkning. Vid ingången av 1997 fanns 8 årsarbetskrafter och vid utgången av 1997 finns 9 årsarbetskrafter vid fiskeenheten. En ytterligare förstärkning med en årsarbetskraft skulle innebära att departementet använder 11 årsarbetskrafter för fiskefrågor. Sedan början av 1997 har kostnaderna ökat med ca 1 miljon kronor.

Fiskeriverket

Utredningens förslag avseende ny ledningsform för Fiskeriverket kommer att medföra kostnadsbesparingar i form av att kostnaderna för styrelsen bortfaller. Å andra sidan kommer det intensifierade samarbetet med departementet att medföra ökade kostnader. Vid ett genomförande av ny ledningsform bör Fiskeriverket inte åläggas besparingar men inte heller tillskott.

Inom Fiskeriverket bör den långsiktiga analyskapaciteten stärkas vilket medför att resurserna utökas med 4-5 årsarbetskrafter. Förändringen uppvägs emellertid av att utredningsavdelningen samtidigt läggs ned. Inrättande av analysenheten kan därför utföras utan kostnader för statskassan.

Fiskeriverkets resurser för att bistå regeringen i förhandlingsarbetet bör stärkas. Även Fiskeriverkets delaktighet i fiskets handelsfrågor bör stärkas. Dessa två förändringar innebär att Fiskeriverket kan behöva ett visst resurs- och kompetenstillskott. Genom de föreslagna organisationsförändringarna och pågående omstruktureringar inom verket anser utredningen att det till stor del är en rekryteringsfråga hur förstärkningen kan tillgodoses. Genom organisationsförändringar m.m. kommer det att krävas en ny avdelningschef för resursavdelningen för marina resurser, utredningens förslag bör även leda till en stramare intern planering och resursfördelning. Dessutom har fiskeenheten vid departementet stärkts och EUI-kansliet stärkts med resurser som kan underlätta förhandlingsarbetet. Förhandlingsarbetet medför dock genom upprepade

resor stora ansträngningar för personalen och det behövs en säkrad återväxt av personal. Fiskeriverket bör vid genomförandet av organisationsförändringen särskilt tillse att det finns tillräckliga resurser med förhandlingskapacitet. Detta bör i första hand ske genom omfördelningar av arbetet inom men kan under ett övergångsskede kräva ett resurstillskott på c:a en årsarbetskraft.

När det gäller strukturstöden föreslår utredningen i kapitel 11 vissa förbättringar. Dessa medför en bättre effektiviteten men inte några extra kostnader för Fiskeriverket.

En fiskerikontroll enligt utredningens förslag får två direkta konsekvenser. För det första att vissa frågor som idag utförs av SCB hämtas hem till Fiskeriverket och för det andra medför hamnkontrollen ett rekryteringsbehov inom Fiskeriverket på 18 personer. Det första förslaget finansieras med medel som idag används för att köpa tjänsten från SCB. Det andra förslaget medför ett kostnadstillskott på 11 miljoner kronor. Det är utredningens uppfattning att dessa medel bör överföras från Kustbevakningen som därmed får en minskad budget för fiskerikontroll. Med en sådan uppläggning skulle förändringar avseende organisation av kontrollfrågorna inte medföra någon ytterligare kostnad för statskassan. För att inte effektivitetsförluster skall uppstå är det mycket viktigt att Fiskeriverket och Kustbevakningen kommer överens om en ambitionsnivå för övrig kontrollverksamhet samt att förbättringarna avseende datasystemet genomförs och att etableringen av kontrollorganisationen i hamn snabbas upp. När det gäller datasystemet har redan Fiskeriverket erhållit tillskott i budgeten och från EU. När det gäller uppbyggnaden av kontrollorganisationen bör Fiskeriverket tillförsäkras medel för en övergångsperiod tills dess frågan om överföring från Kustbevakningen är löst. Detta innebär att kan frågan lösas fr.o.m. 1999 års budget behövs inget resurstillskott från statskassan.

Förslagen avseende undersöknings- och FoU verksamheten medför att Fiskeriverket ges ett resurstillskott i syfte att förbättra kvaliteten på de marina undersökningarna. Resurstillskottet beräknas till ca 10% av Havsfiskelaboratoriets nuvarande budget vilket innebär c:a 1 miljon kronor.

Övriga förslag avseende avvägningen mellan olika ämnesområden och forskningsnivåer medför inte några direkta kostnader utan är en fråga för ledningen att hantera inom ramen för verksamheten.

De organisatoriska förändringarna avseende Fiskeriverkets laboratorier medför en direkt kostnadsbesparing i de fall Kälarne läggs ned med c:a 3,1 miljoner kronor för uteblivna hyreskostnader. Kontraktet löses först år 2000 vilket kan medföra att kostnader uppstår om Fiskeriverket väljer att lösa kontraktet tidigare. Om Fiskeriverket minskar sitt engagemang i Älvkarleby medför detta inte några direkta besparingar efter-

som den kompetens avseende laxfrågor som Fiskeriverket har där inordnas inom verksamheten vid den nationella avdelningen. Om någon besparing ska kunna göras avseende en nedläggning av Kustlaboratoriet och flyttning av verksamheten är beroende av om nuvarande lokaler i Lysekil och Drottningholm räcker till eller inte. Uppdragsverksamheten bör dock även vid överföring till annan huvudman vara självfinansierande och inte medföra att ytterligare resurstillskott krävs. Sötvattenslaboratoriets nuvarande kontor i Örebro bör överförs till Göteborg vilket medför kostnadsbesparingar avseende hyran. Å andra sidan kan utredningens förslag avseende Kustlaboratoriet och utredningskontoren medföra att vissa data måste upphandlas som komplement för att kunna utveckla RASKA-databasen.

Utredningen räknar med att förändringarna avseende laboratorierna och utredningskontoren inte medför ökad kostnader men däremot kvalitetsförbättringar. Förändringarna skall enligt utredningens uppfattning utföras inom nuvarande budgetramar. En uppföljning av kostnaderna bör göras då den nya organisationen har genomförts.

De förändringar som utredningen föreslår avseende den nationella fiskeripolitiken medför inte några ytterligare kostnader. Enligt utredningens uppfattning kommer synliggörandet av den nationella fiskeriadministrationen i en särskild avdelning inom Fiskeriverket att medföra effektivitetsvinster.

Länsstyrelserna

Utredningens förslag avseende länsstyrelserna förväntas inte medföra kostnadsökningar eller besparingar.

Kustbevakningen

Utredningens förslag avseende kontrollorganisationen medför att Kustbevakningen budgetåret 1999 skall minska sin budget för fiskerikontroll med 11 miljoner kronor. Samtidigt ökas Fiskeriverkets budget med motsvarande belopp.

Sammanfattning av kostnadskonsekvenser

Sammanfattningen summerar den direkta påverkan på statsbudgeten budgetåret 2000 av utredningens förslag.

Tabell 13.3. Resurstillskott och resursminskningar som påverkar statsbudgeten för år 2000, kr.

Ändamål	Resurstillskott/minskning
Jordbruksdep., fiskeenheten	- 500 000
Fiskeriverket, förhandlingar m.m.	- 500 000
Fiskeriverket, marina undersökningar	- 1 000 000
Fiskeriverket, Kälarne	3 100 000
Fiskeriverket, kontrollorg.	- 11 000 000
Kustbevakningen kontrollorg.	11 000 000
Summa	**1 100 000**

Bilaga 1

Tillämpning av den gemensamma fiskeripolitiken i andra medlemsländer

Danmark

Organisation

Danmarks jordbruks- och fiskeriorganisation har setts över flera gånger sedan 1970-talet för att anpassa organisationen till de krav som EU-inträdet ställt. EU-direktoratet som handhar betalningar, inrättades tidigt. Den senaste omorganisationen, som tog sin början år 1994, har varit ett mycket stort utvecklingsprojekt. Första steget var att slå samman Fiskeriministeriet med Lantbrugsministeriet. Därefter har de operationellt administrativa delarna brutits ut i flera myndigheter (direktorat) som är på väg mot en allt större självständighet.

Den senaste omorganisationen har just genomförts (1997) och har som syfte att tydligare betona livsmedelsperspektivet. Livsmedelshygieniska frågor, veterinära frågor m.m. har länkats hårdare till jordbruks- och fiskerifrågorna och ministeriet har blivit ett Fødevare- Landbrugs- og Fiskeriminstierum.

Inriktningen har varit att utveckla ett antal stora direktorat som Fiskeridirektoratet, Strukturdirektoratet och Veterinärdirektoratet. På så sätt har en koncernliknande struktur bildats. Eftersom departementet

samtidigt minskar i storlek är det viktigt att utveckla former för departementens styrning av direktoraten så att direktoraten inte blir så självständiga att de utvecklar en egen politik.

Tidigare upptogs departementets tid mycket av detaljfrågor och implementering, vilket gav litet utrymme för strategiskt tänkande. Med den organisation som förvaltningen har idag har tre nivåer skapats genomgående i hela ministeriet, en för politik och ledning (departementet), en för administration och genomförande (direktorat, myndigheter) och en nivå för utveckling (forskning, utveckling och laboratorieverksamhet).

För fiskerifrågorna har detta inneburit en omställning eftersom dessa fram till mitten av september 1994 hanterades inom ett eget ministerium, Fiskeriministeriet. Organisationen var då mycket platt och kontaktvägarna enkla. Nu har fiskefrågorna organiserats på samma sätt som övriga frågor inom Fødevare- landbrugs og fiskeriministeriet, d.v.s. i de tre beskrivna nivåerna.

För närvarande arbetar ca 4.000 personer inom hela ministeriet varav 4% eller ca 200 st på departementsnivå, 50% arbetar med övrig administration och 46% med undersökningar och utveckling (forskningsnivå). Med fiskefrågor arbetar totalt ca 375 personer inom ministeriet och direktoraten. Därtill kommer de som arbetar med forskning och undersökningar.

Ministerium i förhållande till myndighet

Ministeriet står för lagstiftning (lovgivning) och strategisk utveckling medan direktoraten sköter administration och genomförande.

Arbetsfördelningen mellan ministeriet och direktoraten styrs av "bekantgörelser". Delegeringsordningen fastställs av ministern och det enda regeringen som kollektiv beslutar om är vem som skall vara direktör för respektive direktorat. Direktoraten är "så självständiga som ministern önskar", d.v.s. ministern kan inskränka befogenheterna.

Det är en process att få fiskeriadministrationen anpassad till den övriga administrationen på lantbrukets område. Modellen anses fungera bra på direktoraten, eftersom det nu är svårare för politiker och ministeriet att direkt styra direktoratens arbete. Tjänstmännen vid direktoratens uppfattar att det är relativt lätt att urskilja vad som är politik och inte.

Styrningen av direktorat och institut är en viktig fråga. Inom ministeriet styrs varje direktorat både ekonomiskt och sakligt av ett utpekat "Fagkontor" (ansvarigt fackkontor, sakenhet). Om ett direktorat behandlar en fråga av större betydelse som rör ett annat direktorat eller en annan avdelning inom ministeriet, skall frågan hanteras genom fag-

kontoret. Dessa har härigenom en vägledande och koordinerande funktion.

I ministeriet arbetar ett 40-tal personer med fiskefrågor. Inom de olika direktoraten sysselsätts inom Fiskeridirektoratet 320 personer, Strukturdirektoratet sju personer och Veterinärdirektoratet åtta personer (hälsofrågor och fisksjukdomar).

EU-direktoratet har inte någon personal som arbetar specifikt med fiskefrågor.

Departementets organisation

Vid sammanslagningen av jordbruks- och fiskerifrågor i ett ministerium behölls fiskefrågorna i en avdelning trots att det fanns vissa potentiella fördelar med att samordna fiske- och jordbruksfrågor. Fiskefrågorna innehåller ofta även på departementsnivå många särdrag i förhållande till jordbruksfrågorna. En annan anledning var att övergången från den tidigare organisationen skulle underlättas. Tonvikten inom EU-arbetet har också vidgats från "koordineringsbara" frågor (såsom marknad) till mer sektorrelaterade frågor.

Fødevareministeriets fiskeriavdelning är indelad i fyra enheter eller "kontor":

- Kontor 1, Utvecklingskontor
- Kontor 2, Marknadskontor
- Kontor 3, Internationellt kontor samt
- Kontor 4, Nationellt kontor.

Nationellt kontor

Det nationella kontoret är Fagkontor för Fiskeridirektoratet och har därmed det politiska ansvaret för hela Fiskeridirektoratets ansvarsområde.

En viktig uppgift för kontoret, i samarbete med direktoratet, är att utarbeta nationella regleringar, såväl avseende implementering av EU-regleringar som helt nationella bestämmelser (t.ex. för fritids- och kustfiske).

Internationellt kontor

Fiskeriavdelningens internationella kontor har ansvaret för övergripande internationella frågor i förhållande till fiskeripolitiken och skall i

denna egenskap betjäna regeringen och folketinget. Ansvaret gäller EU-frågor såväl som övriga internationella frågor t.ex. inom FAO. Det internationella kontoret hanterar uteslutande internationella frågor. Även de andra tre kontoren kan hantera vissa internationella frågor men det internationella kontoret har huvudansvaret.

Den danska regeringen skall alltid försäkra sig om folketingets godkännande. Ministern skall personligen redogöra för den aktuella frågan och om han inte ges mandat av folketinget skall Danmark rösta emot när frågan debatteras i EU-sammanhang. Även för Danmark perifera frågor, som t.ex. fiskeriavtal med södra halvklotet, föreläggs Folketinget.

Enheten har tre årsarbetskrafter på resurssidan (kvoter, tekniska regleringar, kontroll och tredje lands relaterade frågor) varav en för procedurfrågor, en för miljörelaterade frågor och en för havsrättsliga frågor inkl FAO. Härutöver finns två personer som arbetar med fiskefrågor på representationen i Bryssel. Även de tre personerna därutöver i Bryssel, som huvudsakligen arbetar med jordbrukspolitiken, används som resurser vid behov.

Utvecklingskontor

Inom utvecklingskontoret hanteras strategiska utvecklingsfrågor, t.ex. fiskeflottans kapacitet och stöd till näringen. Kontoret ansvarar i denna egenskap för de rådgivande udvalg (utskott) som dryftar utvecklingen av fiskerinäringen. Det finns ett antal olika udvalg.

- Fiskeriutvecklingens udvalg ("Det Rådgivende Udvalg vedrørende Udviklingen af Fiskerisektorn), vilket är ett forum för nya idéer och strategiskt tänkande och som skall ge råd till ministern
- Kapacitetsudvalget, som behandlar frågor om flottans storlek
- Generellt fiskeudvalg vilket bl.a. tar upp frågor som har att göra med ändringar av EG:s förordningar.

Forskningen hanteras inte inom Fiskeriavdelningen utan gemensamt för hela ministeriet inom avdelningen för administration och utveckling.

Inom förvaltningen skiljer man mellan den dagliga driften, förhandlingar och utvecklingsarbetet. Normalt sköts planering och administrativ utveckling inom Utvecklingskontoret, förhandlingar sköts av Marknadskontoret och Internationella kontoret och den dagliga driften sköts inom det Nationella kontoret. Visst strategiskt analysarbete bedrivs

också inom departementets avdelning för administration och utveckling, t.ex. avseende utformningen av den gemensamma fiskeripolitiken efter år 2002.

De strategiska frågorna är av stor vikt för departementet och tid avsätts för dessa frågor. Att göra utredningar på eget initiativ som föreläggs kommissionen redan innan denna har påbörjat arbete i frågan anses kunna ge fördelar i senare kommunikation och förhandling. Utredningar görs ofta inom departementet genom att en ämbetsmannagrupp tillsätts. Denna bör ha kompetens inom olika områden som ekonomi, fiskeri m.m.. Det är dock inte heller ovanligt att det i utredningarna ingår personer från universitet, institut m.m. Efter samråd med övriga ministerier beslutas om en officiell dansk hållning i viss fråga.

Direktoraten

Fiskeridirektoratet

Fiskeridirektoratet är det direktorat som har de mest omfattande arbetsuppgifterna på fiskets område och är närmast knutet till departementets kontor för nationella frågor.

Fiskeridirektoratets centrala del är uppdelad i tre kontor: Administration, Fiskeri samt ADB. Fiskerikontoret ansvarar för regleringar, juridik, fiskevård, samt de operationella delarna d.v.s. inspektoraten och fiskerikontrollfartygen.

Allt yrkesfiske måste bedrivas från registrerat fiskefartyg (förutom sötvattensfiske). Fiskeridirektoratet utfärdar fartygstillstånd och ansvarar för *fartygsregistret*. Ansökan om strukturstöd för investering görs dock separat hos Strukturdirektoratet. Om investeringen förväntas leda till en kapacitetsökning kontrollerar Strukturdirektoratet med Fiskeridirektoratet om tillstånd för investeringen finns. En elektronisk förbindelse säkerställer informationsutbytet i dessa ärenden mellan Struktur- och Fiskeridirektoraten.

Inspektoraten utgör lokala kontor under Fiskeridirektoratet. Inspektoraten är indelade i tre huvudområden: landningskontroll, importkontroll samt övervakning av kustnära områden.

Vad avser *marknadsordningen,* anmäls överskott av fisk till inspektoraten som anmäler vidare till fiskeridirektoratet för kontroll av uppgifterna. Det är dock EU-direktoratet som utför de ekonomiska transaktionerna.

Fiskeridirektoratet ansvarar för all *fiskeristatistik,* förutom handelsstatistiken, och ger bl.a. ut "fiskeristatistisk årsbok".

Strukturdirektoratet

Strukturdirektoratet handlägger struktur- och regionalstöd för både jordbruket och fisket. Fördelen med att ha fiske och jordbruk inom samma organisation uppges vara att man kan samordna rapportutformningar, hantering av bedrägerier etc.

Det Forskningssekretariat som tidigare fanns som en enhet inom ministeriet har överförts till Strukturdirektoratet. En av anledningarna till att forskningen ligger inom Strukturdirektoratet är att det finns gemensamma medel för produktutveckling som måste koordineras mellan olika delar av livsmedels-, fiske- och jordbruksområdet.

Personalen vid direktoratet ser själva en stor fördel i att jordbrukets och fiskets frågor även för forskningen är organiserade i en myndighet eftersom samma procedurer kan följas för båda sektorerna.

Kontakterna gentemot Bryssel

Det finns inte någon formell fördelning mellan Fiskeridirektoratet och departementet för att delta i möten (Strukturdirektoratet deltager endast undantagsvis i möten). Detta är en följd av att de så nyligen var en integrerad organisation. Rådsnivån hör dock hemma i departementet och direktoraten deltar endast i interna/externa gruppen på uppmaning av departementet, d.v.s. vid behov av teknisk expertis. Direktoratet har dock aldrig deltagit i ministermöten.

I de fall rådet har överlåtit kompetensen åt kommissionen är det Fiskeridirektoratet som har huvudansvaret. Emellertid delegeras fler och fler frågor från rådet till kommissionen, vissa även med politiska inslag, varför även departementet deltar i kommissionsmöten vid behov.

Utrikesministeriet har lagt fast instruktionsprocessen och ansvarar för att formella *instruktioner* ges. Instruktioner till representationen i Bryssel skall också förmedlas via utrikesministeriet. Normalt utarbetas instruktionerna av Fødevareministeriets tjänstemän, om än ofta på förslag från direktoraten.

För att delta i kommissionens arbetsgrupper krävs inga instruktioner eftersom dessa arbetar med att genomföra rådsbeslut alternativt sådant som efter politiska beslut delegerats till kommissionen att besluta om. Informella diskussioner förekommer dock ofta mellan ministeriet och Fiskeridirektoratet när så behövs. När en fråga tas upp till behandling

för första gången inom kommissionen utarbetar direktoratet ett notat med förslag till generell dansk hållning vilket diskuteras med ministeriet.

Instruktionerna inför möten inom interna och externa gruppen samt med COREPER bereds normalt endast med chefen för Fiskeavdelningen i ministeriet före vidarebefordran till Utrikesministeriet. Instruktionerna föredras för ministern endast om ämnet är av särskilt stort intresse.

Rapporter utarbetas från samtliga möten i Bryssel, ibland av tjänstemän från Köpenhamn, ibland av representationen i Bryssel. Oftast är det representationen som utarbetar rapporten om det avser rådsarbetsgrupper, d.v.s. ministermöten, COREPER, interna och externa gruppen.

Rapporter från förvaltningskommittémöten delges endast ministeriet om frågan berör något som senare skall behandlas i rådsarbetsgrupper. Fiskeridirektoratet får inte heller regelmässigt rapporter från interna/externa grupperna. Det är tjänstemännen på ministeriet som väljer att skicka rapporterna till direktoratet när de tror/tycker att direktoratet är intresserade. Emellanåt har denna individuella valmöjlighet varit en källa till irritation hos direktoratet eftersom tolkningen av vad som är intressant för dem inte alltid är den samma på de olika nivåerna.

Stödhantering

Departementsnivå

Frågor om fiskets strukturstöd hanteras på departementsnivå inom Fiskeriavdelningen. Fiskets strukturstöd är på departementsnivå skilt ifrån jordbrukets stöd.

Inom Fiskeriavdelningen hanteras frågor om "stöd- och strukturpolitik för fiskerisektorn" vid Utvecklingskontoret. Ca två till tre personer arbetar med strukturfrågor. Utvecklingskontoret hanterar i detta avseende såväl EU-lagstiftningen som den nationella fiskerilagstiftningen.

Strukturpolitiken inriktas mot två huvudområden dels stöd till näringen, dels styrning av kapacitetens utveckling.

De nationella danska instrumenten för att styra kapaciteten, och därigenom uppfylla de fleråriga utvecklingsprogrammen (MGP), är fartygstillstånd och etableringsregler för fiskare.

Ministeriet ansvarar för reglering (lovgivning) och strategisk utveckling. När det gäller fiskares etableringsrätt sker regleringen på Fiskeriavdelningens nationella kontor.

Myndighetsnivå

Tillämpningen av de olika stöden till fisket inom ramen för *mål 5a* sköts på Strukturdirektoratet. Totalt arbetar sju personer med fiskets strukturstöd, fem handläggare, en assistent och en ledningsperson. All dokumentkontroll sker på Strukturdirektoratet. All fysisk kontroll avseende strukturfrågor hanteras dock av Fiskeridirektoratet som är huvudansvarigt för den samlade kontrollverksamheten på fiskets område.

Strukturdirektoratet handlägger stödordningar för både fiske och jordbruk. Strukturdirektoratet mottar, behandlar och beslutar om ansökningar om stöd, samt sköter utbetalningar, rapporterar till kommissionen och hanterar Övervakningskommittén. Tidigare var övervaknings-kommittéer placerade inom ministeriet men eftersom uppgifterna är av en mer teknisk karaktär har de flyttats till direktoratet. Amten, d.v.s. länen, är inte inblandade i hanteringen av 5a-stöd.

