

RÄTTSLIGA FÖRUTSÄTTNINGAR ATT REGLERA FISKE I SVERIGES TERRITORIALHAV FÖR ATT FRÄMJA MILJÖN OCH DET SMÅSKALIGA KUSTFISKET. DEL 2. OM FÖRDELNING AV NATIONELLA FISKEMÖJLIGHETER*

*av Anna Christiernsson, David Langlet och Ulf Bergström***

Docent och biträdande lektor i miljö rätt vid Juridiska fakulteten, Stockholms universitet

Professor i miljö rätt vid Juridiska fakulteten, Uppsala universitet

Forskare vid institutionen för akvatiska resurser vid Sveriges lantbruksuniversitet

I denna artikel, del 2, om rättsliga förutsättningar för att reglera fiske i Sveriges havsområden, behandlas frågan om fördelning av nationella fiskemöjligheter och medlemsstaters handlingsutrymme enligt EU-rätten att anta en nationell fördelningsmetod för att främja det småskaliga kustfisket efter strömming, med hänsyn till krav på likabehandling. I artikeln diskuteras även åtgärdens ändamålsenlighet vad gäller att uppnå de eftersträfvade målen om småskalighet, lokal förankring och fiske för direkt humankonsumtion. Artikeln visar att det föreligger ett relativt stort handlingsutrymme enligt EU-rätten för medlemsstater att besluta om hur nationella kvoter ska fördelas, inbegripet en sådan fördelning som innebär en ojämlig behandling av nationella fiskefartyg för att främja det småskaliga kustfisket. Av svensk lagstiftning framgår dock inte att hänsynen till det småskaliga kustfisket är överordnat övriga fördelningskriterier och det finns inte heller någon rättslig grund för att återkalla fiskerättigheter med hänsyn till det småskaliga kustfisket. Det saknas vidare ett explicit och överordnat fördelningskriterium med hänsyn till miljön, trots att medlemsstater ska sträva efter att ge incitament till fiske med selektiva fiskeredskap eller miljövänligare fiskemetoder samt säkerställa att fiskets påverkan hålls inom ekosystemets gränser. Med hänsyn till hur lagstiftningen är utformad kan inte heller en ökad tilldelning till den så kallade kustkvoten med säkerhet antas leda till ökad lokal förankring eller ökat fiske för direkt humankonsumtion. För en tydligare rättslig styrning mot uppsatta fiskeripolitiska mål föreslår vi därför införandet av ett överordnat fördelningskriterium som relaterar till miljön, en tydlig metod för

* Artikeln har *peer review*-granskats.

** Vi vill vi rikta ett stort tack till anonym granskare för värdefulla kommentarer på manuset, Havs- och vattenmyndigheten som tillhandahållit uppgifter om strömmingsfisket i Östersjön samt Rebecka Thurffjell, doktorand i miljö rätt vid Stockholms universitet, för språkgranskning. Arbetet utgör ett bidrag till forskningsprogrammet FORCE som finansieras av Formas. Alla eventuella kvarstående fel och missuppfattningar ska endast tillskrivas författarna.

att vikta olika kriterier och en fördelningsmetod som även tar hänsyn till hur fångsten används samt i större utsträckning var fångsten landas. För ökad transparens bör det även övervägas att införa en nationell definition av *småskaligt kustnära fiske* i svensk lagstiftning, som bättre överensstämmer med den rättsliga regleringen och även tydliggör vad som avses med kustnära.

1. Inledning

Det småskaliga kustfisket¹ utgör idag en liten och minskande andel av det totala strömmingsfisket² i Östersjön.³ En övervägande andel av fångsten tas istället upp av ett fåtal större fiskefartyg, som i stor utsträckning landar fångsten utomlands för produktion av fisk- och djurfoder (så kallat industrifiske).⁴ En förklaring till denna utveckling är att det tidigare generella förbudet mot strömmingsfiske för annat än humankonsumtion i Östersjön successivt upphävts.⁵ En annan förklaring kan vara införandet av systemet med individuella och överlåtbara fiskerättigheter⁶ inom det pelagiska fisket,⁷ ett instrument

¹ Med *småskaligt kustfiske* avses enligt artikel 2(2)(14(a) och (b)), Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1139 om Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden (EHFVF), fiske med fartyg under 12 meter, som inte använder släpredskap eller fiskare som fiskar utan fartyg, däribland skaldjurssamlare. Det följer även av 1 kap. 2 § 2 st. Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2014:19) om licens och tillstånd för yrkesmässigt fiske i havet (nedan HVMFS 2014:19) att de begrepp och definitioner som anges i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ska gälla vid tillämpningen av fiskeföreskrifter i Sverige.

² Som beskrivits i A. Christiernsson et al., Rättsliga förutsättningar att reglera fiske i Sveriges territorialhav för att främja miljön och det småskaliga kustfisket i Östersjön. Del 1. Om utflyttning av trälgräns, *FT* 2024 s. 163–182, använder vi för enkelhetens skull endast benämningen *strömming*, trots att den korrekta benämning för strömming söder om Kalmarsund är *sill*.

³ A. Christiernsson et al. (not 2).