Vid urval av projekt inom *Pesca* finns rådgivande grupper där Amten (länen), kommunerna och näringen är representerade. De formella besluten tas dock centralt av Strukturdirektoratet, Erhvervsfremmestyrelsen (ung. NUTEK) eller av Arbejdsmarkedsstyrelsen (ung. AMS), beroende av om projektet avser Fiskefonden, Regionalfonden eller Socialfonden. Huvudansvaret för Pesca ligger dock hos Strukturdirektoratet som sköter koordinationen gentemot EU.

I praktiken fungerar det så att de "utlåtanden" som man kommer fram till inom de rådgivande, regionala grupperna inte kan ändras av Strukturdirektoratet, såvida inte formella eller juridiska fel föreligger. En ansökan om stöd enligt Pesca kan skickas antingen till Strukturdirektoratet eller direkt till respektive Amt.

Ansökningstider

Strukturdirektoratet administrerar olika ansökningssystem för olika stödordningar. Vissa stöd går det att ansöka om kontinuerligt under året men för andra finns särskilda ansökningstider. I de fall ansökningsomgångar tillämpas, har dessa förlagts till olika tider på året så att arbetet koncentreras till vissa åtgärder under vissa perioder. Nedanstående tider gällde enligt en översikt från juni 1997:

- Skrotning, fr.o.m. den 10 juni och året ut eller tills pengarna är slut
- "Joint ventures" ("Blandede selskaber og fællesforetagender"), hela året
- Nybygge av fiskefartyg, 1 mars, 1 juni, 1 september, 1 december
- Modernisering av fiskefartyg, 1 januari, 1 april, 1 juli och 1 oktober

- Vattenbruk, 15 maj och 15 november
- Skydd av marina områden, hela året
- Hamnar, hela året.
- Beredning - 1 juni och 1 december
- Studier och pilotprojekt, hela året och
- Pesca - hela året.

Överklagan

Om näringen eller annan stödmottagare har något att klaga på när det gäller olika stöd kan man vända sig till Strukturdirektoratet om det gäller den rent administrativa hanteringen och till ministeriet om klagomålet avser en politisk avvägning eller om den klagande vill ändra på något i sak. Någon formell överklaganderätt avseende ett enskilt beslut om stöd finns dock inte.

Övervakningskommittéer

Medlemmar i de båda övervakningskommittéerna för fiskets stöd är nästan de samma för mål 5a och Pesca, nämligen Strukturdirektoratet, Fødevareministeriet, EU-kommissionen, Europeiska Investeringsbanken, Danmarks Fiskeriforening, SID (fackförening - medlem av Arbejderbevægelsens Erhvervsråd) och Danske Fiskeres P.O. För mål 5a tillkommer Danmarks Fiskeindustri- og Exportforening. För Pesca tillkommer: Erhvervsfremmestyrelsen, Arbejdsmarkedsstyrelsen, Kvindelig Arbejder Forbund (fackförening), Ringkjøbing Amt, Skagen Kommune och Amtsrådsforeningen

Rådgivande udvalg

Inom ramen för ministeriet finns som nämnts ovan tre rådgivande organ s.k. "fiskeudvalg". Inom de rådgivande organen sker ett samarbete mellan myndigheterna och näringen. Det mest betydelsefulla udvalget är Fisekeriutvecklingens udvalg. Representerat i udvalget är:

- Fødevareministeriet,
- Amtsrådsforeningen,
- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd,
- Danmarks Fiskeindustri- og Eksportforening,
- Danmarks Fiskeriforening,

- Dansk Industri,
- Danske Fiskeres Producent Organisation m.fl. producent-organisationer,
- Foreningen for Danmarks Fiskemel- og Fiskeolieindustri,
- Kommunernas Landsforening,
- Konsumfiskeindustriens Arbejdsgiverforening,
- Landsorganisationen af Danmarks Detailfiskehandlere, samt
- Organisationen Dansk Aquakultur.

Strukturdirektoratet och Danmarks Fiskeriundersøgelser är observatörer i udvalget.

Strategier för de olika stöden till fisket utarbetas inom Fiskeriutvecklingens udvalg . Till udvalget kan Strukturdirektoratet även hänskjuta specifika eller särskilt omfattande ansökningar om stöd. Udvalget kan likaledes begära att få ta upp viss ansökan till granskning; även näringens representanter kan begära att få ta upp viss fråga inom udvalget.

Danmark har tidigare inte givit stöd till nybyggnation men öppnade denna möjlighet i juni 1997. Inom Strukturdirektoratet har i samband härmed ett Rådgivande udvalg inrättats med uppgift att prioritera fartygstyp. I udvalget kommer att finnas representanter för näringen, Danmarks Fiskeriundersøgelser (DFU), Sjøfartsstyrelsen m fl.

Deltagande i Brysselarbetet

Strukturfrågor behandlas inom rådet i interna gruppen för fiskefrågor och inom kommissionen i Ständiga förvaltningskommittén för fiskets struktur. I motsats till vad som gäller för flera andra av fiskets områden, deltar Strukturdirektoratet inte i någon av dessa arbetsgrupper, det är istället departementet som ansvarar för såväl rådets som kommissionens grupper.

Nationella stöd

Det enda rent nationella stöd som finns är ett stöd till *"ophalingsspil"* på västkusten av Själland som uppgår till totalt 135.000 dkr / år. Målet med stödordningen är att kompensera för de extraordinära kostnader för underhåll av fiskefartygs "bundbeklædning" (bottenmålning?) som är förknippat med att bedriva fiske från stranden.

Marknadsstöd

EU:s marknadsordningar för fiskprodukter hanteras på departementsnivå av Fiskeriavdelningens andra kontor, Marknadskontoret. Den praktiska hanteringen av stöden, inklusive utbetalning av stöd till producentorganisationer, sköts av EU-direktoratet, som är ansvarig myndighet för alla stöd inom ramen för Jordbruksfondens garantisektion. Kontroll utförs av Fiskeridirektoratets inspektorat.

Kontroll

Fiskeridirektoratet organiserar sex inspektorat och därutöver 10 kontor. Inspektoratet i Roskilde är det största med 32 anställda, varav sju personer är stationerade på Bornholm och fem på Själland. Samtliga inspektorat inrättades samtidigt, under 1987-88, efter beslut i riksdagen om att avsätta 200 miljoner danska kronor för att bygga upp en bättre kontrollorganisation. Organisationen är helt landbaserad och utrustad med specialinredda fordon samt mindre båtar på släp.

Fiskeridirektoratet utbildar inspektörerna enligt ett två och ett halvt år långt program där teori och praktik varvas. Utbildningen förläggs delvis till direktoratet och delvis till inspektoraten. I regel rekryteras personer som är mellan 20 och 25 år och har en god utbildningsgrund t.ex. inom miljöområdet på laboratorium eller liknande. Efter utbildningstiden stannar de ofta en tid på direktoratet centralt för att träna in sig på datorsystemet och den övergripande administrationen.

Enligt inspektörerna finns det nackdelar med att istället ha kontrollanter som inte är specialutbildade. Dessa inte är specialister på kontroll. En annan nackdel skulle kunna vara att alltför god lokalkännedom eller att bo nära en kontrollplats kan leda till sociala bindningar.

Befogenheter

Inspektörerna har befogenheter att vidta rättsliga åtgärder. De kan också beslagta fångst och redskap samt vidta administrativa åtgärder som t.ex. att begära in ett fiskeriföretags räkenskaper och bokföring.

Inspektörerna har rätt att ta sig in i alla lokaler där det finns fisk och kan vidta de åtgärder som finns i fiskerilagen. En nyligen avkunnad dom visar att även statistiskt material kan räknas till sådant material som fiskeriinspektionen har möjlighet att beslagta.

Loggboksplikt

Grundregeln är att alla yrkesfiskare skall föra loggbok men undantag ges om:

- fartyget är under 10 m och
- fiskaren deklarerar till inspektoratet vilket ICES-område han fiskat i och
- fiskaren inte deltar i något fiske där särskild licens behövs.

Fiskarens fångst registreras dock vid försäljning till förstahandsmottagare oavsett om han för loggbok eller ej. Enda undantaget är om försäljningen avser sötvattensfiske.

När det gäller utländska fiskare måste en landningsdeklaration medfölja loggboken. För 1997 görs dock undantag för svenska fiskare

Kontroll i land

Inspektoraten arbetar på land i hamnar och på auktioner. De är bilburna och verkar i lag. Lagen arbetar tre till fyra dagar per vecka med kontroller. Inspektoraten utför även kvalitetskontroll samt hygien- och livsmedelskontroll på förädlingsindustrierna.

De olika inspektoraten täcker kuststräckan inom en radie som inte innebär mer än ett par timmars bilresa. Kontrollerna koncentreras till de 10-15 mest frekventerade hamnarna inom varje inspektorats område. Landningarna i de 20-25 mest frekventerade hamnar står för 90%. Nexö på Bornholm har ca 200 landningar per dag varav många från tredje land, varför man har en speciell styrka som arbetar där permanent.

Antalet landningar uppgår totalt till ca 215 000 och antalet administrerade loggböcker till ca 65 000 (enligt Roskilde). I hamnarna kontrolleras:

- fartygslicenser,
- loggböcker,
- redskap, samt
- fångstsammansättning och vikt.

Lagets färdvägar läggs in i ett körschema och kontroll utförs därefter enligt ett slumpmässigt urval. Inspektörerna kontrollerar samtliga fartyg i de hamnar de besöker den dagen. Landningar från tredje land har styrts till vissa tider, i regel 06.00 - 15.00. Det skulle annars bli för dyrt

att ständigt ha folk i beredskap. Om detta förfaringssätt är förstahandsmottagare och fiskerikontrollen överens.

Inom 48 timmar skall förstahandsmottagaren sända avräkningsnotan till Fiskeridirektoratet. Uppköpare med omsättning över tre miljoner kronor skall sända in sina avräkningsnotor på datamedia - övriga sänder in dokumenten per post eller fax. Poststämpelns datum gäller som tidsangivelse.

Sjökontroll

Kontroll till sjöss utförs av direktoratets fem fartyg. Dessa fungerar även som hjälpfartyg och tillhandahåller visst underhåll för fiskeflottan.

Sjökontroll omfattar inte samma moment som landningskontroll. Endast loggböcker, positioner och redskap kan kontrolleras till sjöss. Det som innefattas under begreppet landningskontroll kan således enligt de danska inspektörerna inte göras fullständigt till sjöss. Landningskontrollen uppfattas som mer preventiv än sjökontroll och anses därför effektivare och billigare.

Åtgärder vid oriktigheter

Om oriktighet upptäcks under fysisk kontroll upprättas rapport genast i hamnen eller på auktionen och skickas till den lokala polismästaren för vidare befordran till domstolar. Påföljderna är vanligtvis böter eller konfiskation. Domstolsprocesserna tar dock som regel lång tid och sedan ett år tillbaka prövas även administrativa påföljder, t.ex. indragen fartygslicens under en till två månader, vilket sker innan domstolen gör lagsökningen.

Vid fel i loggboken är avräkningsnotan "bevismaterial" och fartyg kan kvarhållas i hamn om de är misstänkta för oriktighet och släpps först mot garantier. Förfarandet bedöms vara kostnadseffektivt (samhällsekonomiskt) och administrativa påföljder bedöms ha avskräckande effekt.

Administrativ kontroll

Den administrativa kontrollen görs till 100%. Fiskeridirektoratet sammanställer handlingarna i ett avräkningsregister som bygger på att avräkningsnotorna skall vara myndigheterna tillhanda senast två dygn

efter försäljningen. Vidare finns ett loggboksregister som uppdateras genom att loggboksbladet sänds till myndigheterna inom 48 timmar.

Dubbelkontroll (cross-checking) sker mellan avräkning och loggbok genom hela systemet. Varje kväll samkörs registren. Identifikation kan ske genom båtens namn och genom att uppköparens namn registreras i loggboken. Fiskaren skriver under på i vilket område han fiskat.

Två dygn efter landningen kan felaktigheter således upptäckas och undersökas samt åtgärdas - till exempel kan oegentligheter kontrolleras genom att uppköpares räkenskaper hämtas in.

Kontakter med EU

EU-inspektörer besöker kontrollorganisationen varje år. De anländer med ca tre veckors varsel. Vid inspektion pekar de på olika brister, mest avseende dataunderlaget. En allmän uppfattning är att EU-inspektörerna inte tar upp så mycket för diskussion vid besöken men att diverse saker sedan i alla fall lyfts fram i en kritisk skriftlig rapport. Enligt DG XIV är dock den danska kontrollen väl utbyggd.

Nationell administration

Departementsnivå

På departementsnivå finns flera enheter. Endast en av enheterna arbetar med nationella frågor, "nationale kontor". En viktig uppgift för enheten är att i samarbete med Fiskeridirektoratet utarbeta nationella regleringar, såväl avseende införandet av EU-regleringar som helt nationella bestämmelser t.ex. för fritids- och kustfiske.

Om ett direktoratet behandlar en fråga av större betydelse som rör ett annat direktorat eller en annan avdelning inom ministeriet skall frågan gå genom fagkontoret.

Fiskeridirektoratet

Fiskeridirektoratets centrala del är uppdelat i tre kontor. Fiskerikontoret har enheter för regleringar, juridik, fiskeskötsel och fiskevård samt styrning av operationella delar av organisationen d.v.s., inspektoraten och fiskerikontrollfartygen.

Under fiskerikontoret finns enheten för fiskevård (fiskepleje). Denna enhet hanterar olika regleringar med avseende på foderfisk, sportfiske m.m.

Fiskeridirektoratet hanterar således även delar av fiskeriadministrationen som inte primärt kan hänföras till CFP. Fiskeridirektoratet har ansvaret för att fritidsfiskarna efterlever fastlagda regler, både att inte det maximala antalet redskap överskrids och att fiskevårdsavgift lösts. Fiskevården bekostas, åtminstone delvis, av avgifter som tas ut för fiskekort. För kusten och övriga statliga vatten kan fiskekort köpas på postkontoren. Dessa kostar 25 kr /dag, 50 kr/vecka eller 250 kr/ år. Statskassan tar in 25 miljoner kronor på sportfiske och 5 miljoner kronor för fritidsfiske.

När det gäller privat ägda vatten (avser sötvatten) får man köpa fiskekort av ägaren. Denne ansvarar också för vården av sina vatten. Det finns även en typ av sammanslutningar (regulativ förening) för privat ägda fiskevatten. Dessa bevakas av en fiskeriuppsyningsman som följer fiskeridirektoratets instruktioner.

De medel som kommer in för fiskekort ackumuleras på ett konto i strukturdirektoratet och används till ¼ för biologisk rådgivning och till ¾ för utsättning av fisk.

England och Skottland

Organisation

I Storbritannien (det Förenade Kungadömet, United Kingdom, UK) finns inte den i Sverige traditionella strukturen med oberoende myndigheter som agerar under bemyndigande av ministerier. Politikens utformning och dess verkställighet sker inom ministerierna. "The United Kingdom Fisheries Departments" utgörs av "the Ministry of Agriculture, Fisheries and Food" (MAFF), "the Scottish Office Agriculture Environment and Fisheries Department" (SOAEFD), "the Welsh Office Agriculture Department" (WOAD) och "the Department of Agriculture for Northern Ireland" (DANI). De olika departementen genomdriver inom sina vatten den gemensamma fiskeripolitikens regler och förordningar, inklusive administrationen av Storbritannien:s kvoter.

Vad avser förvaltningen av områdena inom sex sjömil från baslinjerna, finns i England och Wales "Local Sea Fisheries Committees" vilka representerar den lokala kunskapen om fisket. Kommittéerna be-

slutar om och administrerar, i överenskommelse med MAFF och Welsh Office, lokala stadgor om reglering och bevarande av bestånd, framför allt avseende skaldjur. I övriga delar av Storbritannien faller även ansvaret för fisket innanför sex sjömil på respektive Fiskeridepartement.

I det fortsatta kommer redovisningen i huvudsak att avse England och Skottland, i egenskap av Storbritannien:s viktigaste fiskenationer.

Skottlands ställning som nation

Skottlands ställning inom EU är unik i så måtto att det är ett land som verkar inom en union, Storbritannien och som således agerar gentemot Bryssel inom ramen för den unionen. Skottland är således inte en region i ett land utan ett land i unionen Storbritannien inom unionen EU.

Detta förhållande skapar vissa svårigheter. Först skall överenskommelse nås på nationell nivå och härefter skall koordinering ske med övriga fiskeridepartement innan man kan nå fram till en gemensam ståndpunkt för Storbritannien. Det är en icke helt okontroversiell balansgång mellan samarbete och regelrätta förhandlingar mellan MAFF i London och SOAEFD i Skottland.

Departement i förhållande till myndighet

Eftersom Storbritannien inte har den svenska duala, centrala myndighetesstrukturen med oberoende myndigheter som agerar under bemyndigande av ministerier är någon skarp gräns mellan å ena sidan politik och beslutsfattande och å andra sidan utredningsarbete, förslagsställande och genomförande svår att observera.

Under senare år har dock ministerierna avskilt allt fler självständiga organisationer, myndigheter ("*agencies*"). En oberoende miljömyndighet bildades (för England och Wales) under 1995. Miljömyndigheten har sina rötter i de "Fresh Water Boards" som ansvarade för vattenförsörjningen. Myndigheten skall verka för ett uthålligt samhälle ur miljösynpunkt generellt och har som sådan bl.a. ansvar för fritidsfisket. Miljömyndigheten rapporterar till flera departement, såsom MAFF och Miljödepartementet ("*Department of Environment*" (DoE)).

MAFF:s egen forskningsverksamhet är på väg att konkurrensutsättas och inrättandet av en oberoende myndighet för fiskforskning är ett led i denna strategi. CEFAS (*Centre for Environment, Fish and Aquaculture Science*), som bildades i april 1997, var tidigare en integrerad del av MAFF. Övergången till helt öppen konkurrens sker stegvis. F.n.

regleras kontakterna och arbetsuppgifterna mellan MAFF och CEFAS i en överenskommelse ("*memorandum of understanding*").

Härutöver är en ny myndighet med ansvar för livsmedelsfrågor under planering. Förslaget om en särskild livsmedelsmyndighet är ett resultat av en omfattande debatt efter både BSE-krisen och E-coli-bakterieutbrottet hösten 1996. Den nya myndigheten ("*Food Agency*") kommer enligt nuvarande förslag att rapportera direkt till den politiska ledningen. I de fall människans hälsa påverkas av en fråga kommer den nya livsmedelsmyndigheten att ansvara, om endast fiskens hälsa påverkas stannar ansvaret dock inom MAFF.

MAFF:s organisation

På MAFF:s fiskedepartement i London arbetar ca 120 personer. Härutöver finns 72 personer ute på de olika hamnkontoren ("*port offices*") i England och Wales. MAFF:s fiskedepartement är indelat i fyra avdelningar:

- *Fisheries division I (Fish I),* ansvarar för policyfrågor avseende flottans struktur och fiskeansträngning, inklusive åtgärder för att reducera kapaciteten, stöd till fiskerinäringen, marknadsordningar, statistik samt finansiellt ansvar för Sea Fish Industry Authority (SFIA) (se mera nedan om SFIA).

- *Fisheries division II (Fish II),* ansvarar för vattenbruk, fiskodling, skaldjursodling, fisk och skaldjurs hälsa, lax och sötvattensfisk. Enheten har kundansvar för FoU inom samtliga dessa områden. Avdelningschefen är också Storbritannien:s representant i internationella valkommissionen och avdelningen är därmed ansvarig för valfrågor.

- *Fisheries division III (Fish III),* samordnar övriga enheters arbete med den gemensamma fiskeripolitiken samt arbetar med strategiska frågor avseende politiken, policy för TAC (Total Allowable Catch), kvoter, tillträde till fiskevatten, bevarandeåtgärder, förhandlingar med tredje land, koordination av fiskeriministermöten och förberedelser för Storbritannien:s ordförandeskap. Dessutom hanteras förvaltning av Storbritannien:s långdistansflotta, Sea Fisheries Committees, miljöeffekter av fiske samt kundansvar för det marina fiskets FoU. Som samordnande enhet leder Fish III arbetet med den

kommande översynen av den gemensamma fiskeripolitiken (inför år 2002).

- *Fisheries division IV (Fish IV),* handhar förvaltning av kvoter i EU-vatten, fiskefartygslicenser samt s.k. "kvothoppning" (*quota hopping)* och "Factortame", "klondyking", lagars genomdrivande ("*enforcement policy*"), övervakning till sjöss, i luften och via satellit, fiskets IT-stöd samt koordinering av departementets budgetfrågor.

Härutöver finns kontrollenheten "*Sea Fisheries Inspectorate*", d.v.s. en kontrollorganisation som är en avdelning inom MAFF.

Olika avdelningar kan ansvara för ett och samma ärende beroende av var i besluts- eller genomförandeprocessen det ligger. Så kan t.ex. Fish III ansvara för utformningen av ett ramverk, Fish I för de detaljerade reglerna och Fish IV ansvara för hur frågan genomdrivs nationellt efter att beslut fattats inom EU.

De anställda inom MAFF byter som regel arbete med jämna mellanrum. Det är sällsynt att någon stannar på sin befattning i mera än fem år. Högre chefer stannar dock vanligtvis längre på sina poster. MAFF:s personal blir därför administratörer snarare än experter. Arbetsbytet har en fördel i att frågor återkommande betraktas med "friska ögon" men det kan leda till svårigheter avseende kontakterna med kommissionens tjänstemän, som oftast har sina befattningar länge och är experter på sina respektive områden. Ur näringens perspektiv kan det vara besvärligt att alltför ofta få nya kontaktpersoner. Vanligen flyttar de anställda inom MAFF men ca 10% av bytena sker med andra departement.

Seafish Industry Authority

Seafish Industry Authority (SFIA) är en myndighet som inrättades av regeringen år 1981. Allmänt går myndigheten under benämningen Seafish. Seafish arbetar med alla delar av näringen och dess syfte är dels att främja fiskerinäringen, dels att utgöra ett konsumenternas serviceorgan. MAFF ansvarar för Seafish inför regeringen och ger visst ekonomiskt bidrag till verksamheten. Ett "memorandum of understanding" föreskriver hur Seafish skall bedriva sin verksamhet. Dess ordförande och styrelsemedlemmar utses av regeringen. Av medlemmarna kommer 2/3 från olika delar av näringen och övriga är oberoende.

Seafish regleras av 1981 års "Fisheries Act" (en parlamentsakt) och utgör en sammanslagning av de tidigare "White Fish Authority" och

"Herring Industry Board". Huvuduppgifterna består av rådgivning, utbildning, forskning och utveckling, konsumentfrämjande åtgärder och vissa frågor om ekonomiskt stöd.

Myndigheten finansieras huvudsakligen genom avgifter på all fisk som landas i eller importeras till Storbritannien. MAFF bidrar med medel för administration av de stöd de hanterar. Övriga inkomstkällor är t.ex. FoU-medel genom deltagande i EU-projekt (genom sitt FoU-center i Hull) samt medel för att utföra vissa konsulttjänster (bl.a. åt the Scottish Office och EU) inom ekonomi och statistik. Den konsumentfrämjande verksamheten finansieras delvis genom EU-medel (mål 5a-stöd).

SOAEFD:s organisation

Storbritannien:s regering består av seniora och juniora ministrar; seniora ministrar har övergripande ansvar för sina respektive departement och juniora ministrar har ansvar för enskilda delar inom dessa departement. The Scottish Office är det departement som har ansvar för skotska frågor. Det leds av "the Secretary of State for Scotland" som är en senior minister. Enskilda sakområden inom the Scottish Office, såsom utbildning eller jordbruk, leds av juniora ministrar som rapporterar till "the Secretary of State for Scotland" och till kabinettet.

Fiskefrågor hanteras inom the Scottish Office Agriculture Environment and Fisheries Department (SOAEFD). Två avdelningar inom SOAEFD sysslar i princip uteslutande med fiskefrågor:

- *Avdelning J, "Sea fisheries"*, hanterar samtliga resursfrågor inklusive förvaltning av fiskbestånd, marknads- och handelsfrågor, nationell implementering samt kustfiske och statistik.
- *Avdelning K, "Salmon and freshwater fisheries"*, handhar lax och insjöfiske, marin miljö och viltvård, fiskeriforskning, vattenbruk och fisksjukdomar. Härutöver ansvarar avdelningen för "Salmon and Freshwater Fisheries Inspectorate".

Vissa frågor hanteras gemensamt med jordbruket, inom:

- *Avdelning A,* Livsmedelssäkerhet och djurhälsa,
- *Avdelning E:* Allmän jordbrukspolitik, koordination av EU-frågor marknadsföring av livsmedel, strukturstöd för jordbruk och fiske, samt beredskapsplanering;

- *Avdelning H*: Nationalekonomiska samt övergripande statistiska och datatekniska frågor.

Härutöver finns en särskild inrättning för fiskeriforskning: "Fisheries Research Services" vilken består av ett marint laboratorium i Aberdeen och ett sötvattenslaboratorium i Faskally. Arbetsprogrammen auktoriseras av en kommitté inom SOAEFD vars ordförande är den skotska fiskeriministern. Programmet granskas också av en grupp bestående av representanter för både MAFF och SOAEFD. En utnämnd samordnare för forskning och utveckling på fiskets område inom Storbritannien säkerställer att kontakterna mellan SOAEFD och MAFF upprätthålls och att dubbelarbete undviks så långt möjligt.

För kontrollfunktionen finns i Skottland en separat myndighet, "Scottish Fisheries Protection Agency" (SFPA). SFPA utgjorde ursprungligen en enhet inom SOAEFD men blev en egen myndighet år 1991.

I likhet med vad som är fallet inom MAFF, flyttar personalen runt mellan olika poster i hög grad. Inom the Scottish Office sker dock dessa byten ofta mellan helt olika sakområden. Det förhållande att the Scottish Office hanterar alla frågor under ett tak och därför utgör en arbetsgivare, leder till att det är lika lätt att flytta från fiske till utbildning som från fiske till t.ex. mejerifrågor inom själva SOAEFD.

Arbetsfördelning inom Storbritannien och mellan England och Skottland

I House of Lords (som består av utnämnda högre jurister, lordar som ärvt sina platser m.m.) utser regeringen särskilda talesmän för olika frågor. Talesmännen verkar under viss mandatperiod och representerar hela Storbritannien inom sitt ansvarsområde. I fiskefrågor är det f.n. Lord Sewell, den skotske fiskeriministern, som är talesman för fiskefrågor.

I House of Commons, som består av parlamentsledamöter, är det MAFF:s minister som för talan i första hand men om den diskuterade frågan främst berör skotska intressen, t.ex. lax, kan den skotske ministern föra talan. Eftersom den nuvarande skotske fiskeriministern är en Lord, kan han inte representera skotska fiskeriintressen i House of Commons, varför en annan skotsk minister för talan för fisket.

När det gäller diskussioner i Bryssel är det alltid MAFF som för den officiella talan. MAFF kan emellertid åtföljas av experter. Experter kan dock inte själva representera Storbritannien, med undantag av rent tekniska arbetsgrupper (t.ex. ICES och STECF).

Myndigheter ("agencies") har ingen rättighet att delta i Brysselmöten men det har däremot the Scottish Office som ofta deltar av politiska skäl. De brittiska förhandlingsdelegationerna är därför ofta stora med personer från såväl MAFF som Skottland och Nordirland. Welsh Office överlåter oftast till MAFF att sköta förhandlingarna.

Kontakterna gentemot Bryssel

När det gäller kommissionens arbetsgrupper är det oftast en "Head of Bransch" (enhetschef) som representerar MAFF. Om det är en rådsarbetgrupp (interna och externa grupperna) är det i normalfallet en "Head of Division" d.v.s. avdelningschef.

Storbritannien:s permanenta representation (UK rep) kan ersätta MAFF vid Brysselmöten. De som arbetar vid Storbritanniens representation är anställda av "the Foreign Office" (ung. UD). Totalt arbetar fyra handläggare med jordbruk och fiske, varav två arbetar helt eller delvis med fiske beroende på arbetsbördan. Fram till nyligen var det en skotte som var senior på representationen medan England haft mera juniora poster.

Kontakterna mellan MAFF och UK rep sker mellan alla enheter på alla nivåer. UK rep. rapporterar direkt till den för aktuell fråga ansvariga enheten. Någon särskild "EU-enhet" finns inte inom MAFF. Det finns dock en "EU-enhet" (European Committees Division) inom det övergripande "regeringskansliet" men de överlämnar normalt till MAFF att arbeta mycket självständigt med fiskefrågorna. Förutom de rent formella mötena har MAFF, eller UK rep., även informella möten med kommissionen för att diskutera idéer och ståndpunkter.

Kontakterna med näringen

Om ett förslag till ny lagstiftning har effekter för näringen är ministeriet skyldigt att konsultera dem. Framför allt är det NFFO och SFO (den engelska respektive skotska fiskarorganisationen) som vidtalas. Den skriftliga konsultationsproceduren är formaliserad genom att ministeriet sänder ut ett formellt konsultationspapper till organisationerna.

Förutom de formella konsultationerna hålls möten med näringen. Vanligen träffas MAFF och NFFO medan SOAEFD träffar SFO men om frågorna är av större vikt hålles gemensamma möten. Inför varje fiskeriministermöte håller ministern ett möte med organisationerna i syfte att gå igenom dagordningen. Härutöver sker informella kontakter mellan enskilda tjänstemän och näringen.

Även beredningsindustrin och vattenbruksnäringen kontaktas när så behövs. Vad avser vattenbruket är det i första hand British Trout Association man kommunicerar med.

Devolution (d.v.s. inrättandet av ett skotskt parlament)

Den 24 juli 1997 publicerades, efter vallöfte från Labourregeringen, ett s.k. "White paper" angående ett skotskt parlament och dess befogenheter. I folkomröstningen kring detta, som hölls den 11 september, sade skottarna ja till ett skotskt parlament och ja till att detta skall ha vissa beskattningsbefogenheter. Ett första val till parlamentet kommer att hållas under första halvåret av 1999 och parlamentet planeras inrättas år 2000.

Det skotska parlamentet får det demokratiska inflytandet över de frågor som the Scottish Office redan idag har det förberedande och det verkställande ansvaret för under Storbritanniens regering och parlament. Relationerna med EU kommer, liksom andra utrikesaffärer, fortsatt att vara en angelägenhet för Storbritanniens regering. Skottland utövar sitt inflytande genom de ministrar som ingår i regeringen.

Vad avser den lagstiftande makten och fisket kommer det skotska parlamentet att ansvara för genomförandet av åtgärder beslutade inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Denna befogenhet är emellertid föremål för en inskränkning som innebär att Storbritanniens parlament även i fortsättningen kommer att kunna lagstifta om implementeringen av CFP i Skottland om de så anser nödvändigt. Det skotska parlamentet kommer dock att inneha suveräna befogenheter vad avser nationella fiskefrågor, såsom kust-, lax- och sötvattensfiske.

Stödhantering

Departement i förhållande till myndighet

I England hanteras fiskets strukturfrågor inom "Ministry for Agriculture Fisheries and Food" (MAFF) avdelning I. I Skottland hanteras frågorna av the Scottish Office, dels inom "Scottish Office Agriculture Environment and Fisheries Department" (SOAEFD), avseende mål 5a, dels inom den generella "European Funds Division", avseende Pesca.

MAFF leder arbetet med policyfrågor men myndigheterna har en kontinuerlig dialog. The Scottish Office har det huvudsakliga ansvaret

för genomförandet i Skottland. Härigenom har även the Scottish Office vissa direkta kontakter med EU-kommissionen.

Mål 5a

Inom Storbritannien finns tre mål 5a-program. Två stycken inom ramen för mål 1-programmen (Nordirland respektive Highlands & Islands i Skottland) och ett riktat 5a-program för resten av Storbritannien (England och Wales samt Skottland utom Highlands & Islands).

Det finns endast en särskild övervakningskommitté för mål 5a. För mål 5a-stödet inom mål 1-regionerna koordineras arbetet med övervakningskommittéerna för programmen inom mål 1. Skottland (och Nordirland) sammanställer och vidarebefordrar aktuella rapporter direkt till kommissionen avseende mål 1. Medlen kanaliseras också direkt från kommissionen till SOAEFD (respektive DANI).

Stöd till flottan

På grund av att Storbritannien de senaste åren inte levt upp till EU:s krav om nedskärning av flottan, utgår inget EU-medfinansierat stöd till nybyggnation eller modernisering av fiskefartyg. Ett undantag är stöd till investeringar i rent säkerhetsförbättrande syfte ombord på fartygen. Det huvudsakliga stödet till flottan utgörs sålunda av skrotningsbidrag. MAFF och SOAEFD går in med den nationella medfinansieringen.

Skrotningsstöden hanteras genom ett enda system för hela Storbritannien. Systemet grundas på anbudsförfarande. Två gånger om året går MAFF ut med begäran om anbud ("call for proposals"). Fartygsägare kan lämna in anbud på den summa man är beredd att skrota sitt fartyg för. De fartyg som anses ge bäst "valuta för pengarna" väljs ut. Detta system har kritiserats av bl.a. den skotska fiskarorganisationen (Scottish Fishermen's Federation, SFF), som anser att det visserligen är ekonomiskt effektivt, d.v.s. man skrotar fartyg till för staten lägsta kostnad, men att det är förkastligt ur bevarandesynpunkt, eftersom de moderna, värdefulla och därmed effektiva fartygen blir kvar.

Fartygsägare i Skottland sänder sin ansökan till hamnkontor (del av kontrollorganisationen) i Skottland som vidarebefordrar till SOAEFD, som i sin tur samlar ihop alla ansökningar inom ett anbud och sänder dem till MAFF. I England/Wales skickas ansökan till inspektoraten (hamnkontoren) som vidarebefordrar dessa till MAFF. Efter beslut om stöd för skrotning granskar hamnkontoren att allt genomförts som det

skall och därefter gör MAFF utbetalningarna för hela Storbritannien direkt till stödmottagaren.

Stöden för säkerhetsförbättringar hanteras olika i Skottland respektive i England/Wales. I Skottland går the Scottish Office ut med "call for proposals" två gånger per år. SOAEFD samlar in ansökningar och beslutar om stöd. SOAEFD ombesörjer också utbetalning av medel till den slutliga stödmottagaren. För den fysiska kontrollen anlitas emellertid den särskilda myndigheten Sea Fish Industry Authority (Seafish).

Vad avser England och Wales, mottar Seafish ansökningar kontinuerligt och skriver ett yttrande till resp ansökan. Efter godkännande från MAFF utfärdar Seafish beslutet. MAFF och Seafish träffas regelbundet för att prioritera mellan ansökningar och diskutera huruvida viss investering skall godkännas eller inte. MAFF:s godkännande kan också erhållas genom skriftlig procedur.

Övriga 5a-stöd

Stöd till utrustning i hamnar, beredning m.m. hanteras separat för England respektive Skottland. MAFF fattar beslut för England och the Scottish Office för Skottland. Stöd till investeringar i vattenbruk ges för närvarande bara inom Skottland (och Nordirland).

Stöd för åtgärdsområdena beredning och saluförande respektive förbättringar i fiskehamnar är överintecknade. Stöd beviljas till de ansökningar som bäst motsvarar mål och prioriteringar i programmet.

Fysisk inspektion av dessa 5a-stöd utförs i England av kontrollinspektoraten (Sea Fsiheries Inspectorates) och i Skottland av särskilda kontrollanter (Departmental surveyors).

För den nationella medfinansieringen svarar oftast MAFF respektive SOAEFD. Medel kan dock även tas från lokala myndigheter eller andra departement.

Överklagan

Det finns inga överklagningsprocedurer för de sökanden som får avslag på sina ansökningar om stöd.

Pesca

Det finns ett enda Pescaprogram för hela Storbritannien. Inom detta finns fem olika underprogram på vilka medlen är uppdelade: ett för

England, ett för Wales, ett för Nordirland, ett för Skottland Highlands & Islands och ett för Skottland utom Highlands & Islands.

Det finns bara en övervakningskommitté för hela Storbritannienprogrammet, eftersom det ur kommissionens synvinkel är ett enda program. MAFF tillhandahåller sekretariatet för Pesca och är kommissionens huvudsakliga kontaktpunkt.

Skottland

The Scottish Office är behörig myndighet för Pesca i Skottland.

Det skotska programmet inom Highlands & Islands (mål 1) hanteras av Highlands & Islands Enterprise (HIE) genom åtta lokala Pescagrupper (Local Pesca Groups, LPGs), det andra programmet administreras av the Scottish Office genom fyra lokala Pescagrupper. Huvudmän för respektive lokal grupp är inom Highlands & Islands de lokala grenarna av HIE (Local Enterprise Companies, LECs) och för övriga grupper en regional myndighet motsvarande län/landsting (County Council). Respektive lokalt program täcker områden motsvarande ett eller ett par "län".

Highlands & Islands Enterprise är ett statligt organ som är frikopplat från ministerierna. Detta agerar som en mellanhand och genomför Pescaprogrammet inom området på uppdrag av the Scottish Office. Denna "tjänst" finansieras genom tekniskt stöd inom ramen för programmet. Någon motsvarande myndighet finns dock inte för lågländerna (Lowlands) varför the Scottish Office hanterar programmet för denna del av landet.

EU-medlen har fördelats på de olika delprogrammen utifrån:
a) befolkningssiffror, b) sysselsättningnivån inom fiskerisektorn och c) förlust av arbetstillfällen inom fiskerisektorn.

De lokala Pescagrupperna utfärdar "affärsplaner" som skall godkännas av antingen Highlands & Islands Enterprise eller the Scottish Office. Med planen som underlag beslutar de lokala grupperna om enskilda projekt. Formerna för beslut och eventuella överklaganden är de lokala gruppernas ansvar. Ansökningsförfarandena har därför kommit att hanteras olika inom de olika lokala grupperna. Några möjligheter att överklaga finns dock inte för närvarande.

Den lokala Pescagrupp som utredningen varit i kontakt med, länen Fife/Tayside, administrerar ansökningar tre gånger per år. Beslut fattas med enighet inom den lokala Pescagruppen efter diskussion och med användande av fastlagda urvalskriterier. Om enighet inte kan nås fattar gruppens huvudman, Fife Council, beslutet. Detta har emellertid inte

inträffat. I den lokala Pescagruppen har även näringen representanter, från såväl fisket som beredningssidan.

The Scottish Office håller i en övergripande "Scottish Regional Pesca Group" som omfattar huvudmännen för alla lokala Pescagrupper i lågländerna samt Highlands & Islands Enterprise. Gruppen träffas ungefär var tredje månad och diskuterar hur programmen framskrider, utformning av rapporter och den information som skall lämnas vidare till Övervakningskommittén.

England

Pescaområdena i England är utvalda på grundval av vilka hamnar som man tror kommer att påverkas mest av skrotning inom fiskeflottan, storleken på tillgängliga fiskekvoter och andra EG-regler såsom hygienbestämmelser.

MAFF är ansvarigt organ för de Pescamedel som härrör från Fiskefonden. Fiskefondsmedlen administreras på regional nivå av "MAFF Regional Service Centres". De medel som kommer från Regionalfonden och Socialfonden administreras av regeringens regionala myndigheter (Government Offices for the English Regions)

Det finns inga formella regionala program inom det Engelska underprogrammet för Pesca.. De regionala myndigheterna arbetar dock tillsammans med lokala aktörer både inom den offentliga sektorn ("local authorities") och inom den privata sektorn, t.ex. fiskets organisationer, i syfte att utveckla lokala strategier för hur Pescamedlen bäst skall nyttjas.

Det finns inte heller någon formell fördelning mellan de olika regionerna men i planeringssyfte erhåller varje region en indikativ ram av Pescamedlen. Fördelningen baseras på nivån på sysselsättningen inom fiskerisektorn. Fördelningen kommer att ses över efter halvtidsutvärderingen av Storbritannien:s Pescaprogram, så att hittillsvarande behov av medel de olika regionerna beaktas.

Det finns inte några formella möjligheter att överklaga de ansökningar som får avslag.

Nationella stöd

Inom Förenade Kungadömet finns nationellt finansierade stöd för fartygssäkerhet och för byggnation och förbättring av hamnar.

Kontroll

Regionala kontrollorgan inom Förenade Kungadömet (Storbritannien)

För England och Wales ansvarar MAFF för kontrollverksamheten genom sina Sea Fisheries Inspectorates, som utgör en integrerad del av MAFF. I Skottland är det en speciell myndighet fristående från the Scottish Office, Scottish Fisheries Protection Agency (SFPA), som svarar för kontrollen.

Trots att kontrollverksamheten inom Storbritannien alltså sköts av två olika organisationer, skall data från båda systemen inordnas i det samlade systemet för kvotadministration. Storbritannien är i EU-sammanhang en nation med en nationell kvot. De nationella kvoterna fördelas i huvudsak på olika slag av fisken och olika regioner genom producentorganisationer (PO). En liten del av den nationella kvoten fördelas till en grupp fiskefartyg som inte är medlemmar i någon PO.

Totalt sysselsätter kontrollverksamheten i Storbritannien 151 inspektörer, varav 72 i England och Wales, 63 i Skottland och 16 på Nordirland. Uppgifterna är:

- kontroll vid landning inklusive kvalitetskontroll
- registrering av loggböcker och landningsdeklarationer i datasystemet (avräkningsnotor används ej)
- rådgivning och information till fiskarena.

Vad avser kontroll till sjöss har inte de engelska/walesiska inspektoraten några egna fartyg utan kontrakterar "the Royal Navy" för 10 fartyg för ett visst antal dagar per år. Den skotska myndigheten äger dock sina egna fartyg. Dessutom förekommer i såväl Skottland som England en väl utbyggd kontroll med flyg.

Förhandsanmälan och landningshamnar

Idag finns 450 hamnar där landning kan ske, varav 12 huvudhamnar i England och Wales. Storbritannien har inte något system för förhandsanmälan när fiskarena önskar landa, förutom för tredje lands fartyg där EU-lagstiftning gäller. I syfte att underlätta kontrollen överväger man dock att införa sådana krav.

Den nya regeringen har också talat om att införa särskilda landningshamnar för samtliga fartygskategorier, för att söka råda bot på den stora förekomsten av svarta landningar av framför allt demersala arter (bottenlevande, t.ex. kolja och torsk). Om systemet med särskilda landningshamnar blir verklighet kommer varje fartygs licens att innehålla uppgift om var fartyget har rätt att landa. Landningar i andra hamnar skulle direkt kunna leda till administrativ bestraffning, d.v.s. att licensen dras in för viss period. Viss försöksverksamhet har påbörjats i Fleetwood på västkusten.

Loggboksplikt

Fartyg under 10 m samt fartyg under 17 m som är till sjöss mindre än 24 timmar i taget, behöver inte föra loggbok i Storbritannien. Uppgifter för fartyg 10-17 m inhämtas från landningsdeklarationen som förs för varje fisketur. Båtar under 10 m behöver inte redovisa vare sig loggböcker eller landningsdeklarationer. Uppgifterna inhämtas på frivillig väg av folk som samlar information från förstahandsmottagare och fiskarena själva - ett system som också enligt MAFF förefaller något oseriöst. Havsfiskekommittéerna (Sea Fisheries Committees) har, formellt, ingenting med insamlingen av landningsstatistik att göra.

Loggböckerna tar endast upp arter som är begränsade genom TAC. Det finns dock ett tryck från miljöintressena och miljömyndigheten att kontrollera allt fiske och alla arter.

Kontrollverksamheten

Kontrollen i hamn täcker in en viss %-sats som inte kunde anges exakt men det finns ingen systematik i hur kontrollen läggs upp. Den är helt baserad på historisk erfarenhet av effekter av landningskontrollen på olika platser vid olika tillfällen. År 1996 utfördes ca 4 000 fullständiga landningskontroller i England och Wales. I Skottland var motsvarande siffra omkring 6 300, en viss minskning från tidigare år. Från MAFF uppges att ca 10% av loggböckerna kontrolleras mot landningsdeklarationerna

Statistikinsamlingen från loggböcker och landningsnotor sköts i England helt av MAFF:s inspektorat. Registrering sker på inspektoraten. Data sänds till en samordningscentral och analyseras av MAFF. Analysen omfattar hela Storbritannien. Skottland samlar in och registrerar egna data men skickar data i aggregerad form till MAFF.

Kontakter med andra medlemsländer

MAFF:s kontrollpersonal har regelbunden kontakt med sina irländska, franska, spanska och holländska motsvarigheter, dels genom officiella, bilaterala, regelbundna möten, dels genom viss "praktiktjänstgöring" vid varandras inspektorat.

Skottland

Scottish Fisheries Protection Agency, SFPA, blev en egen myndighet år 1991 och har en egen budget, skild från the Scottish Office. Myndigheten är helt anslagsfinansierad men har ett smärre bidrag från EU. Antalet anställda uppgår till 275 personer, varav 46 st på huvudkontoret i Edinburgh, 133 ombord på fartyg och 96 på inspektoraten, av vilka 63 är inspektörer.