⁴ A. Christiernsson et al. (not 2).

⁵ Se vidare avsnitt 2.

⁶ Valet av begreppet *fiskerättighet*, och inte *fiskemöjlighet* (som normalt används i rättskällorna avseende fiske på *allmänt* vatten), motiverades med att det ansågs handla om en klart definierad, exklusiv rättighet med betydande ekonomiska värden, som dessutom kan vara föremål för rättighetshavarens disposition, utan inslag av tvång eller liknande påverkan ifråga om själva överlåtelsen. Syftet var dock enligt förarbetena inte att skapa någon ovillkorlig rätt att fiska och begreppet ska inte heller blandas samman med fastighetsanknutna fiskerättigheter på enskilt vatten. Se vidare prop. 2008/09:169, Överlåtbara fiskerättigheter, s. 18–19 samt Lagrådsremiss, Överlåtbara fiskerättigheter, s. 18.

⁷ Med *pelagiska* arter avses förutom strömming (sill), skarpsill, makrill, taggmakrill, blåvitling och tobis enligt 1 kap. 2(8) § HVMFS 2014:19. Det är med andra ord dessa arter som kan omfattas av överlåtbara fiskerättigheter, se 1 a § förordning (2009:867) om överlåtbara fiskerättigheter samt 5 kap. 1 § HVMFS 2014:19 (det följer av 11 kap. 1 § p. 5, HVMFS 2014:19 att strömming (sill) i Östersjön omfattas). I maj 2023 gav dock regeringen i uppdrag till Havs- och vattenmyndigheten att senast i april 2024 föreslå ett system med överlåtbara fiskerättigheter även för *demersala* arter. Myndigheten redovisade sitt uppdrag den 2 april.

som under lång tid i princip betraktats som en patentrösning på hushållningsproblemen inom fiskerier runt om i världen,⁸ men som lett till färre och större fiskefartyg, i enlighet med lagstiftningens syfte.⁹ Andra förklaringar kan ha att göra med högre priser och effektivare beredningsindustrier för stora fångstmängder med hög lönsamhet som följd¹⁰ eller höga förekomster av dioxin, där kostråden manar till sparsam konsumtion.¹¹ Forskning visar att det även kan vara fråga om så kallat *path dependency* (stigberoende), där tidigare beslut eller handlingsmönster fortsätter att påverka agerandet över tid, trots institutionella förändringar.¹²

Parallellt med denna utveckling har främjandet av det småskaliga kustfisket och livsmedelsförsörjning återkommande uttryckts som angelägna politiska mål på alla förvaltningsnivåer. Exempelvis utgör säkrandet av tillträde till resurser och marknader för det småskaliga, icke-industriella fisket en förutsättning för att uppfylla det globala hållbarhetsmålet om hav och marina resurser.¹³ Staters ansvar att ta hänsyn till det småskaliga fiskets behov och intressen i förvaltningen av marina ekosystem, i enlighet med de skyldigheter som följer av FN:s havsrättskonvention (UNCLOS),¹⁴ uppmärksammas även i Agenda 21.¹⁵ Under 2014 antog vidare FN:s fackorgan för jordbruk, skogsbruk och fiske, FAO, de så kallade SSF-riktlinjerna med syfte att ge vägledning till stater för att säkra det småskaliga kustfisket och den lokala livsmedelsförsörjningen samt rätten till föda, som en del av fattigdomsbekämpningen

⁸ För teoretiska grunder, se exempelvis J. Stage et al., Samhällsekonomisk utvärdering av havsmiljöarbete. Exemplet överförbara fiskerättigheter, Havsmiljöinstitutets rapport 2015:5, 2015.

⁹ Införandet av systemet med överlåtbara fiskerättigheter inom det *pelagiska* fisket innebar en halvering av antal fartyg mellan 2009 och 2013 (från 82 till 37) enligt Havs- och vattenmyndigheten, Effekterna av systemet med överlåtbara fiskerättigheter inom pelagiskt fiske. Rapport från ett regeringsuppdrag, Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014-10-31. Se även prop. 2008/09:169, Överlåtbara fiskerättigheter.

¹⁰ Färre och större båtar ger lägre lönekostnader och bränsleförbrukning samt större fångstkapacitet per resa. Se vidare Riksdagen, Uppföljning av systemet med överlåtbara fiskerättigheter i det pelagiska fisket, Rapport från riksdagen 2016/17, 2017, s. 107–108, SOU 2010:42, Med fiskevård i fokus – En ny fiskevårdslag, s. 120, S. Waldo och J. Blomquist, Var är det lönt att fiska? En analys av fisket i svenska regioner, Agrifood Economics Center, Fokus 2020:2 samt SOU 2020:83, Havet och människan, del 2, s. 775.

¹¹ Beredning av fisk till fiskmjöl möjliggör för eliminering av dioxin.

¹² J. Hentati-Sundberg et al., Iron triangles and subsidies: understanding the long-term role of the government on Swedish commercial fisheries, *Ecology and Society* 24(4):18, 2019.