Utsjöfartygen bemannas med ca 15 personer per fartyg. SFPA har fyra större fartyg, två kustpatrullfartyg och en snabbgående båt för inomskärsbruk. SFPA:s fartyg är deras egna (till skillnad från MAFF:s). Fram till 1997 kontrakterade dock även SFPA the Storbritannien Royal Navy för ca 300 dagar per år. Genom effektiviseringar och koncentration av kontrollen mot större fiskefartyg anser man sig kunna kontrollera minst samma volymer med endast sina egna fartyg.

De två flygmaskiner som används tillhör staten men ett privat företag har kontrakterats för driften. Företaget tillhandahåller besättningen som består av tre personer, piloten och två observatörer. Den relativt stora bemanningen krävs därför att observation från endast en person inte är tillräckligt i domstol i Skottland, till skillnad från i England/Wales. Observationsflyget är där endast bemannat med två personer i taget. MAFF kontrakterar flygspaningen för både Skottland, England och Wales d.v.s. inklusive själva flygplanen (tre st.).

Det finns inte något system med särskilda mottagningshamnar där fartyg måste landa. Undantag gäller dock för fartyg med pelagisk fångst (ytlevande - t.ex. sill och makrill) i Skottland, vilka skall landa i någon av hamnarna Peterhead, Lerwick, Ullapool, Mallaig, Ayr, Tarbert, Aberdeen eller Fraserborough. Vilken eller vilka hamnar ett fartyg har rätt att landa i framgår av dess licens.

Det finns 19 st "Port Offices". Inspektörerna arbetar främst i den närliggande större hamnen men gör inspektioner också i andra, mindre hamnar. Inspektionerna omfattar även fiskauktioner samt analyser av data från auktioner, industrier och lagerlokaler. Kontrollerna omfattar redskap såväl som loggböcker och storlekssortering (kvalitetskontroll). Den del av inspektionerna som sker utanför huvudhamnarna kan ske

när som helst på dagen eller på natten. Kusten patrulleras med rörliga team för att kunna, utan förvarning, ingripa mot olagliga landningar och försäljningar.

Data från kontrollerna samt en del annan information registreras på hamnkontoren (av inspektörerna själva eller administrativ personal) i ett centralt datasystem. Datasystemet förser bl.a. producentorganisationer och fiskefartyg med statistik som underlag för beräkningar av ianspråktagen kvot. En fiskare kan t.ex. ringa till SFPA för att få reda på om det finns utrymme för att landa visst antal kilo av en viss art.

Fisken hamnar inte alltid på auktion utan en stor del är i förväg kontrakterad direkt till återförsäljare / beredningsindustrier. Vad gäller kräftor *(nephrops)* är största delen kontrakterad i förväg. Större auktioner finns dock för demersala arter på följande platser: Aberdeen, Peterhead, Fraserborough, Lerwick, Scrabster, Kinlochbervie och Mallaig.

Kontrollen indelas i flygkontroll, kontroll till havs och kontroll i land. Under budgetåret 1996/97 utfördes:

- 1.851 flygtimmar varvid 17.006 siktade fartyg antecknades. Kostnaden per siktning var 82 pund
- 2.413 bordningar till havs till en kostnad av 2.888 pund per bordning. Andelen utländska fartyg uppgick till 32%. Antalet patrulldagar var 2.110. Antalet brott uppgick till 0,1% och det totala antalet förseelser till 11,4%
- inspektoraten utförde 38.000 kontroller av fångster, och 34.200 loggboksblad för brittiska fartyg och 583 loggbokskontroller på utländska fartyg. 41% av landningsdeklarationerna kontrollerades mot den invägda fångsten.

Genom att utrusta varje fartyg med en licens där det framgår i vilka hamnar fartyget får landa (jfr ovan) skulle man a) lättare kunna kontrollera dess landningar och b) ha ett administrativt instrument för bestraffning. Idag kan fusk och annat endast bestraffas genom att fartyget tas till domstol och där har man i sin tur endast böter som sanktion.

I Skottland, liksom i Sverige, har man problem med att domstolarna prioriterar annat än åtal av fiskare. Dessutom, när någon fälls blir böterna alltför lindriga (i normalfallet 4.000 - 5.000 pund) vilket är lindrigt för ett större fartyg. Sålunda skulle SFPA välkomna ett system där man kunde ta licensen för att någon landat i för honom icke tillåten hamn. Enligt tjänsteman på SFPA skulle detta ha en betydligt bättre "avskräckande effekt" för fiskarena. Att mista licensen under t.ex. en

månad kostar betydligt mera i förlorad inkomst än böterna och detta skulle kunna åstadkommas utan domstolsprocesser.

Den nya organisationen

I Skottland har kontrollorganisationen förbättrats väsentligt sedan alla funktioner samlades under ett tak. Dessförinnan låg den marina kontrollen hos viss avdelning inom the Scottish Office och kustkontrollen inom en annan. För strategisk planering och effektiv kontroll anses det viktigt att ha en enhetlig organisation som snabbt kan förmedla information.

I syfte att ytterligare styra upp förvaltningen har SFPA nyligen inrättat "management areas" (tre st.) med en "area manager" för respektive område. Att flera hamnkontor lyder under ett "management area" har medfört flera förbättringar:

a) kontroller kan oftare utföras utan att fiskare kan förutspå dessa - även om inspektörerna i ett hamnkontor "gått för dagen" kan inspektörer från ett annat hamnkontor inom samma "management area" utföra kontroll,

b) genom att inspektörerna inom samma "management area" gör kontroller i varandras hamnar ökar flexibiliteten och man bryter ned det i vissa fall lokala beskyddande inslaget,

c) man har en naturlig liten styrgrupp genom att chefen för respektive "management area" träffar huvudkontoret i Edinburgh en gång per månad inom "Sea Fisheries Inspectorate Management Board". Minnesanteckningar från dessa möten sänds direkt ut till alla 19 hamnkontoren.

Genom nya åtgärder såsom de planerade systemet med anvisade hamnar, inrättande av "management areas" och mötena inom "Sea Fisheries Inspectorate Management Board" finns förhoppningsvis en bättre förvaltning som leder till mindre behov av fysiska kontroller och i längden därmed en billigare, effektivare organisation.

Kontakter mellan SFPA och MAFF

Kontakterna mellan de engelska och skotska kontrollmyndigheterna är ganska omfattande. En lista över alla inspektioner till sjöss sänds dagligen från SFPA till MAFF och MAFF skickar dagligen en lista över alla skotska fartyg som bordats i Engelska/Walesiska vatten. Anledningen är att man vill undvika att samma fartyg bordas den ena dagen av den skotska myndigheten och nästa av engelsk myndighet. I syfte att integrera arbetssätten får de som utbildas till inspektörer inom the Royal Navy delar av sin utbildning hos SFPA.

SFPA och MAFF har också regelbundna möten med diskussioner om hur gällande lagstiftning bäst kan implementeras etc. Diskussionerna kan också gälla särskilda gemensamma problem, såsom det danska tobisfisket utanför Storbritanniens kust i fjol. Informella kontakter förekommer ofta mellan hamnkontoren.

SFPA:s kontakter med DG XIV och med andra medlemsländer

När det gäller statistik över landningar och inspektioner skickas informationen till MAFF som sammanställer uppgifterna för hela Storbritannien för vidare befordran till DG XIV. Förteckningar över tredje lands fartyg samt fartyg som fiskar väster om 4e longituden ("irländska boxen") och dylika licensierade fisken skickas dock direkt från SFPA till DG XIV.

De mer informella kontakterna upprätthålls genom att SFPA haft ett flertal personer som arbetat som EU-inspektörer. Härigenom har man goda kanaler för diskussioner om enskilda frågor.

SFPA har också ganska omfattande kontakter med andra medlemsländer, i första hand Irland, Danmark och Holland. Med Holland sker ibland utbyte av personal. Det förekommer inte några formella, regelbundna möten men det finns tankar på att inrätta sådana.

Det land som det förekommer flest kontakter med är dock Norge vilket även framkommer i årsredovisningen. Enligt en tjänsteman på SFPA förekommer förmodligen flera kontakter med norska myndigheter än med MAFF. Exempelvis har man haft mål i skotska domstolar avseende skotska fartyg där informationen är helt baserad på norska uppgifter.

Nationell fiskeriadministration

MAFF ansvarar för alla fiskarter, oavsett om de nyttjas kommersiellt eller inte.

Inom MAFF handläggs frågor om nationellt fiske endast inom en av departementets enheter, Fisheries II. I enhetens uppgifter ingår vattenbruk, fiskodling, skaldjursodling, fisk och skaldjurs hälsa, lax och sötvattensfisk. Genom att även vattenbruksfrågor och hälsofrågor som har anknytning till den gemensamma fiskeripolitiken handläggs vid enheten finns inte någon renodlad enhet vid ministeriet som arbetar enbart med frågor avseende nationell fiskeripolitik.

Under senare år har fler och fler självständiga organisationer, myndigheter bildats och uppgifter som tidigare har utförts på Ministeriet har delegerats. En utveckling som ser ut att fortsätta. och kan leda till att enhet II som också handlägger frågor om sötvattensfiske kommer att mista frågor avseende hälso- hygien- och tjänlighetsfrågor avseende fisk som livsmedel och därmed minskar i storlek i förhållande till andra enheter.

Fish II hanterar även fritidsfisket. Vad avser hanteringen av fiskekort för fritidsfiske är det dock miljömyndigheten (Environmental Agency) som hanterar det

Sea Fisheries Committees

De 12 "havsfiskekommitteerna" finns endast i England och Wales, av vilka 10 hanteras, ur regeringens synpunkt, hos MAFF, en hos Welsh Office och en gemensamt av MAFF och Welsh Office. Kommitteerna finansieras genom "local authorities" (ung. länsstyrelser).

Varje kommittè består av ca 20 personer, varav ungefär hälften utses av den lokala myndigheten, en av miljömyndigheten och resten av MAFF. MAFF försöker finna folk som har kunskap om fiske, inklusive fritidsfiske, och beredning. Personerna utses för fyra år och nya utnämningar har just gjorts för perioden 1/7/97 - 30/6/2001.

Kommittèerna kontrollerar kustfisket och fritidsfisket genom "by-laws" (länsstadgor) och de kan verka ut till sex nautiska mil. Respektive "by-law" gäller bara inom kommittérnas geografiska täckningsområden. Departementets (MAFF / Welsh Office) ansvar är att granska lagarna och se till att de är kompatibla med gällande nationell och internationell lagstiftning samt, att försöka få lagarna enhetliga. Emellertid är så inte alltid fallet, t.ex. skiljer sig lagstadgade minimimått för vissa arter mellan de olika geografiska områdena. Kommittéerna date-

rar från "den viktorianska tiden" och de har således med tid utvecklats åt olika håll. MAFF avser att försöka styra upp "länsstadgorna" bättre.

Huvudsakligen avser stadgorna skaldjursfisket och syftar i första hand till att skydda bestånd eller miljöer i kustzonen. Stadgorna kan t.ex. handla om minimimått, högsta tillåtna storlek på fartyg i visst område, slag av redskap som tillåts i visst område för visst fiske, fredningstider etc. De kan också innehålla beslut om att licens krävs för att få ta upp viss art i visst område. Information om stadgorna distribueras framför allt genom lokala dagstidningar.

Miljömyndighet

Miljömyndigheten (Environment Agency) organiserades 1995 och startade sin verksamhet den 1 april 1996 som en följd av 1995 års miljölag. Miljömyndigheten tillkom genom en sammanslagning av tre andra myndigheter och delar av miljöministeriet (Department of Environment, DoE). De myndigheter som slogs samman var the National Rivers Autority, Her Majesty's Inspectorate of Pollution och Waste regulation Authorities. Myndigheten har också sina rötter i de Fresh water boards som först hade ansvaret för dricksvatten och därefter all vattenförsörjning. Som miljömyndighet har ansvaret utvidgats på olika sätt, bl.a. ansvarar myndigheten för fritidsfisket. Dess uppgift är att verka för ett uthålligt samhälle ur miljösynpunkt. Grunden är miljölagstiftningen (Environmental Act).

Miljömyndigheten är helt oberoende och rapporterar till flera departement, såsom MAFF och Department of Environment (DoE). Myndigheten rapporterar direkt till ministrarna. Den finansieras också från flera olika ministerier även om Department of Environment finansierar huvudparten. Viss finansiering med avgifter förekommer även. Miljömyndigheten hanterar en mängd andra miljöfrågor förutom de fiskerelaterade.

Miljömyndigheten omfattar geografiskt England och Wales. Skottland har särskilda miljömyndigheter.

Myndigheten har huvudkontor i London och Bristol och orgsaniseras i 8 regioner, North West, North East, Welsh, Midlands, Anglian, Thames, South West och Southern. Dessutom finns 26 lokala områden. Regionerna som i princip motsvarar de regeringsstyrda lokala statliga myndigheterna (ung. länsstyrelser) ansvarar för att den nationella politiken genomförs och för externa relationer med lokala myndigheter. Varje regional chef har tre rådgivande kommittéer knutna till sig, Mil-

jöskydd, Översvämningsskydd och Fiske. Vidare finns lokala grupperingar angående miljö och fiskefrågor.

Det är huvudsakligen sötvattensfisket som berörs av myndighetens verksamhet. Det är också miljömyndigheternas regionala kontor som upprättar "local by-laws" (ungefär länsfiskestadgor) för fritidsfisket, i diskussion med sportfiskeförbund m.m. Ministeriet (formellt ministern) måste godkänna de olika regionala stadgorna. Vidare utfärdar miljömyndigheten licenser för sötvattensfiske.

Den lagstiftning som utgör grunden för myndighetens verksamhet inkluderar en följd av lagar inom miljöområdet men även inom fisket.

Myndigheten beskriver sin verksamhet i en långsiktig och en kortsiktig plan som utgår från definitionen om en hållbar utveckling och därefter har sju delmål formulerats. Under dessa finns ett antal områden definierade. Under området vattenhantering ingår vattenresurser, översvämningsskydd, fiske, bevarandeåtgärder, navigation (ansvar för inre vattenvägar och båtregister) samt rekreation. Det är en myndighetsuppgift att ta hänsyn till och stödja möjligheterna till rekreation i och vid vatten.

Under delområdet fiske uttrycks att målet är att förbättra och utveckla forell, sötvattens- och ålfisket i syfte att få till stånd en hållbar utveckling där alla sociala och ekonomiska aspekter tillvaratas.

De operativa målen är att:

- åstadkomma en effektiv styrning av fisket genom att kartlägga 9 500 km flod.
- sätta in åtgärder för 90% av alla fiskdödsolyckor inom 2 timmar på vardagar och inom 4 timmar på helgdagar.
- bygga upp 150 strukturer för att förbättra miljön för redan existerande stammar.
- utarbeta individuella aktionsplaner för lax utifrån den övergripande strategin på området.
- utveckla en strategi för styrning av fisket till 1998.
- utreda licenserna för spöfiske och presentera utredningen för ministern 1997.
- kontrollera 15 % av alla spöfiskelicenser som säljs och öka försäljningen med 6%.
- undersöka möjligheterna för ett bestämt straffsystem för överträdelser mot spöfiskebestämmelser som föreläggs styrelsen 1997.
- Implementera fas I i översynen av "by-laws" (lokala fiskestadgor) och introducera fas II.

Undersöknings- och FoU-verksamhet i andra länder

För närvarande finns ingen total översikt av fiskeriforskning i olika länder. EU planerar att under 1998 komma ut med en översikt av fiskeriforskningen i de olika medlemsländerna "Fisheries and fishery research in EU". I denna kommer en översikt av fiskerisektorn som beskriver både yrkes- och fritidsfiskets omfattning, akvakultur och förädlingsindustri, samt organisation och omfattning av ländernas fiskeriforskning. att presenteras. Redan nu finns "European Directory of Research Centers in the Fisheries Sector" som utkom 1994 i vilken vissa fakta om olika forskningsinstitutioner i medlemsländerna presenteras.

Nedan följer en beskrivning av hur fiskeriforskningen är organiserad och finansierad i två länder, Danmark och England, båda med ett stort havsfiske men ett relativt litet fiske i inlandsvatten. Både när det gäller Danmark och England sker för närvarande stora förändringar inom fiskeriforskningens organisation. Syftet är i båda fallaen att göra sektorsforskningen mer självständig och i högre grad omfattning konkurrensutsatt.

Danmark

Forskningens organisation

All fiskeriadministration i Danmark var fram till 1994 integrerad i ett ministerium. Numera är fiskerifrågorna dock uppdelade i tre nivåer; Födevareministeriet med politik och ledning (departementsnivå), Fiskeridirektoratet för administration och genomförande (myndighetsnivå) och en nivå, Danmarks Fiskeriundersøgelser (DFU), för undersöknings- och FoU-verksamhet.

En allmän strävan är att göra sektorsforskningen mer oavhängig, d.v.s. att forskningen fortsättningsvis inte skall styras så hårt som tidigare av departementet. Som en följd av detta har de direkta anslagen från departementet till DFU minskat. Detta har inneburit att DFU i högre utsträckning än tidigare får söka medel externt, i konkurrens med andra utförare.

Ansvaret för forskningen inom sektorn ligger numera inom en myndighet, Strukturdirektoratet. Strukturdirektoratets forsknings-sekreteriat fördelar medel till sektorsforskningen i form av institutionsanslag

("basbeviljning") till såväl ministeriets egna institutioner, t.ex.. DFU, som till andra offentliga institut. Dessutom handhar strukturdirektoratet medel för projekt inom flera av Födovareministeriet prioriterade områden ("programbeviljning"). På detta sätt utgör födevareministeriet den största externa forskningsfinansiären när det gäller fiskeriforskning. Totalt finansierar departementet ca 4/5 av den offentliga danska fiskeriforskningen.

Enligt den danska regeringens strategi för forskning skall fördelningen mellan basanslag och externa medel vara 60/40. Detta skall gälla för institutioner inom Födevareministeriet, t.ex. DFU, men på flertalet andra institut och olika universitetsinstitutioner där fiskeriforskningen kan utgöra en marginell aktivitet motsvarar basanslagen ofta endast 10-20%.

Dansk fiskeriforskning finansieras uteslutande med offentliga medel. Den privata finansieringen utgör endast 2% av de totala resurserna. Huvuddelen av de offentliga medlen går till DFU som bildades 1995 genom en sammanslagning av ursprungligen flera institutioner. Verksamheten vid DFU omfattar undersöknings- och FoU-verksamhet i både hav och i inlandsvatten. Vid sidan av DFU sker forskning relaterad till fiskeriområdet även vid Danmarks miljöundersökelser (DMU) under Miljöministeriet, tekniska institut (t.ex. DIFTA), vid privata forskningsinstitut samt vid olika universitetsinstitutioner.

DFU samarbetar med universitet och institut vilka har för sektorn relevant FoU-verksamhet varvid "avtal" om samarbete inom vissa projekt upprättas. De institutioner som är knutna till ministeriet, d.v.s.. DFU, har styrelser vilka är sammansatta av representanter från andra ministerier, från branschen, forskarsamhället och olika personalkategorier. Denna anger ramarna för verksamheten, d.v.s. anger strategi, gör prioriteringar och fastställer budget. Chefen för DFU svarar sedan för genomförandet.

Totalt omfattar fiskeriforskningen ca 175 miljoner danska kronor. Till detta kommer även viss verksamhet vid DMU:s sötvattens- respektive marina avdelning (totalt ca 55 miljoner) varav en del är relaterat till fisk och fiske. Totalt omfattar undersöknings- och FoU-verksamheten inom området fisk och fiske 350 årsarbetskrafter. Detta inkluderar DFU men också DMU samt forskning vid olika universitet och institut.

Utarbetande av strategi för dansk fiskeriforskning

Under 1997 har ett förslag till strategi för dansk fiskeriforskning utarbetats i syfte att utgöra en samlad strategi för de kommande 5-10 åren. Denna skall utgöra ett fundament för ministeriets och forskningsrådens nationella och internationella arbete, d.v.s. för prioriteringar och finansiering av FoU-verksamheten samt ge riktlinjer för hur forskningsmiljöer skall organiseras.

Arbetet med att utarbeta en nationell strategi började med att ett "udvalg", Strategiudvalget (SU), bestående av representanter för forskningsråd, DFU, Miljö- och Födevareministeriet tillsattes. Som grund genomfördes en internationell utvärdering av den offentliga fiskeriforskningen. Tre internationella paneler bildades för respektive område:

- fiskeribiologi;
- fiskeriekonomi, fiskeriförvaltning och redskapsteknologi;
- förädling.

Utvärderingsarbetet omfattade forskningens organisation, kvalitet och relevans samt samarbetsformer nationellt och internationellt. Efter panelernas rapportering anordnades en offentlig hearing varpå Strategiutvalget med hjälp av tre fackgrupper utarbetade strategier för respektive område.

Strategiudvalget framhöll att det övergripande målet för fiskeriforskningen är att bidra till att upprätthålla och utveckla en ekonomiskt och ekologiskt bärkraftig fiskerisektor. Enligt Strategiutvalgets uppfattning bör framtida dansk fiskeriforskning prioritera dels utveckling av bättre förvaltningssystem dels utveckling av effektiv och kvalitetsorienterad utnyttjande av fångsterna. För att utveckla bättre förvaltningssystem krävs enligt Strategiutvalgets uppfattning i hög grad att samhällsvetenskaplig, speciellt ekonomisk kunskap beaktas samt att den biologiska rådgivningen inte enbart baseras på beståndsuppskattningar utan i högre grad även omfattar tvärdisciplinära ekosystemanalyser. För ett bättre utnyttjande av fångsterna anser Strategiutvalget att ett helhetsperspektiv behövs, d.v.s. att FoU-arbetet med produkten fisk omfattar hela kedjan från "fångst till bord". Mot denna bakgrund identifierade Strategiutvalget ett antal forskningsområden som bör prioriteras:

- Utveckling av bättre beståndsuppskattningsmetoder
- Ökad kunskap om de ekologiska sambanden

- Ökad förståelse för av olika förvaltningsmodellers biologiska, ekonomiska och sociala effekter
- Utveckling av mer selektiva fångstmetoder
- Bättre utnyttjande av fångst (minimering av discards och högre utnyttjandegrad av råvaran)
- Utveckling av kvalitetsparametrar för produktkontroll
- Vidareutveckling av fiskeprodukter

Strategiutvalget utarbetade också förslag om överordnade principer för hur forskningsinsatserna bör organiseras och prioriteras under de kommande åren för att uppfylla ovanstående målsättningar. I detta sammanhang framhålls att det är nödvändigt att den vetenskapliga nivån håller internationell klass på alla nivåer, d.v.s. såväl teoretiska, metodutveckling och på det empiriska området samt att de enskilda forskarnas kunskaper är sådana att tvärdisciplinär forskning möjliggörs. Vidare framhöll Strategiutvalget att forskningsmiljöer av tillräcklig storlek bör skapas för att verksamheten skall vila på hög vetenskaplig nivå och för att kontinuitet i verksamheten skall upprätthållas. Det framhölls vidare att organisationsformerna bör främja såväl grundläggande som användarorienterad tillämpad forskning för att säkra ett rådgivningsunderlag av högsta kvalitet. Enligt Strategiutvalget var följande punkter viktiga att beakta:

- Det är nödvändigt att grundläggande och strategisk forskning har hög prioritet samtidigt som kopplingen till den tillämpade forskningen säkerställs, i första hand genom att utveckla samarbetet mellan universitets- och sektorsforskningen,
- Starka fackliga miljöer bör utvecklas kring ett antal kärnområden så att tillräcklig bredd och djup uppnås. Prioriteringar skall baseras på forskningens relevans d.v.s. till aktuella och förväntade behov. Dessutom måste forskningen kvalitet värderas. Endast sådan forskning som kan leva upp till internationell standard bör utföras,
- Mot bakgrund av allt mer komplexa frågeställningar är integrerade, tvärdisciplinära lösningar nödvändiga.

Följande organisatoriska aspekter bör enligt Strategiutvalget beaktas för att uppnå de övergripande målsättningarna:

- Forskningsinsatserna bör koncentreras till färre miljöer genom sammanslagningar eller samlokalisering av institutioner,

- Om samarbete inte kan organiseras fysiskt kan ett annat sätt vara att upprätta samarbetsavtal eller eventuellt att upprätta icke fysiska centra.
- För att uppnå tillräcklig kritisk massa kan en nationell forskningsspecialisering behövas och att lokalisering och organisering av forskningsmiljöer främjar samarbete. Dessutom bör respektive institutions forskningsprofil göras tydlig så att överlappande arbete begränsas.
- För att tillgodose rekryteringen av forskare bör kandidat och forskarutbyte ske. Exempel på detta är att en gemensam professur mellan DFU och Köpenhamns universitet har inrättats.
- Deltagande i internationellt arbete bör prioriteras. Detta säkrar bl.a. tillgången till de senaste forskningsresultaten och bidrar till att kvalitetssäkra den egna forkningen. Till detta hör även att öka publiceringen av resultat i internationella tidskrifter.

Som ovan redovisats är Födevareministeriet den avgjort största finansiären inom fiskeriforskningen.. Födevareministeriets insatser på fiskeriområdet har i allt högre grad fokuserats till prioriterade områden genom "programbeviljningar". Strategiutvalget föreslår att denna utveckling fortsätter men framhåller att det bör övervägas att utnyttja en del av "programbeviljningarna" i form av "aftalsbeviljningar" för att erhålla flexibilitet och ge ökade möjligheter att styra användningen.

Enligt Strategiutvalget är den i Danmark fragmenterade institutionsstrukturen ett centralt problem vilket har medfört att forskningsmiljöerna i flera fall inte utgör tillräcklig kritisk massa. Enligt Strategiutvalgets uppfattning krävs mot denna bakgrund en omorganisation av dansk fiskeriforskning med fokusering på den institutionella strukturen för att stärka existerande samarbeten och främja nya. Med anledning av detta har en omorganisation föreslagits som innebär:

- Den marina fiskeriforskningen som tidigare utgjordes av tre enheter inom DFU, vid DMU och en institution vid Köpenhamns universitet har ombildats. Den består nu av en enda enhet inom DFU som är placerad i närheten av DMU och Köpenhamns universitet.
- Den limniska fiskeriforskningen bedrivs vid en enhet inom DFU, två avdelningar vid DMU samt vid Aalborgs universitet. Institutionerna vid DFU och DMU ligger i samma ort vilket ger goda samarbetsmöjligheter,
- Akvakulturforskningen i Danmark är spridd, inte samordnad och med många institutioner involverade. Strategiutvalget rekommende-

rar att i det fall akvakulturen prioriteras två forskningsgrupperingar skapas, en näringsorienterad och en miljöinriktad,

- Vad gäller fisksjukdomar finns för närvarande tre institutioner SVS, KVL och DFU:s patologigrupp. Ett samarbetsavtal existerar redan på området vilket möjliggör arbetsdelning och att dubbelarbete begränsas,
- Redskapsforskningen är av begränsad omfattning och bedrivs framförallt vid DIFTA men även DFU har börjat bygga upp en enhet. Strategiutvalget anser att resurserna bör samlas och organiseras inom DFU.
- På området fiskeriekonomi är fyra institutioner aktiva med delvis olika inriktningar. Den största institutionen är StrategiutvalgetC som dock endast i liten omfattning används av det administrativa systemet på grund av dess organisatorisk tillhörighet. Födevareministeriet har därför beslutat att etablera en egen enhet vid SJFI. Strategiutvalget anser att denna uppbyggnad bör ske i kontakt med StrategiutvalgetC och att ett avtal ingås om att samordna arbetsuppgifter,
- Ett flertal aktörer arbetar med FoU kring förädling med en avdelning inom DFU som största aktör. Av övriga större utförare finns Danmarks tekniska högskola, Lanbrukshögskolan och DIFTA med verksamhet inom området. Samarbete på området sker mellan DFU, KUL och DTU vilket underlättas av att de är lokaliserade till samma område. Strategiutvalget framhåller att detta bör fortsätta men att verksamheten vid DIFTA överförs till DFU.

Vidare anser Strategiutvalget vad gäller den framtida fiskeriförvaltningen att denna bör grundas på både biologisk och ekonomisk rådgivning. DFU har som ansvarig för rådgivningen till offentliga myndigheter en koordinerande roll att fylla i detta sammanhang. Strategiutvalget föreslår att en koordinerande enhet för fiskeriförvaltning bildas vilken integrerar och samordnar forskningsinsatserna på enskilda institutioner.

Danmarks fiskeriunders fiskeriundersøgelser (DFU)

Som sektorsforskningsinstitution utför DFU undersökningsverksamhet, forskning och övrig kunskapsinsamling på fiskeriområdet i syfte att svara för rådgivning till Födevareministeriet, andra offentliga myndigheter och internationella organ samt fiskerinäringen. Institutionens verksamhet omfattar alla led från att beräkna resurserna av fisk och skaldjur, studier av deras miljö, utnyttjande i form av fiske och odling till förädling av produkten fisk. Målet är att FoU-verksamheten skall bidra till förståelsen av systemets enskilda delar och deras samverkan

och därmed skapa en helhetssyn på utnyttjandet av de levande resurserna i hav och i sötvatten.

Undersöknings- och FoU- verksamheten utförs inom fem avdelningar med sammanlagt 280 anställda varav cirka 100 är forskare. Totalt omsätts cirka 160 miljoner DDK. Verksamheten omfattar tre insatsområden, havsmiljö och fiskeri, sötvatten och förädling.

Havsmiljö och fiskeri

Arbetet omfattar forskning och rådgivning vad gäller det marina ekosystemet med speciell inriktning mot utnyttjande av resurserna. Detta innefattar miljöns betydelse för fiskeproduktionen och fiskets påverkan på bestånden och ekosystemet. Den totala budgeten är beräknad till 58 miljoner danska kronor och inkluderar följande områden:

- databas och monitoring, hydrografiska och kemiska fiskeridata, fiskestatistik och provfisken, 20 miljoner kronor.
- planktonbiologi, fysiska, kemiska och biologiska processer i fria vattenmassan, 3 miljonerkronor
- fiskebiologi; rekryterings- och reproduktionsbiologi, 7.2 miljoner kronor
- fiskebiologi; tillväxt och dödlighet, 8,6 miljoner kronor
- sjukdomar, vilda och odlade bestånd, 4 miljoner kronor
- marin akvakultur, 2,2 miljoner kronor
- marin fiskevård, identifiera miljövillkor som verkar begränsande för bestånden i kustområdet inklusive effekter av utsättningar, 6,6 miljoner kronor
- metodik för beståndsuppskattningar och redskapsteknologi, 0,9 miljoner kronor
- fiskerimodeller, utveckling av fiskeribiologiska och socioekonomiska modeller, 0,9 miljoner kronor
- fiskets påverkan på ekosystemet, genom t.ex. bifångster, 1,3 miljoner kronor
- fiskeriförvaltning, studera effekter av olika förvaltningsmodeller, 2,2 miljoner kronor
- rådgivning miljö, om fiskets miljöpåverkan och miljöns inverkan på bestånden, 1,2 miljoner kronor
- rådgivning; fiskeri, hur fisk och skaldjursbestånden skall utnyttjas inklusive arbetet inom ICES, 2 miljoner kronor.

Sötvatten

Arbetet omfattar undersökningar av bestånd i sjöar och rinnande vatten samt rådgivning för reglering av både yrkes- och fritidsfiske. De totala resurserna uppgår till 35 miljoner och fördelas på följande områden:

- fiskevård och fiskbiologi, optimera beståndsvården, t.ex. olika utsättningsstrategier och öka kunskapen om fiskars biologi och roll i ekosystemet, 31,6 miljoner kronor
- bärkraftigt fiske på lax, utveckla förvaltningssystem för långsiktigt nyttjande, 1,2 miljoner kronor
- genetik hos fiskpopulationer, kartering av bestånd; effekter av utsättningar, 1,9 miljoner kronor

Förädling

Arbetet omfattar FoU kring fångstbehandling, bearbetning och förädling av fiskeprodukter med fokusering på råvarans egenskaper och användningsområden, kvalitetssäkring med avseende på färskhet och hygien. Resurserna uppgår till 30-31 miljoner kronor som fördelas på följande områden:

- fångstbehandling, behandling ombord av både industri och konsumfisk, 2,3 miljoner kronor
- färsk och fryst fisk, utveckling av helfiskutnyttjande och produktkvalitet, 7 miljoner kronor
- konservering av fisk och skaldjur, nya metoder, ökad kvalitet, 5,3 miljoner kronor
- utnyttjande av industrifisk och biprodukter, utveckla produkter som fiskmjöl, fiskolja m.m., 5 miljoner kronor
- kvalitetsstyrning och analys, utveckling av nya metoder för att bestämma produkters hållbarhet, 10,8 miljoner kronor.

Finansieringen av verksamheten vid DFU utgörs för närvarande till 50% av institutionsanslag och 50% externa anslag. Den största delen av de externa anslagen utgörs av "programbeviljningar" (26%), d.v.s. medel från Födevareministeriet, forskningsrådsmedel (28%), bl.a. medel från den så kallade "Fiskevårdsfonden",samt medel från internationella organ främst EU (31%).

Institutionsmedlen används till fasta kostnader såsom drift av laboratorier, forskningsfartyg, och administration. Forskningen har oftast blandad finansiering från flera finansiärer. I och med att verksamheten i allt högre utsträckning efter omorganisationen 1995 finansieras med externa medel, vilka söks i konkurrens med andra utförare, har inriktningen på verksamheten blivit alltmer forskningsinriktad. För att motverka risken för att verksamheten blir mindre relevant har ledningen för DFU som uppgift att se till att projekt bara söks inom de prioriterade målområdena.

En arbetsplan utarbetas årligen. Olika frågeställningar formuleras i form av projekt med budget, uppställda delmål och beräkning av när dessa skall vara uppfyllda. Avrapportering av projekten sker regelbundet under projektets gång i syfte att upprätthålla kvalitet och effektivitet. Resultatet av verksamheten är helheten, d.v.s. vad de enskilda projekten tillsammans producerar. För att uppfylla målsättningarna knyts även kontakter med andra utförare både inom landet och i internationella projekt, t.ex. olika EU-projekt. DFU:s ledning svarar för att utarbeta och sedan genomföra arbetsplanen efter godkännande av styrelsen.

England

Forskningens organisation

Sektorsforskningen inom fiskerisektorn var fram till den 1 april 1997 integrerad i ministeriet, Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (MAFF). I en strävan att utveckla självständiga myndigheter som utsätts för konkurrens och på så sätt öka effektiviteten i form av högre kvalitet och lägre kostnader inom FoU-verksamheten, skapades Centre for Fish, Environment and Aquaculture Science (CEFAS). Vid sidan av CEFAS sker FoU-verksamhet inom området fisk och fiske vid i första hand universiteten, främst vid East Anglia och St Andrews, men också vid Sea Fish Industry Authoroty (SFIA) och vid SOAEFDs Marina laboratorium i Aberdeen.

MAFF finansierar under ett övergångsskede fortfarande största delen av CEFAS verksamhet genom direkta anslag, men motsvarande 20% av MAFF:s totala budget för CEFAS föregångare upphandlas genom anbud där olika forskningsutförare ansöker om medel i konkurrens.

Tidigare hade varje enhet vid MAFF ansvar för sina forskningsfrågor. Nu behandlas samtliga forskningsfrågor i en speciell forsk-

ningsenhet inom MAFF. Denna enhet gör prioriteringar av inkomna ansökningar utifrån vetenskapliga kriterier och utifrån den av ministeriet uppställda forskningsstrategin (se nedan). Enheten svarar också för uppföljningar av beviljade projekt i form av interrimsrapporter och slutredovisning efter projektets avslutande.

De flesta projekt inom fiskeriforskningen finansieras helt av MAFF men i vissa fall bedrivs projekt i samarbete med andra departement vilka då ingår som delfinansiärer. Detta är speciellt vanligt vad gäller projekt som har anknytning till miljöområdet vilka ofta drivs i samverkan med Miljöministeriet.

När det gäller EU-finansierade projekt, bistår forskningsenheten vid MAFF forskarna med råd och att fylla i och komplettera ansökningshandlingar för att underlätta möjligheterna att erhålla medel.

MAFF:s forskningsstrategi för perioden 1996-2000

I strategidokumentet anges ministeriets allmänna mål för den offentligt finasierade FoU-verksamheten. Dokumenten innehåller även planering, för koordination och utförande samt en strategi för respektive sektor som innehåller detaljerade forskningsprogram.

Ministeriet har organiserat ett "strategiforum" vars syfte är att vara ett forum för synpunkter mellan olika forskningsfinansiärer. Detta forum identifierar områden där samarbete och gemensamma insatser behövs för att uppnå uppställda mål. Målsättningen är att granska behovet av FoU-insatser inom sektorn och att uppnå en effektiv samordning mellan olika departement och olika forskningsråd. Därmed förväntas mängden överlappande verksamhet minska. Syftet är också att fylla eventuella luckor i den offentligt finansierade verksamheten.

Ministeriet finansierar sådan FoU som stödjer ministeriets målsättningar inom följande övergripande insatsområden:

1. skydda allmänheten,
2. skydda miljön på land och till havs,
3. förbättra ekonomin inom jordbruk, fiske och beredningsindustri,
4. boskapens hälsa.

Olika aspekter på forskning inom fiskerisektorn ingår framförallt i insatsområde 2 och 3. Följande programområden med direkt anknytning till fisk och fiske finns lax och sötvattensfiske, havsfiske och akvakultur.

Lax- och sötvattensfiske

Arbetet inom programområdet lax- och sötvattensfiske bedrivs mot bakgrund av dels att bibehålla och vidareutveckla fisket genom olika typer av regleringsåtgärder dels för att skydda bestånd av olika sötvattensarter i linje med internationella åtaganden, t.ex EU:s habitatdirektiv och överenskommelser inom NASCO och ICES. För detta krävs tillförlitliga beståndsuppskattningar, speciellt för lax- och öringbestånd men också forskning för att öka förståelsen av arternas ekologi, fysiologi, beteende och vandringar. Totalt omsätts under 1997 698 000 brittiska pund. Följande forskningsinriktningar finns:

- Studier av lax- och öringstammars reproduktion och exploateringsgrad. Sambandet mellan lekbeståndets storlek och rekrytering studeras för olika stammar. Vandringsmönster och beteende i samband med lek kartläggs genom olika märkningsförsök.
- Betydelsen av biotoppåverkan för lax- och öringbestånd. Påverkan av olika mänskliga aktiviteter på lekmiljöer studeras och strategier för lämpliga fiskevårdsåtgärder utarbetas.
- Kemiska substansers påverkan på beteendet hos lax och öring. Betydelsen av kemiska föroreningar på laxfiskars olfaktion-system, d.v.s. att med hjälp av luktsinnet hitta tillbaka till rätt vattendrag vid lekvandring m.m. undersöks.
- Havsöringens biologi. Mot bakgrund av minskande bestånd av havsöring studeras födoval, tillväxt och överlevnaden under öringens havsfas.
- Ålbeståndets storlek. Ett nytt område i vilket ålbeståndets storlek skall övervakas och olika faktorers eventuella påverkan på beståndet studeras.

Havsfiske

Med avsikten att utveckla en effektiv och konkurrenskraftig fiskerisektor och samtidigt bevara fiskresurserna bedrivs forskningsverksamhet för att ge underlag för lämpliga förvaltningsåtgärder. Olika arters biologi och hur olika omgivningsfaktorer påverkar bestånden studeras liksom olika fiskeritekniska/ekonomiska aspekter som fiskefartygens fångstkapacitet, selektivitet i redskap, fiskets miljöpåverkan m.m. I och med försämrade statistiska data från det kommersiella fisket riktas insatser mot alternativa sätt att utföra beståndupskattningar inklusive att utveckla matematiska modeller, ny undersökningsmetodik m.m. Mycket av arbetet bedrivs inom ramen för ICES verksamhet. Totalt omsätts

under 1997 2 943 000 brittiska pund. Forskning inom följande projektområden pågår:

- Vandringar och populationsförhållanden. Fiskars vandringsmönster studeras för att lämpliga förvaltningsstrategier skall kunna vidtas vad gäller att särskilja olika bestånd och t.ex. upprätta skyddsområden, fiskestopp m.m.
- Interaktioner mellan arter. Mot bakgrund av att födoväven i havet är komplex där en fiskart utgör både byte och predator för andra arter utvecklas modeller vilka tar hänsyn till predationsförhållandena i syfte att bättre kunna uppskatta storleken på och utvecklingen av olika bestånd.
- Omgivningsfaktorers påverkan på fiskbestånden. Påverkan av både biologiska och icke biologiska faktorer på rekryteringen studeras, speciellt överlevnaden på ägg- och larvstadiet. Framförallt studeras betydelsen av förändrade oceanografiska och klimatologiska förhållanden för t.ex. planktonproduktionen och därmed fisklarvernas möjligheter att överleva.
- Selektivitet i redskap. I syfte att minska fångsterna av icke önskade arter och yngre individer av målarten studeras möjligheter till separation av fångsten med hjälp av selektiva maskstorlekar i trålen.
- Fiskets miljöpåverkan. Studier av trålningens påverkan på bottnarnas djursamhällen pågår samt av omfattningen av bifångster inom både garn och trålfisket.

Akvakultur

Mot bakgrund av den utveckling som skett vad gäller odling av lax, öring och ostron som skett i Storbritannien är den fortsatta forskningsinsatserna riktade mot sådana potentiella arter för odling som har ett högt marknadsvärde, bl.a. vissa marina fiskar men också skaldjur. Forskning som omfattar förbättrad teknik, förebyggande och behandling av sjukdomar m.m. sker i samarbete med näringen medan offentliga medel svarar för merparten av undersökningar vad gäller vattenbrukets miljöeffekter och sjukdomsspridning hos både vild och odlade fisk. Totalt omsätts under 1997 709 000 brittiska pund. Följande forskningsområden pågår:

- Odling av marina fiskar. Studier pågår i syfte att övervinna svårigheterna med hög dödlighet under fiskens larvstadie. I första hand studeras födosammansättningens betydelse för överlevnad. Vidare

studeras temperaturens och könsdifferentieringens betydelse för tillväxten.

- Odling av skaldjur. Studier av musselodling pågår, bl.a. studeras uppdragning i kläckningsanläggningar och åtgärder för att öka tillväxten med hjälp av olika odlingsbetingelser. Undersökningar om nedsmittning av musslor både vad avser virussjukdomar och alggifter pågår, bl.a. utvecklas metoder för att upprätta ett övervakningsprogram för att minska hälsoriskerna.
- Fisksjukdomar. För att minimera påverkan av sjukdomar på både odlade och vilda bestånd pågår forskning för att öka förståelsen av olika typer av sjukdomsutbrott. Biologin hos de sjukdomsalstrande organismerna studeras och ny teknik utvecklas för att erhålla snabb diagnos liksom utveckling av ny antibiotika och nya behandlingsmetoder.

Indirekt kan FoU som har att göra med fisk och fiske även ingå i andra programområden, t.ex. ingår fiskets miljöeffekter i programområdet: vattenmiljö.

En avsikt med att göra FoU-verksamheten mer självständig är att CEFAS verksamhet på sikt helt skall bedrivas i konkurrens med andra utförare. Övergången från att ha varit helt integrerad i ministeriet till en självständig enhet sker dock stegvis. Inledningsvis skall motsvarande cirka 20% av den totala budgeten upphandlas i konkurrens. Avsikten är att denna andel successivt skall öka.

De uppgifter som CEFAS utför för MAFF utgörs dels av beståndsuppskattningar och rådgivning om lämpliga fångstuttag, dels av olika forsknings- och utvecklingsinsatser. Omfattningen av verksamheten dimensioneras genom att en vissa medel avsätts i ministeriets budget. Inom denna ram prioriteras därefter FoU-verksamheten utifrån den av ministeriet utarbetade forskningsstrategin. Det arbete som utförs för MAFF utgör den största delen av CEFAS verksamhet. Uppdragsverksamhet för andra avnämare utförs utöver den som kontrakterats med departementet.

The Centre for Environment, Fisheries and Aquaculture service, CEFAS

CEFAS, som antog sitt nya namn och blev en egen myndighet den 1 april 1997, var tidigare en del av MAFF.

Myndigheten svarar för forsknings och undersökningsverksamhet samt rådgivning inom både marina och söta vatten. CEFAS har fyra "kontor" (i vilka ingår laboratorier) med olika huvuduppgifter. CEFAS

finansieras ännu till största delen av MAFF men även andra departement bidrar med medel liksom även utanförstående finansiärer. Totalt omsätter CEFAS ca 25 miljoner brittiska pund. Inriktningen är att CEFAS ska arbeta i helt öppen konkurrens. Övergången sker dock stegvis. F.n. har MAFF och CEFAS ett "memorandum of understanding", ett slags avtal, dock ej kontrakt i egentlig mening utan en skriftlig överenskommelse mellan regeringen och myndigheten om vad den ska utföra. Detta kontrakt är ett förstadium till ett avtal mellan myndigheten och regeringen som planeras att utfärdas efter en övergångsperiod då myndigheten kan konkurrera om tjänster och kan fungera självständigt. I en bilaga till avtalet finns en förteckning över CEFAS uppgifter.

Arbetet som utförs för MAFF.s räkning är mest omfattande men även externa tjänster utförs inom de områden som CEFAS har kompetens t.ex. marint fiske, fiskodling, sötvattensfiske och akvatisk miljö. Denna del av verksamheten finansieras också till viss del av MAFF, ca 1 miljon brittiska pund.

De uppgifter som ingår i "memorandum" och som utförs helt för MAFF delas in i a) FoU-insatser och b) rådgivning inklusive beståndsuppskattning. Fish III:s budget för CEFAS är 2,9 miljoner brittiska pund för FOU och 4,5 miljoner brittiska pund för rådgivning. CEFAS kan under pågående "kontraktsperiod" omförhandla sitt "memorandum" om förhållandet mellan resurser och arbetskrav blir orimlig. Inledningsvis skall motsvarande 20% av MAFF:s totala budget för FOU vid CEFAS föregångare upphandlas genom anbud i konkurrens med de externa instituten. Eftersom Lowestoft ingår i CEFAS ska även laboratoriet upphandla i konkurrens till 20%. En andel som enligt planerna skall ökas successivt.

CEFAS har totalt ca 450 anställda. Verksamheten bedrivs vid fyra "kontor" (i vilka ingår laboratorier) med olika huvuduppgifter Conwy, Burnham, Waymouth och Lowestoft. Organisationen bedriver undersökningar och forskning i både marin och sötvattensmiljö.

- *Conwy (Wales),* som framför allt arbetar med "akvatisk miljö" inklusive däggdjur och icke kommersiella arter (samt något som benämndes som conservative angel)
- *Burnham* är en liten enhet på östkusten för fisksjukdomar som troligen kommer att läggas ned och verksamheten koncentreras då till Waymouth.
- *Waymouth* är en liten enhet vid sydkusten främst inriktad mot fisksjukdomar och skaldjur.

- *Lowestoft* är det absolut största laboratoriet med ca 100 anställda. Laboratoriet har modern utrustning för fiskforskning bl.a. akvarier, strömmande vatten, akustiktankar och ett elektroniskt system för hantering av databaser. Verksamhetens tyngdpunkt består av beståndsuppskattningar och allt därmed sammanhängande statistikarbete för att ge underlag för kvotförhandlingar. Lowestoft tar fram underlagen för ICES arbetsgrupper och databanker.
- *Oceangående undersökningsfartyg* finns två stycken som anges var mycket moderna och som är ackrediterade för ISO 9 000 och IMO:s internationella säkerhetskod.

Genom marknadsföring skall CEFAS inriktas mot fyra områden: Fiskerivetenskap och styrning, Miljöforskning och miljöövervakning, Fiskodling och fiskhälsa samt kontraktsforsknings och konsultation.

- *Fiskerivetenskap* omfattar undersökningar och forskning i syfte att åstadkomma ett uthålligt fiske och resursbevarande. I marin- och sötvattensmiljö utförs studier av ekosystem samt biologiska störningar i dessa. Åldersbestämning av fisk och de databaser som har kunnat byggas upp genom ett kontinuerligt arbete är en grund i verksamheten.
- *Miljöforskning och övervakning* i akvatiska miljöer är ett område där CEFAS direkt utnyttjas för att ta fram underlag för övervakningsprogram och ny lagstiftning. GIS- system och statistik används för "baselinestudier". Arbetet omfattar både utveckling och design av nya övervakningsprogram, miljöanalyser, riskstudier och studier över längre tid inom förorenade områden. Även toxikologi och födoämnesanalyser ingår i verksamheten.
- *Fiskodlingsområdet* omfattar kontraktsforskning och konsultation vid uppstart och förbättring av fiskodlingar, urval av miljöer och produktionsdesign, foderval, sjukdomar och hälsa. Verksamheten omfattar marina miljöer såväl som sötvatten.
- *Forskning, konsultation och utbildning* utgör ett speciellt område där kunskaperna från de olika verksamheterna nyttiggörs för att lösa problem inom fiske och miljöfrågor. Verksamheten bygger på kontrakt och kunderna kommer från den offentliga sektorn såväl som organisationer och från industrin bl.a. petroleomindustri, vatten, kemisk och farmacutisk industri.

Bilaga 2

Kartläggning av FoU-verksamheten inom området fisk och fiske

Bakgrund

Någon samlad aktuell bild av FoU-verksamheten på området fisk och fiske i Sverige finns ej publicerad. Den senaste kartläggningen gjordes i samband med att programmet för fiskforskning för Sverige (Fiskforskning för Sverige 1987 proposition 1983/84:107 och 1985/85:143) utarbetades av SJFR och dåvarande Fiskeristyrelsen.

I syfte att erhålla en heltäckande bakgrundsbild av aktuell undersöknings- och FoU-verksamhet inom området fisk och fiske genomförde Fiskeriutredningen en enkätundersökning för att kartlägga var sådan verksamhet äger rum, vilken FoU som bedrivs och hur den finansieras.

Tillvägagångssätt

Målsättningen var att erhålla information om all FoU-verksamhet som omfattar fisk och fiske varför det i enkäten betonades att svar önskades från institutioner och projektansvariga med verksamhet inom området *i vid bemärkelse*. Avsikten var att erhålla uppgifter inte bara om de mer tillämpade verksamheterna som fiske, fiskevård och vattenbruk utan även om grundläggande verksamhet som rör fisk, t.ex. ekologi, fysiologi, genetik etc.

Förfrågan utgick till olika institutioner som kunde förväntas ha FoU-verksamhet inom området; Fiskeriverket, Laxforskningsinstitutet (LFI), Statens veterinärmedicinska anstalt, Sveriges lantbruksuniversitetet (SLU) samt institutioner vid universitet och högskolor. Förteckning över de institutioner som inkom med svar, d.v.s. har FoU-verksamhet inom området fisk och fiske följer nedan (2.5).

I enkäten efterfrågades dels en kortfattad beskrivning av institutionens inriktning samt en redogöreslse för pågående projekt rörande inriktning, personalsituation och finansiering. Redovisning av i enkäten ställda frågor följer nedan. Redovisade resultat från enkätsvaren motsvarar den aktuella situationen, d.v.s. förhållandena under 1997. I och med att den mesta FoU-verksamheten bedrivs i projektform, d.v.s. med tidsbegränsad varaktighet, ändras situationen vad gäller forskningsinriktning, personalsituation och finansiering kontinuerligt.

Definitioner

Forskningsområden

I enkäten ombads den projektansvarige att ange ämnesområde för verksamheten. Med hjälp av dessa svar samt beskrivningen av projektet delades varje projekt in i olika *forskningsområden*. En lista på de olika forskningsområdena som använts följer nedan (2.6). Uppdelningen följer den som gjordes i samband med programmet för fiskforskning för Sverige med tillägg av bl.a. monitoring (övervakning). Betonas skall att avgränsningen mellan de olika områdena är oskarp och att ett projekt dessutom kan spänna över två eller flera områden. I sådana fall har indelning gjorts utifrån vad som bedömts vara den huvudsakliga inriktningen eller i vissa fall delats upp på flera områden.

Med ledning av beskrivning av syfte och arbetssätt inom projektet gjordes en indelning av projekten i olika *forskningskategorier*; tillämpad respektive mer grundläggande FoU-verksamhet.

Enligt regeringens proposition 1996/7:5 Forskning och samhälle kan FoU-verksamhet delas upp enligt följande: "FoU indelas i grundforskning, tillämpad forskning och utvecklingsarbete. Dessa kategorier används allmänt i den forskningspolitiska diskussionen, men gränserna mellan dem är flytande. Med grundforskning avses forskning efter ny kunskap och nya idéer utan någon bestämd tillämpning i sikte. Begreppet inrymmer även forskning vars inriktning är att lägga en grund som kan tänkas ge tillämpning. I begreppet tillämpad forskning ligger

forskning med bestämda tillämpningar i sikte. Utvecklingsarbete avser att utnyttja forskningsresultat och vetenskaplig kunskap och nya idéer för att åstadkomma nya produkter, processer, system eller väsentliga förbättringar av redan existerande sådana."

Indelningen av projekten i kategorier följer i allt väsentligt ovanstående, varvid fyra kategorier använts där grundforskning delats upp i två kategorier, medan tillämpade forskning och utvecklingsarbete förts till samma kategori då även utvecklingsarbete kan sägas ha bestämda tillämpningar i sikte. Den fjärde kategorin utgörs av undersökningsverksamhet t.ex. olika typer av rutinundersökningar såsom kontinuerlig övervakning av fiskbestånd (se 2.7). Som betonas ovan när det gällde indelningen i olika forskningsområden ska det även när det gäller forskningskategorier framhållas att övergångarna mellan de olika kategorierna är flytande. Liksom för forskningsområden kan ett projekt omfatta både grundläggande och tillämpad FoU. Indelningen har i dessa fall gjorts efter vad som bedömts vara huvudinriktningen alternativt delats upp på olika kategorier.

Enkätens utformning

Till institutionsansvarig

- Beskriv kortfattat institutionens uppgift: (t.ex. universitetsinstitution med uppgift att bedriva grundundervisning, utbilda doktorander samt bedriva forskning)
- Ange antalet verksamma handledare inom området fisk och fiske vid institutionen
- Ange antalet doktorander med forskningsuppgifter inom området fisk och fiske vid institutionen
- Ange grovt hur stor del av institutionens resurser/verksamhet (%) som omfattar FoU inom området fisk och fiske

Till projektansvarig

Frågeformulär (ett formulär per projektbeskrivning)

- Institution
- Projektets titel
- Projektansvarig
- Ämnesområde (huvudsaklig inriktning)
- Ge en kortfattad beskrivning av syftet med projektet,(vad studeras och varför)

- Redogör kortfattat för metodik/arbetssätt inom projektet:(hur bedrivs undersökningen)
- Projektets varaktighet, (startår och slutår eller pågående)
- Antal personer (hel/halvtid etc.) per kategori inom projektet, (t.ex. docent/fil. dr./doktorand/assistent)
- Projektets finansiering, (mängd erhållna medel per finansiär och år)
- Eventuella samarbetspartners, (internationella organisationer, myndigheter, universitet./högskolor)
- Eventuell planerad fortsättning, (inriktning, tänkt finansiering)

Institutioner med FoU inom området fisk och fiske

Fiskeriverket

- Sötvattenslaboratoriet (inklusive Örebrokontoret och försöksstationen i Älvkarleby)
- Kustlaboratoriet (med kontor på flera platser utmed kusten)
- Havsfiskelaboratoriet (inklusive Östersjölaboratoriet i Karlskrona)
- Försöksstationen i Kälarne
- Utredningskontoren i Jönköping, Härnösand och Luleå.

Laxforskningsinstitutet (LFI)

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)

- Vattenbruksinstitutionen, Umeå
- Institutionen för skoglig zooekologi, Umeå
- Institutionen för patologi, Uppsala
- Livsmedelsvetenskap, Uppsala.

Uppsala universitet

- Zoologiska institutionen
- Limnologiska institutionen

- Institutionen för medicinsk immunologi och mikrobiologi
- Institutionen för fysiologisk botanik
- Institutionen för miljö- och utvecklingsbiologi.

Stockholms universitet

- Zoologiska institutionen
- Institutionen för systemekologi
- Institutet för tillämpad miljöforskning
- Enheten för populationsgenetik.

Lunds universitet

- Limnologiska avdelningen
- Ekologiska institutionen
- Genetiska institutionen.

Umeå universitet

- Institutionen för miljökemi
- Institutionen för ekologisk zoologi
- Institutionen för cell- och molekylärbiologi.

Göteborgs universitet

- Zoofysiologiska avdelningen
- Avdelningen för ekologisk zoologi
- Institutionen för marin ekologi (Kristineberg och Tjärnö).

Naturhistoriska riksmuseet

- Sektionen för vertebratzoologi

Statens veterinärmedicinska anstalt

- Fiskavdelningen
- Virologiska laboratoriet.

Karolinska institutet

- Mikrobiologiskt och tumörbiologiskt centrum

Högskolan Kalmar

- Institutionen för naturvetenskap.

SIK (Institutet för livsmedel och bioteknik)

Lindholmen utveckling AB

Uppdelning på FoU områden

- *Monitoring,* övervakning av bestånd omfattande såväl beståndsuppskattningar för bedömning av möjliga uttag som miljökontroll med fisk som indikatororganism

- *Fiskevård,* åtgärder för skötsel av bestånd i naturvatten, t.ex. biotopvård eller utsättning av fisk

- *Fiskeriteknik,* teknikutveckling med koppling till fisket t.ex. utformning av ändamålsenliga fiskeredskap, selektionsundersökningar etc

- *Fiskeriekonomi,* beräkning av kostnader i samband med fiske både avseende lönsamhet för näringen och utnyttjande som naturresurs

- *Vattenbruk,* odling av fisk i artificiell miljö, intensivt (t.ex. kassodling) eller extensivt (t.ex. dammar)

- *Ekologi,* sambandet mellan fisken och dess miljö; både andra individer, arter och den fysiska miljön

- *Fysiologi,* funktionen av organ och celler vad avser t.ex. nutrition, respiration och reproduktion

- *Genetik*, ärftlighet vad avser t.ex. avel inom vattenbruket eller att bevara genetisk variation
- *Sjukdomar,* infektionssjukdomar och parasiter; diagnos och biologi både inom vattenbruket och på viltlevande fisk
- *Molekylärbiologi/Immunologi,* cellbiologi på molekylär nivå; struktur och processer t.ex. genteknik, immunologiska mekanismer
- *Toxikologi,* verkningar, metabolism och riskuppskattning av olika typer av gifter
- *Systematik,* släktskapsförhållanden mellan arter/artgrupper vad avser utvecklingshistoria och utbredning.

Indelning i forskningskategorier:

1. Inomvetenskaplig grundforskning, studier av samband/mekanismer utan specifikt nyttoperspektiv
2. Riktad grundforskning, studier av samband/mekanismer med ett bakomliggande nyttoperspektiv
3. Tillämpad forskning, forskning med ett tydligt användarpersektiv; ska lösa ett specifikt problem och utvecklingsarbete, förbättring av befintlig metodik
4. Undersökningsverksamhet, studier av om förändringar sker; kartläggningar; färdig metodik; rutinundersökningar.

Resultatsammanställning av enkätsvar

Antal årsverken

Det sammanlagda antalet årsverken för undersöknings- och FoU-verksamhet inom området fisk och fiske i Sverige uppgår enligt enkäten till 272, fördelat på 105 årsverken forskande personal (personer med ansvar för FoU projekt), 79 årsverken assistenter och 88 årsverken doktorander. Inom Fiskeriverket uppgår antalet årsverken för FoU-verksamhet till 84 varav 44 som forskande personal. Till Fiskeriverket är 6 doktorander knutna, d.v.s. har arbetsplats vid något av Fiskeriver-

kets laboratorier men tillhör och har handledning vid någon universitetsinstitution. Antalet årsverken inom universiteten uppgår till 128,5 varav 40 årsverken forskande personal och 66 doktorander. Av resterande antalet årsverken finns de flesta inom SLU, 37 årsverken och vid Laxforskningsinstitutet med 10 årsverken. Se vidare tabell 1.

Tabell 1. Antal årsverken för undersöknings- och FoU-verksamhet inom området fisk och fiske 1997.

	Forskare	**Assistenter**	**Doktorander**
Fiskeriverket			
Havsfiskelaboratoriet	12	19	
Kustlaboratoriet	9.5	11	2.25
Sötvattenslaboratoriet	19	6	3
Kälarne	2.25	2	
Utredningskontoren	1.33	2.33	
LFI	4.33	6	
SLU	13	10.5	13.75
SVA	2	1	
Universiteten			
Umeå	5	0.25	8.5
Uppsala	10	4.5	14
Stockholm	9.25	8.25	15
Göteborg	8.75	4.75	18
Lund	7	4.75	10.5
Övriga	2.5	1.33	3
Totalt	**104.7**	**79.2**	**88**

Medel för undersöknings- och FoU-verksamhet

Den totala summan medel till undersöknings- och FoU-verksamhet inom området fisk och fiske uppgick under 1997 till 126,3 miljoner kronor. Hälften av resurserna (49%) eller 62,4 miljoner förbrukas inom Fiskeriverket. FoU-verksamheten inom området fisk och fiske vid universiteten motsvarar 40,3 miljoner (32%). Av övriga aktörer/utförare uppgår resurserna under 1997 till 13.4 miljoner vid SLU och 6,5 miljoner vid LFI. Se vidare tabell 2.

Tabell 2. Resursförbrukning per institution för undersöknings- och FoU-verksamhet inom området fisk och fiske 1997.

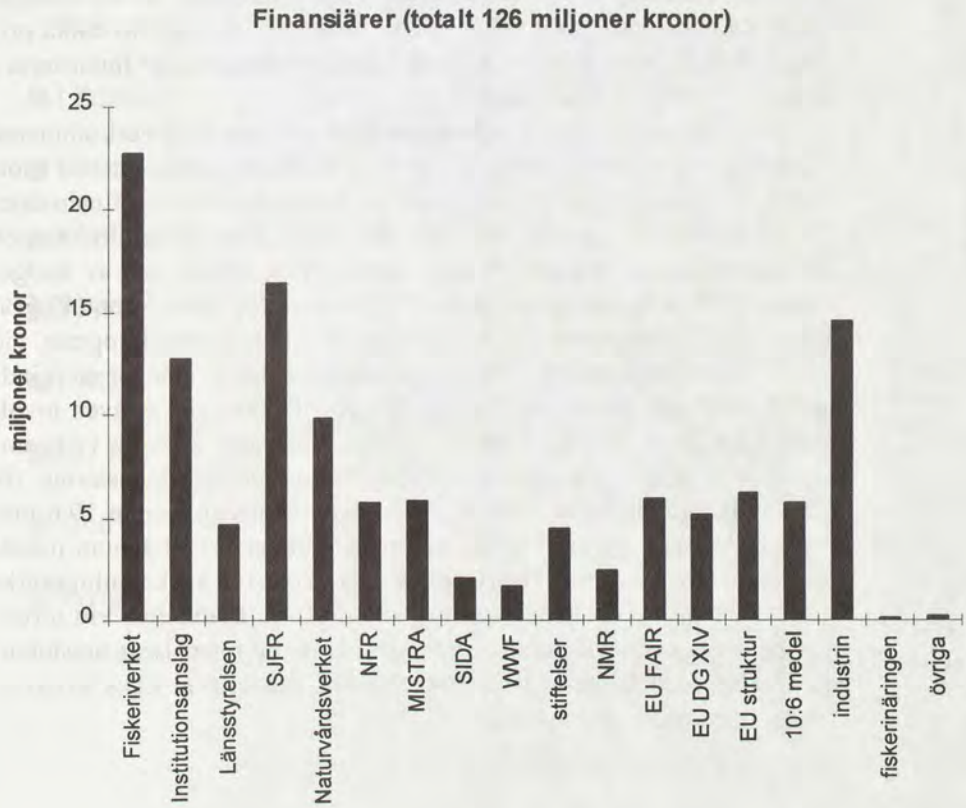
	miljoner kronor
Fiskeriverket	
Havsfiskelaboratoriet	17.7
Kustlaboratoriet	17.9
Sötvattenslaboratoriet	17.3
Kälarne	2.6
Utredningskontoren	2.0
LFI	6.5
SLU	13.4
SVA	1.4
Universiteten	
Umeå	4.9
Uppsala	9.6
Stockholm	9.4
Göteborg	9.8
Lund	5.8
Övriga	3.5
Totalt	126.3

Finansiärer av undersöknings- och FoU-verksamhet inom området fisk och fiske

FoU-verksamhetens finansiering utgörs till största delen av statliga medel, dels genom direkta anslag till Fiskeriverket och institutionsanslag till universiteten, dels indirekt via olika forskningsråd. De direkta anslagen uppgår till 35,5 miljoner vilket motsvarar 28% av den totala finansieringen av undersöknings- och FoU-verksamheten och rådsmedel till 39,5 miljoner eller 31%. För resterande delen av finansiering står internationella organ (EU och Nordiska ministerrådet) med 19,6 miljoner (15,5%), länsstyrelser med 4,7 miljoner (4%), olika privata stiftelser med 6,2 miljoner (5%) samt industrin med 20,4 miljoner (16%), framförallt kraft- och skogsindustrin genom vattendomar och miljöövervakningsprogram. Finansiering av undersöknings- och FoU-verksamheten uppdelat på olika finansiärer framgår av Figur 1. Av anslagsmedlen uppgår medel till Fiskeriverket till 22,8 miljoner, eller 18 % av den totala finansieringen. Motsvarande anslag till universiteten uppgår till 12,7 miljoner (10%). Av forskningsråden svarar Skogs- och

jordbrukets forskningsråd, SJFR, för den största andelen stöd, 16,4 miljoner (13%) i form av både tjänster och projektmedel. Stödet från Naturvetenskapliga forskningsrådet, NFR, för grundforskningsinriktad verksamhet uppgår till 5,7 miljoner (4,5%) och från Stiftelsen för miljöstrategisk forskning, MISTRA, för lösningsinriktad tillämpad FoU till 5,8 miljoner (4,5%). Naturvårdsverkets (NV) stöd uppgår till 9,8 miljoner (7,7%) i form av medel till både miljöövervakning och enskilda projekt. Av medel från internationella organ svarar EU för 13,7% av den totala finansieringen i form av stöd via forskningsprogrammen (5,9 miljoner), direkt från fiskeridirektoratet, DG XIV, (5,2 miljoner) och genom olika former av strukturstöd, (6,2 miljoner). Av stödet från industrin utgör 5,7 miljoner medel via vattendomar (10:6 medel) och 14,6 miljoner stöd till olika recipientkontrollprogram. Fiskerinäringens stöd till FoU-verksamheten omfattar cirka 50 000 kronor och utgörs av stöd för produktutveckling vid SIK.

Figur 1: Finansiärer av undersöknings- och FoU-verksamhet inom området fisk och fiske 1997.



Finansieringen av undersöknings- och FoU-verksamhet för de olika huvudaktörerna framgår av Figur 2. Vid Fiskeriverkets laboratorier och försöksstationer utgörs finansieringen till största delen av externa medel. Anslagen via budgetmedel utgör 29% och övriga interna anslag i form av 10:6 medel uppgår till 10%. Resterande delen (61%) finansieras genom externa anslag varav de största anslagsgivarna är industrin (15%), SNV (10%), EU (19%) och MISTRA (7%).

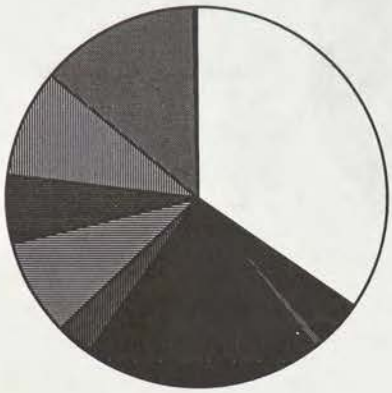
Finansieringen vid LFI utgörs till största delen, 65,5%, av medel från industrin genom medel för märkningskontroll av fiskutsättningar och till en mindre del (13,5%) av 10:6 medel från Fiskeriverket. Resterande medel erhålls från externa källor, framförallt NMR och SJFR. Finansieringen vid SLU utgörs till 22,5% av institutionsanslag med

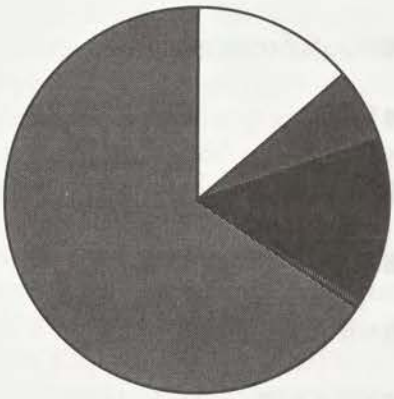
SJFR (19,3%), EU (19,7%) och industrin (12%) som övriga huvudfinansiärer.

Fördelningen på finansiärer vid de olika universiteten redovisas i Figur 3. Sammantaget för de olika universiteten utgör institutionsanslagen 23%. En stor del av FoU-verksamheten finansieras via forskningsråden, i första hand SJFR (27,5%) och NFR (13,7%) samt av olika privata stiftelser (8%). Endast en mindre del av verksamheten finansieras i dagsläget via EU:s forskningsprogram (7%).

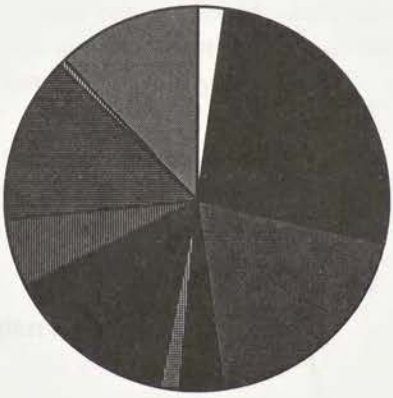
Olika finansiärers stöd till undersöknings- och FoU-verksamheten vid Fiskeriverket redovisas i Figur 4. Vid Havsfiskelaboratoriet motsvarar budgetanslaget 46% med EU som den största externa finansiären (35%) framförallt genom projektmedel direkt från fiskeridirektoratet. Kustlaboratoriets verksamhet finansieras till en mindre del av budgetanslag (16%). Industrin utgör den största enskilda finansiären (43,5%) genom att Kustlaboratoriet är utförare av olika kontrollprogram vid t.ex. kärnkraftverken och olika skogsindustrier. EU svarar för en mindre del (7%) genom strukturfondsmedel. Kustlaboratoriet är även involverat i ett större MISTRA-projekt vilket motsvarar 20% av verksamheten. Vid Sötvattenslaboratoriet står Fiskeriverkets finansiering till 32% av budgetmedel och till 22,5% av interna anslag genom 10:6 medel. SNV svarar för en stor del av finansieringen (27%) genom medel för olika typer av miljöövervakning t.ex. kontroll av kalkningsverksamhetens effekter. Undersöknings- och FoU-verksamheten vid utredningskontoren och vid försöksstationen i Kälarne finansieras uteslutande av 10:6 medel internt från Fiskeriverket, medel från EU:s strukturfonder samt olika länsstyrelser.

Figur 2: Finansiering av undersöknings- och FoU-verksamheten vid Fiskeriverket, Laxforskningsinstitutet, Sveriges lantbruksuniversitet respektive universiteten 1997.

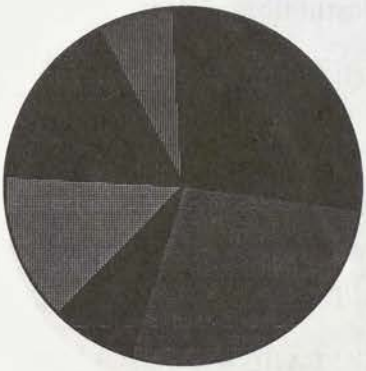




LFI 6.5 miljoner

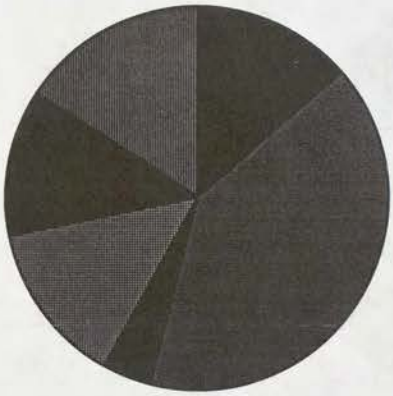


SLU 13.4 miljoner

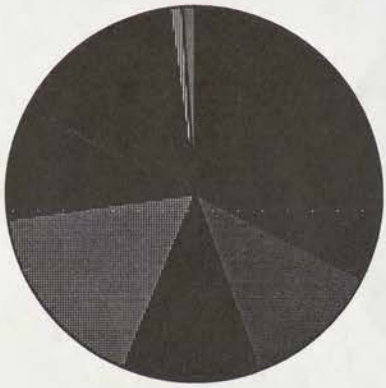


Universiteten 40.3 miljoner

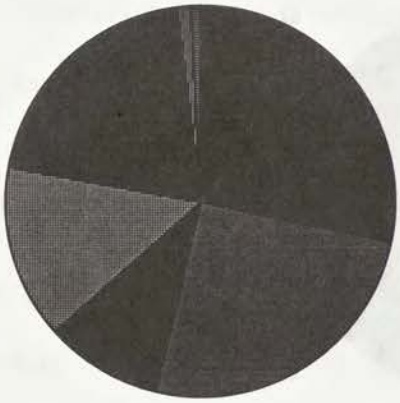
Figur 3: Finansiering av undersöknings- och FoU-verksamheten vid olika universitet 1997.



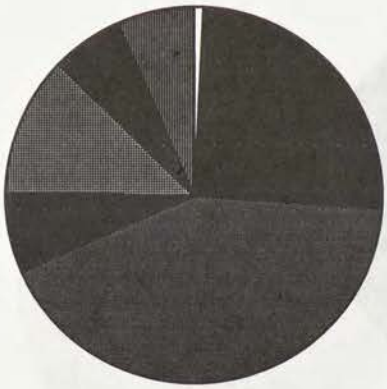
Uppsala univ. 9.6 miljoner



Stockholms univ. 9.4 miljoner

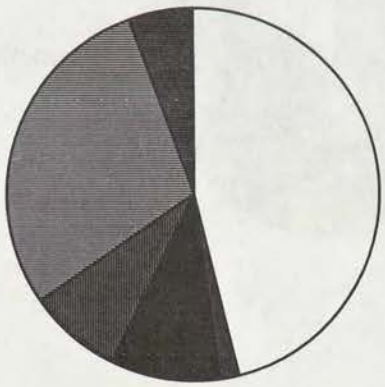


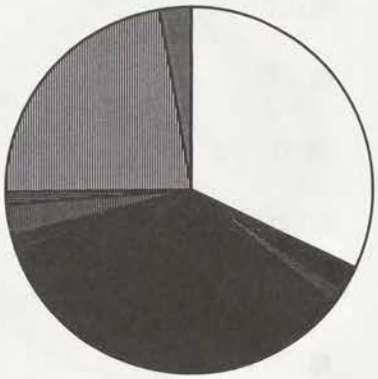
Göteborgs univ. 9.8 miljoner



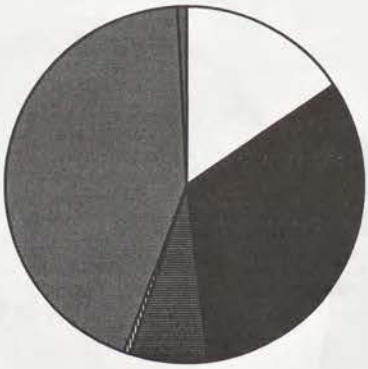
Lunds universitet 5.8 miljoner

Figur 4: Finansiering av undersöknings- och FoU-verksamheten vid Fiskeriverkets enheter 1997.

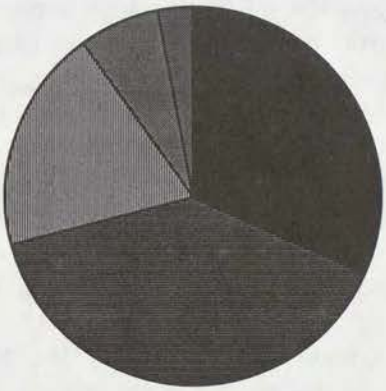




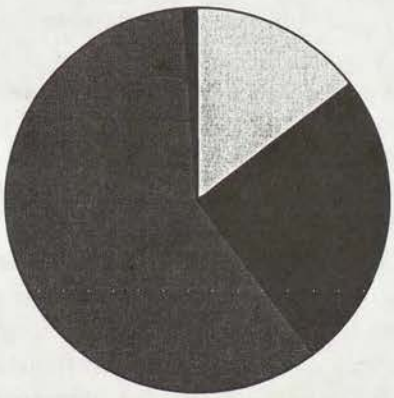
Sötvattenslab. 17.3 miljoner



Kustlab. 17.9 miljoner



Kälarne 2.6 miljoner



Utredningskontoren 2.0 miljoner

Forskningsområden

Av de totala resurserna om 126 miljoner kronor motsvarar resursåtgången för de mer tillämpade områdena monitoring, fiskevård, vattenbruk, fiskeriteknik och ekonomi 53,7% och för mer grundläggande forskning 46,3% (Figur 5). Monitoring, d.v.s. olika typer av beståndsövervakning utgör det största enskilda området med 34% av resurserna. Av övriga tillämpade inriktningar satsas 9,6% av den totala undersöknings- och FoU-verksamheten på fiskevårdsforskning och 6,6% på teknikutveckling, framförallt bättre selektion i redskap. Vattenbruksforskning motsvarar 2,8% och forskning kring fiskerinäringens ekonomi <0,5%.

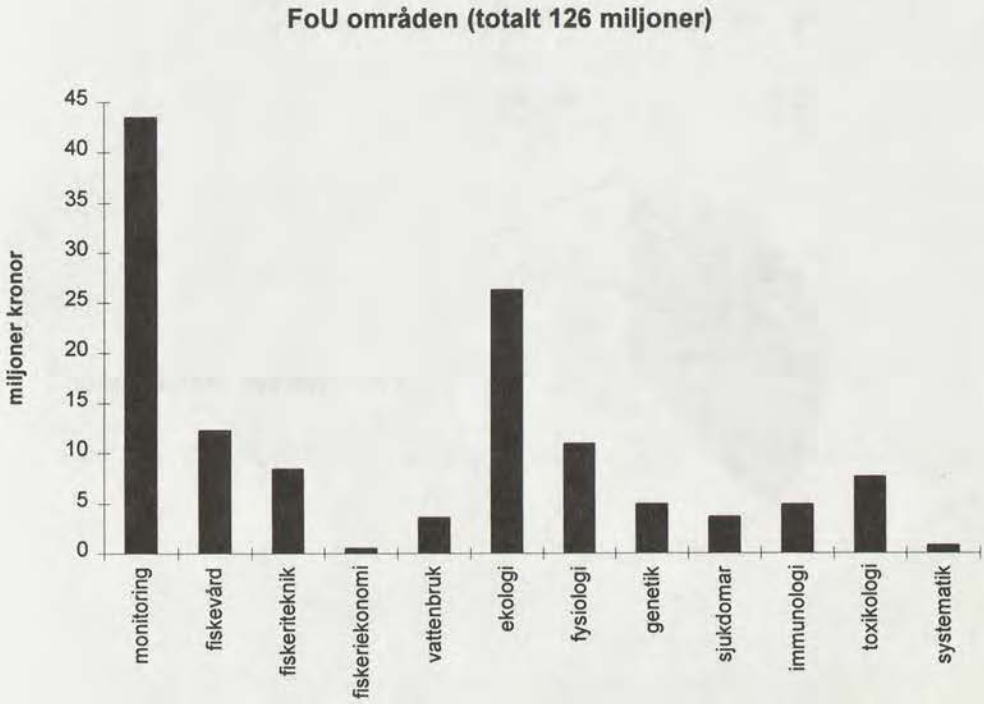
När det gäller de mer grundläggande inriktningarna står den ekologiska forskningen för 20,7% av de totala resurserna. Av övriga inriktningar svarar fysiologi för 8,6% och toxikologisk forskning för 6%. FoU gällande genetik, sjukdomar och immunologi motsvarar 3,8%, 2,8% respektive 3,8%.

Verksamhetens inriktning för de olika huvudaktörerna framgår av Figur 6. Den största delen, 62%, av verksamheten vid Fiskeriverkets laboratorier utgörs av monitoring, d.v.s. olika typer av beståndsövervakning. Av övrig verksamhet som bedrivs motsvarar fiskevårdsforskning 13%, fiskeriteknik 12% och ekologisk forskning 9%. Vid LFI utgör monitoring 40% medan resterande verksamhet fördelas på genetik (20%), sjukdomar (12%), toxikologi (10%) och ekologi (15%). SLU:s verksamhet utgörs till största delen av ekologisk- (30,5%) och fiskevårdsforskning (23%) med övrig verksamhet fördelad på framförallt fysiologi (10%), genetik (10%), sjukdomar (10%) och vattenbruk (11,5%). Verksamheten vid universiteten utgörs till största delen av grundläggande inriktningar; ekologi (37,8%), fysiologi (21,6%), immunologi (11,6%) och toxikologi (14,2%). Fördelning av resurser på olika forskningsområden vid de olika universiteten framgår av Figur 7. Den ekologiska forskningen är stor vid samtliga universitet medan fördelningen mellan övriga discipliner avspeglar institutionsprofilen vid de olika universiteten (se 15.5).

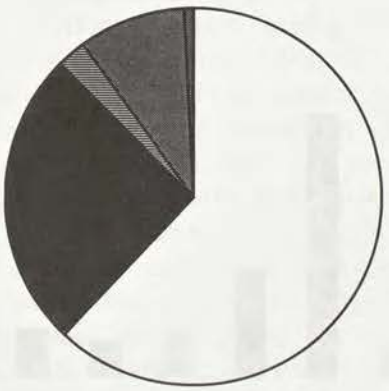
Fördelningen av resurser på olika forskningsområden inom Fiskeriverket redovisas i Figur 8. Vid både Havsfiskelaboratoriet och Kustlaboratoriet utgör monitoring den huvudsakliga verksamheten, 65,5% respektive 59,3%. Denna utgörs av beståndsövervakningar för prognoser om lämpliga fångstuttag och vid Kustlaboratoriet även av recipientundersökningar utanför olika industrianläggningar där fisk utgör en indikator på miljötillståndet. Resterande delen av verksamheten utgörs

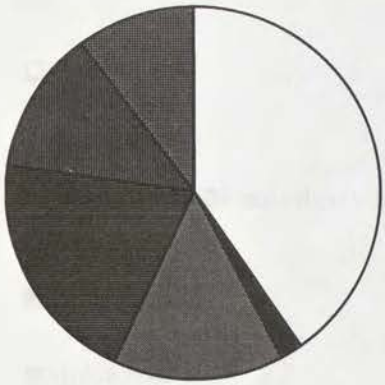
framförallt av FoU kring fiskeriteknologi (21% respektive 20%), i första hand redskapsutveckling. Vid Sötvattenslaboratoriet står beståndsövervakning för 51.8% av verksamheten. Denna omfattar beståndsövervakning för dels prognoser om lämpliga uttag men också för övervakning av miljötillstånd. Övrig verksamhet utgörs av framförallt FoU kring fiskevård (24,7%) och ekologi (22,8%). Förhållandena för försöksstationen i Kälarne och utredningskontoren är liknande med olika typer av monitoring och FoU inom fiskevård som huvudsakliga verksamhetsgrenar.

Figur 5: Resursförbrukning per ämnesområde inom området fisk och fiske 1997.

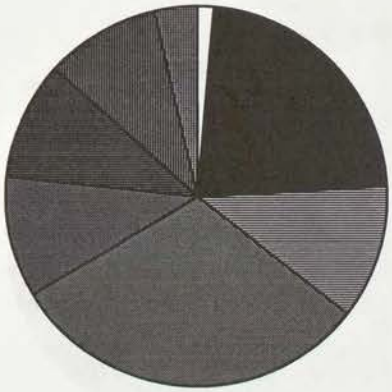


Figur 6: Resursförbrukning per ämnesområde vid Fiskeriverket, Laxforskningsinstitutet, Sveriges lantbruksuniversitet respektive universiteten 1997.

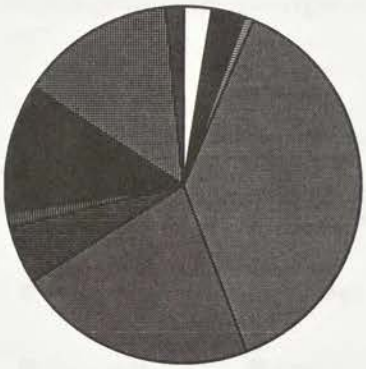




LFI 6.5 miljoner

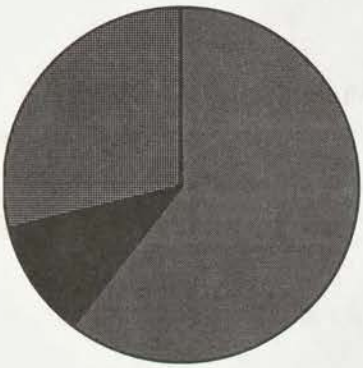


SLU 13.4 miljoner

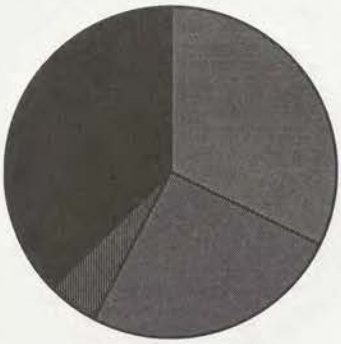


Universiteten 40.8 miljoner

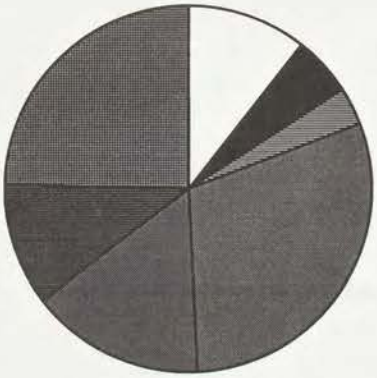
Figur 7: Resursförbrukning per ämnesområde vid de olika universiteten 1997.



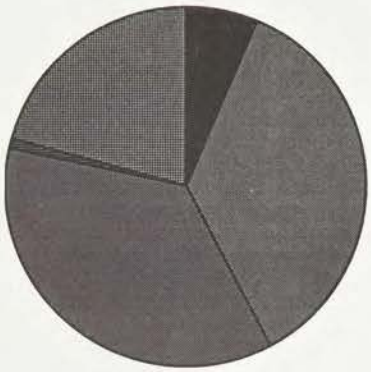
Umeå universitet 4.9 miljoner



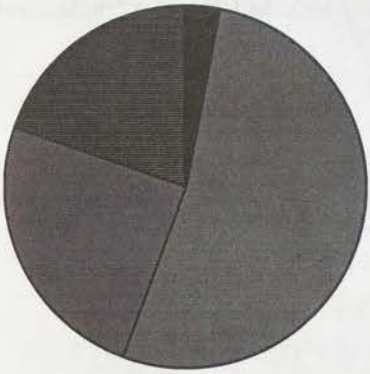
Uppsala univ. 9.6 miljoner



Stockholms univ. 9.4 miljoner

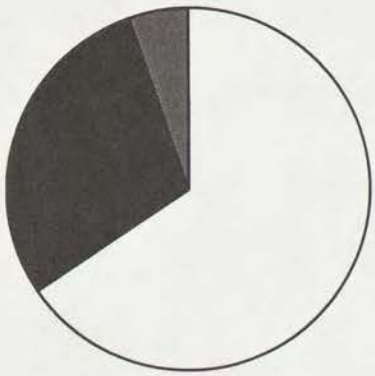


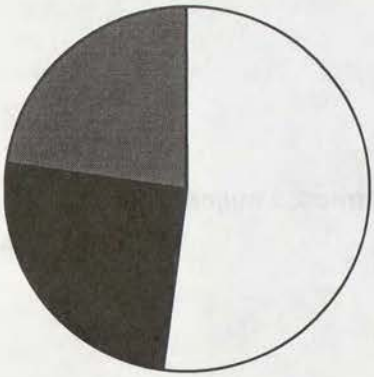
Götegorgs univ. 9.8 miljoner



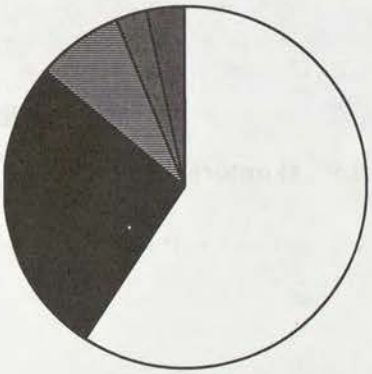
Lunds universitet 5.8 miljoner

Figur 8: Resursförbrukning per ämnesområde vid Fiskeriverkets enheter 1997.

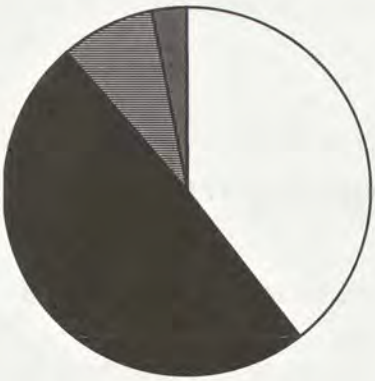




Sötvattenslab. 17.3 miljoner



Kustlab. 17.9 miljoner



Kälarne 2.9 miljoner

Utredningskontoren 2.0 miljoner

Forskningskategorier

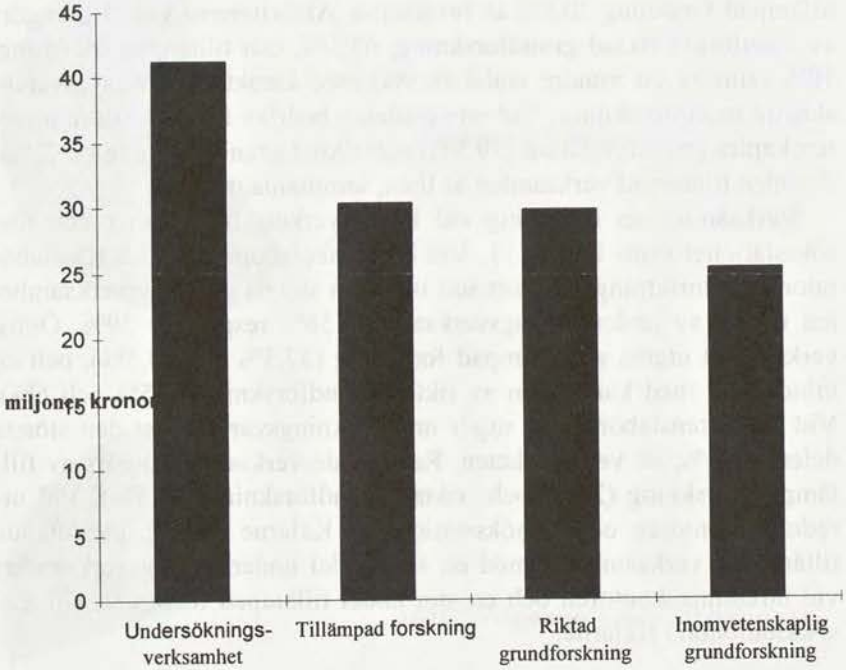
Fördelningen av resurser mellan tillämpad och mer grundläggande FoU-verksamhet framgår av Figur 9. Av de totala resurserna åtgår, 41,2 miljoner (32,6%), till olika typer av undersökningsverksamhet, framförallt till övervakning av fiskbestånd för att ta fram prognoser och ge underlag för uttag. Resterande resurser fördelas på tillämpad forskning, 30,3 miljoner (24%), riktad grundforskning, 29,7 miljoner (23,5%) och inomvetenskaplig grundforskning, 25,2 miljoner (20%).

I Figur 10 redovisas inriktningen på verksamheten för respektive huvudaktör. Inom Fiskeriverket utgörs verksamheten till största delen, 58%, av undersökningsverksamhet med resterande aktiviteter fördelat

på 31% tillämpad forskning och 11% riktad grundforskning. Vid LFI utgörs största delen av verksamheten, 44,5% av undersökningsverksamhet medan andelen riktad grundforskning motsvarar 35% och tillämpad forskning 20,5% av resurserna. Aktiviteterna vid SLU utgörs av framförallt riktad grundforskning, 63,5%, och tillämpad forskning, 30% samt av en mindre andel (6,5%) med karaktären av inomvetenskaplig grundforskning. Vid universiteten bedrivs framför allt inomvetenskaplig grundforskning (59,5%) och riktad grundforskning (26,5%). Andelen tillämpad verksamhet är liten, sammanlagt 14%.

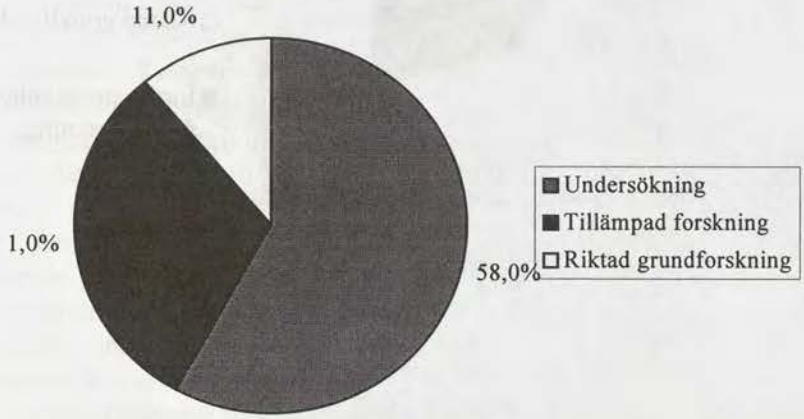
Verksamhetens inriktning vid Fiskeriverkets laboratorier och försöksstationer visas i Figur 11. Vid Havsfiskelaboratoriet och Kustlaboratoriet är inriktningen i stort sett lika Den största delen av verksamheten utgörs av undersökningsverksamhet, 56% respektive 59%. Övrig verksamhet utgörs av tillämpad forskning (37,5% och 34,5%), och en mindre del med karaktären av riktad grundforskning (6,5% och 6%). Vid Sötvattenslaboratoriet utgör undersökningsverksamhet den största delen, 52,5%, av verksamheten. Resterande verksamhet utgörs av tillämpad forskning (23%) och riktad grundforskning (24,5%). Vid utredningskontoren och försöksstationen i Kälarne bedrivs uteslutande tillämpade verksamheter med en stor andel undersökningsverksamhet vid utredningskontoren och en stor andel tillämpad forskning vid försöksstationen i Kälarne.

Figur 9: Resursförbrukning per forskningskategori 1997.

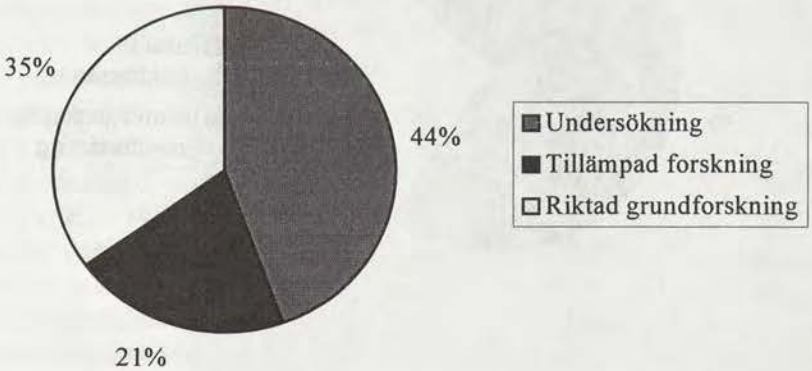


Figur 10: Resursförbrukning per forskningskategori vid Fiskeriverket, Laxforskningsinstitutet, Sveriges lantbruksuniversitet och universiteten 1997. Uppdelad på undersökningsverksamhet, tillämpad forskning, riktad grundforskning, inomvetenskaplig grundforskning.

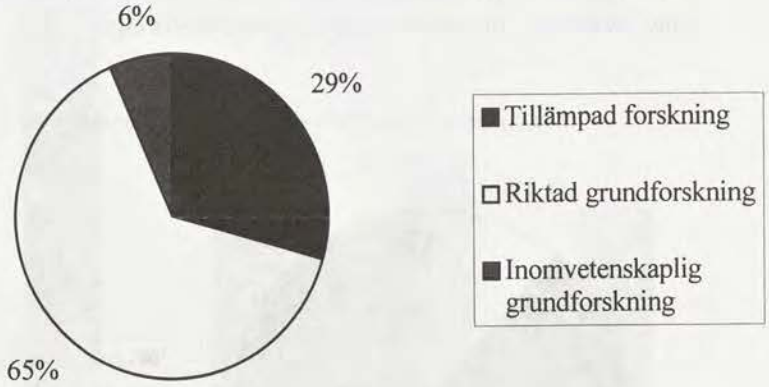
Fiskeriverkets resursförbrukning, 64,0 miljoner kronor



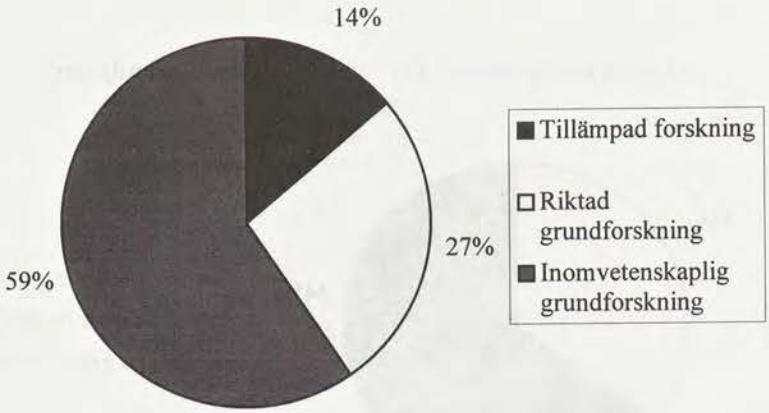
Laxforskningsinstitutets resursförbrukning 6,5 miljoner kronor



Sveriges Lantbruksuniversitets resursförbrukning 13,4 miljoner kronor



Universitetens resursförbrukning 40,8 miljoner kronor



Fördelning av undersöknings- och FoU-verksamhet på olika fiskkategorier

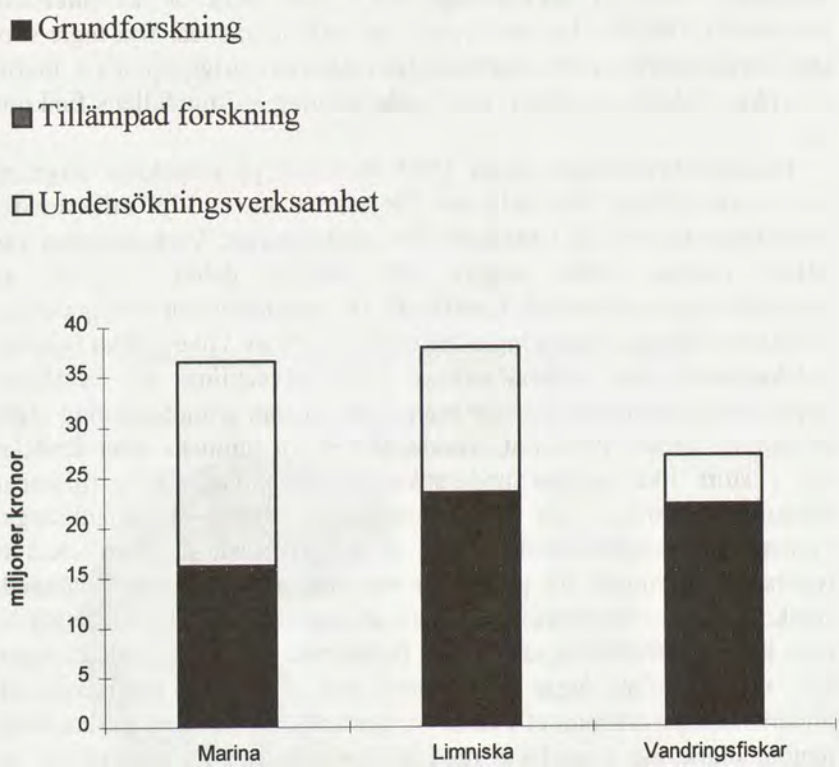
Resursfördelningen fördelat på undersökningsverksamhet, tillämpad forskning och grundforskning för på marina arter, limniska (sötvatten) arter respektive vandringsfiskar visas i Figur 12. Vandringsfisk utgörs av både katadroma och anadroma arter d.v.s. lax, öring och ål. I redovisningen omfattar marina och limniska arter inte bara de ur kommersiell synpunkt intressanta målarterna utan inkluderar samtliga arter för respektive miljö. I redovisningen är samtliga arter för respektive kategori inkluderade, d.v.s. inte bara de kommersiellt intressanta. Däremot har den typ av FoU exkluderats där fisk ingår som studieorganism men inte kan föras till respektive artgrupp, d.v.s. utgörs av vilken fiskart som helst, t.ex. undersökning av djurcellens funktion etc.

Resursförbrukningen under 1997 fördelade på respektive artgrupp ser ut som följer: 36,6 miljoner för marina arter, 37,9 miljoner för sötvattensarter och 27,1 miljoner för vandringsfisk. Verksamheten vad gäller marina arter utgörs till största delen, 55,5%, av undersökningsverksamhet, framförallt för prognoser om möjliga uttag. Andelen tillämpad forskning uppgår till 25,5% av vilken olika typer av redskapsrelaterade undersökningar och utveckling av bestånds-uppskattningsmodeller står för merparten, medan grundforskning utgör en mindre andel, 19%. FoU-verksamheten för limniska arter fördelar sig i stort lika mellan undersökningsverksamhet, 36%, tillämpad forskning, 26%, och grundforskning, 36%. Undersöknings-verksamheten utgörs av olika typer av miljöövervakning men också av resursuppskattningar för prognoser om möjliga uttag. Den tillämpade forskningen består framförallt av att utveckla olika fiskevårdsåtgärder men även av utvecklingsarbete för förbättrade beståndsuppskattningar. För vandringsfisk åtgår en mindre del, 18%, av resurserna till undersökningsverksamhet i form av beståndsövervakning av lax/öring genom märkning i samband med utsättningar och för registrering av fångststatistik. Den tillämpade forskningen förbrukar 28% av resurserna och utgörs till stor del av FoU kring fiskevård som biotopvård och olika utsättningsstrategier. Den största andelen av resursförbrukningen, 54%, när det gäller vandringsfisk utgörs av grundforskningsinriktad verksamhet.

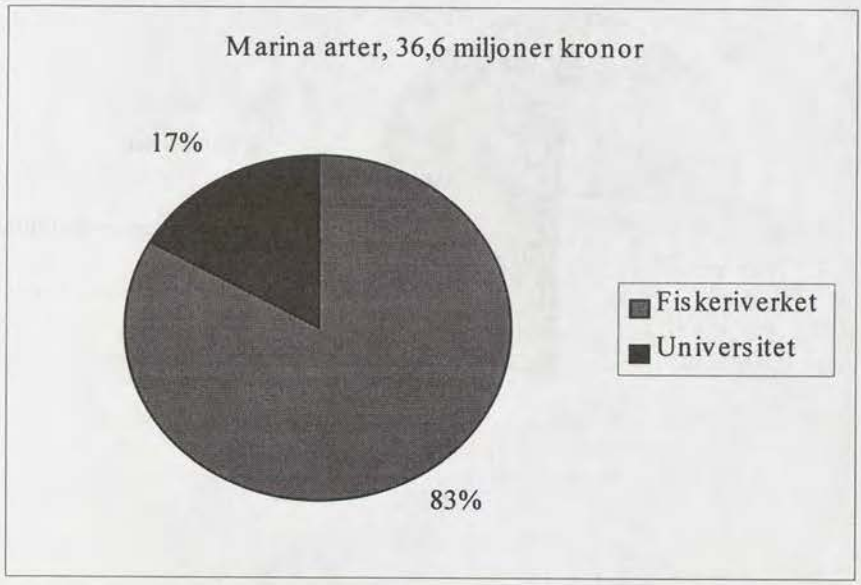
Av Figur 13 framgår resursförbrukning per huvudaktörer för respektive artkategori. När det gäller marina arter motsvarar verksamheten vid Fiskeriverkets laboratorier den största delen, 83%, av resurserna och verksamheten vid universiteten, 17%. Även för sötvattensarter utgör verksamheten vid Fiskeriverkets laboratorier den

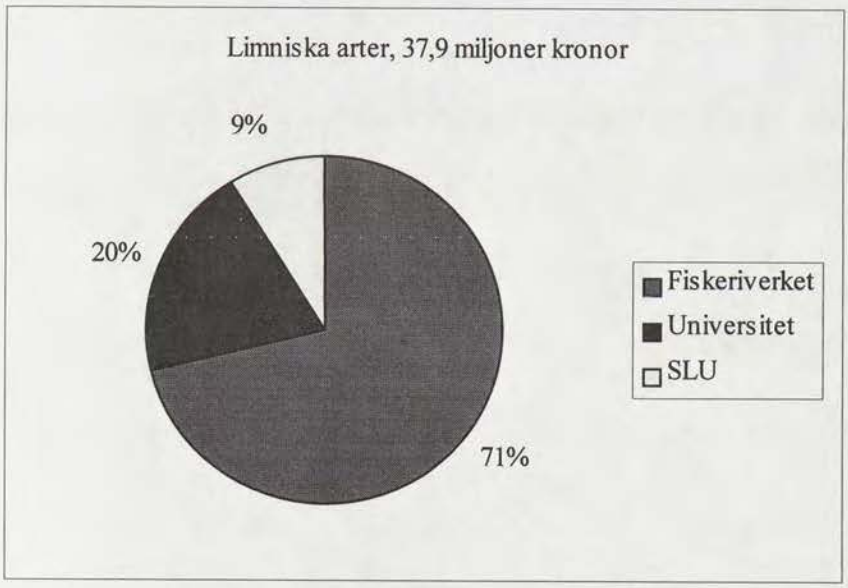
största andelen, 71%. Av resterande resurser går 19,5% till verksamheten vid universiteten respektive 9% till SLU. När det gäller vandringsfisk är bilden en annan. Fiskeriverkets laboratorier svarar för en mindre del, 21%, av resursförbrukningen. FoU på vandringsfisk bedrivs i stället vid LFI med 23% av resurserna, men stora forskningsinsatser görs också vid universiteten och vid SLU, motsvarande 29% respektive 24% av resurserna.

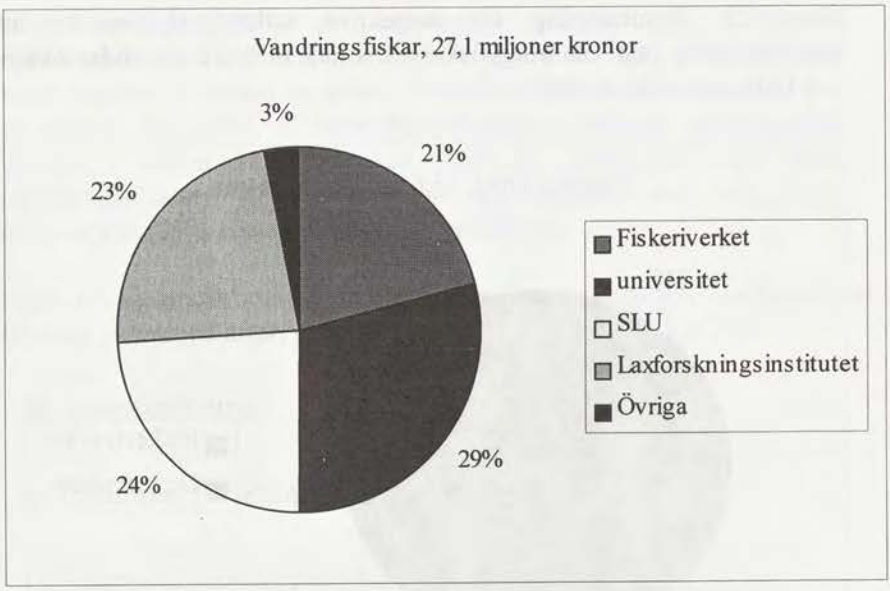
Figur 12. Resursförbrukning inom undersöknings- och FoU-verksamheten fördelat på marina arter, sötvattensarter och vandringsfiskar 1997.



Figur 13. Resursåtgång för respektive artkategori; marina arter, sötvattensarter och vandringsfiskar för olika utförare av undersöknings- och FoU-verksamhet 1997.







KUNGL. BIBLIOTEKET STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1998

Kronologisk förteckning

1. Omstruktureringar och beskattning. Fi.
2. Tänder hela livet
   – nytt ersättningssystem för vuxentandvård. S.
3. Välfärdens genusansikte. A.
4. Män passar alltid? Nivå- och organisationsspecifika processer med exempel från handeln. A.
5. Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. A.
6. Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. A.
7. Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. Fi
8. Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. S.
9. Integritet – Effektivitet – Skattebrott. Fi.
10. Campus för konst. U.
11. Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. U.
12. Självdeklaration och kontrolluppgifter
    – förenklade förfaranden. Fi.
13. Säkrare kemikaliehantering. Fö
14. E-pengar – näringsrättsliga frågor. Fi.
15. Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. M.
16. När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötandet av personer med funktionshinder. S.
17. Samordning av digital marksänd TV. Ku.
18. En gräns – en myndighet? Fi.
19. IT och regional utveckling.
    120 exempel från Sveriges län. K.
20. IT-kommisionens hearing om infrastrukturen för digitala medier. Andrakammarsalen, Riksdagen 1997-10-24. K.
21. Problem med inbäddade system inför 2000-skiftet. Hearing anordnad av IT kommissionen i samverkan med Industriförbundet och Statskontoret 1997-11-14. K.
22. Försäkringsgaranti.
    Ett garantisystem för försäkringsersättningar. Fi.
23. Staten och exportfinansieringen. N.
24. Fiskeriadministrationen i ett EU-perspektiv. Översyn av fiskeriadministrationen m.m. Jo.

Statens offentliga utredningar 1998

Systematisk förteckning

Försvarsdepartementet
Säkrare kemikaliehantering. [13]

Socialdepartementet
Tänder hela livet
– nytt ersättningssystem för vuxentandvård. [2]
Alkoholreklam. Marknadsföring av alkoholdrycker och Systembolagets produkturval. [8]
När åsikter blir handling. En kunskapsöversikt om bemötandet av personer med funktionshinder. [16]

Kommunikationsdepartementet
IT och regional utveckling.
120 exempel från Sveriges län. [19]
IT-kommisionens hearing om infrastrukturen för digitala medier. Andrakammarsalen, Riksdagen 1997-10-24. [20]
Problem med inbäddade system inför 2000-skiftet. Hearing anordnad av IT kommissionen i samverkan med Industriförbundet och Statskontoret 1997-11-14. [21]

Finansdepartementet
Omstruktureringar och beskattning. [1]
Översyn av rörelse- och tillsynsregler för kollektiva försäkringar. [7]
Integritet – Effektivitet – Skattebrott. [9]
Självdeklaration och kontrolluppgifter
– förenklade förfaranden. [12]
E-pengar – näringsrättsliga frågor. [14]
En gräns – en myndighet? [18]
Försäkringsgaranti.
Ett garantisystem för försäkringsersättningar. [22]

Utbildningsdepartementet
Campus för konst [10]
Fristående utbildningar med statlig tillsyn inom olika områden. [11]

Jordbruksdepartementet
Fiskeriadministrationen i ett EU-perspektiv.
Översyn av fiskeriadministrationen m.m. [24]

Arbetsmarknadsdepartementet
Välfärdens genusansikte. [3]
Män passar alltid? Nivå- och organisationsspecifika processer med exempel från handeln. [4]
Vårt liv som kön. Kärlek, ekonomiska resurser och maktdiskurser. [5]
Ty makten är din ... Myten om det rationella arbetslivet och det jämställda Sverige. [6]

Kulturdepartementet
Samordning av digital marksänd TV. [17]

Närings- och handelsdepartementet
Staten och exportfinansieringen. [23]

Miljödepartementet
Gröna nyckeltal – Indikatorer för ett ekologiskt hållbart samhälle. [15]

FRITZES
OFFENTLIGA
PUBLIKATIONER

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM
FAX 08-690 91 91. TELEFON:08-690 91 90
E-POST: fritzes.order@liber.se
FRITZES INTERNETBOKHANDEL: www.fritzes.se

ISBN 91-38-20841-5
ISSN 0375-250X