¹³ Se särskilt delmål 14b, *Stöd småskalig fiskerier*, samt indikator 14b1, *Progress by countries in the degree of application of a legal/regulatory/policy/institutional framework which recognizes and protects access rights for small-scale fisheries*.

¹⁴ Förenta nationernas havsrättskonvention, Montego Bay, 10 december 1982, SÖ 2000:1.

¹⁵ United Nations, Agenda 21 United Nations Conference on Environment and Development, 1992. Se särskilt del 2, kapitel 17; Conservation and Management of Resources for Development.

runt om i världen.¹⁶ Även EU:s gemensamma fiskeripolitik,¹⁷ EU:s biodiversitetsstrategi¹⁸ samt nationella riktlinjer och strategier, däribland i den svenska livsmedelsstrategin och i det nationella miljömålssystemet,¹⁹ anger mål gällande det småskaligt kustfisket och livsmedelsförsörjning. Värnandet om det småskaliga, kustnära fiskets fortlevnad var också ett av regeringens motiv till Sveriges undantag från EU:s förbud mot försäljning av strömming från Östersjön med höga halter av PCB och dioxin.

Under 2021 uppmanade riksdagens miljö- och jordbruksutskottet regeringen att anta nio åtgärder för att stärka såväl det småskaliga kustfisket som strömmingsbestånden i Östersjön.²⁰ En av dessa var att i större utsträckning beakta det småskaliga fisket och fiske för direkt användning till livsmedel²¹ och vars landningar sorteras, vid beslut om fördelning av fiskemöjligheter.²² Fördelning av *nationella* fiskemöjligheter bestäms, i enlighet med subsidiaritetsprincipen, av varje medlemsstat, men innebär samtidigt ett utövande av en EU-rättslig behörighet och därmed en tillämpning av EU-rätten.²³ Medlemsstaters skönsmässiga utrymme begränsas därmed av kravet på förenlighet med

¹⁶ FAO, Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries in the Context of Food Security and Poverty Eradication, 2014. Se särskilt kapitel 17. Se även S. Jentoft, Walking the talk: implementing the international voluntary guidelines for securing sustainable small-scale fisheries, *Maritime Studies* 13(16), 2014. För en analys av internationella miljöorganisationers roll i implementeringen av riktlinjerna, se R.L. Singelton et al., Conservation and the right to fish: International conservation NGOs and the implementation of the Voluntary Guidelines for securing Sustainable Small-Scale Fisheries, *Marine Policy* 84, 2017, s. 22–32.

¹⁷ Se särskilt artiklarna 2(5)(f) och (i) samt skälen p. 4 och 12 i Europaparlamentets och rådets förordning 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken (nedan grundförordningen för fiske). Se även A. Christiernsson et al. (not 2), s. 171–172.

¹⁸ Av EU:s strategi för biologisk mångfald för 2030. Ge naturen större plats i våra liv, COM(2020)380, framgår att livsmedelstryggheten ska säkras. Strategin antogs som ett led i genomförandet av de globala hållbarhetsmålen inom den Europeiska Unionen (EU) under 2020, tillsammans med Den Europeiska gröna given, COM(2019)640.

¹⁹ Se exempelvis prop. 1977/78:112, Om riktlinjer för fiskeripolitiken m.m., prop. 1984/85:143, Om vissa frågor på fiskets område, prop. 2002/03:41, Ändringar i fiskelagen m.m., Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket, Svenskt yrkesfiske 2020 – Hållbart fiske och nyttigt mat, 2016, prop. 2016/17:104, En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet, Näringsdepartementet, En svensk maritim strategi – för människor, jobb och miljö, diarienummer N2015.30, 2016 samt Havs- och vattenmyndigheten, Hav i balans samt levande kust och skärgård. Fördjupad utvärdering av miljö kvalitetsmålen 2019, Havs- och vattenmyndighetens rapport 2019:3, 2019.

²⁰ Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2021/22: MJU6. Se vidare A. Christiernsson et al. (not 2), s. 165–166.

²¹ Vi använder begreppet direkt *humankonsumtion* i artikeln.

²² Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2021/22: MJU6, förslag 4. Alla riksdagspartier ställde sig bakom förslaget.

²³ Se om fördelning av kompetens i A. Christiernsson et al. (not 2). Se även förhandsavgörandet C-540/16 *Spika mfl.*, EU:C:2018:565, punkt 22–23. Målet beskrivs närmare i avsnitt 3 och 4 i denna artikel.

EU-rätten och dess grundläggande principer.²⁴ Den fördelningsmetod som tillämpas måste därför inte bara rymmas inom den gemensamma fiskeripolitiken mål och ramar, och då särskilt artiklarna 16 och 17 i grundförordningen för fiske²⁵ som både bemyndigar och anger krav gällande medlemsstaters fördelningsmetoder.²⁶ Den måste även vara förenlig med de allmänna principer som har utvecklats genom EU-domstolens praxis och slagits fast i *Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna* (EU-stadgan), som i och med Lissabonfördraget har status som primärrätt, och ska ha samma innebörd och räckvidd som *Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna* (EKMR).²⁷ Detta inbegriper krav på likabehandling²⁸ och en rätt att konkurrera på lika villkor.

I denna artikel analyserar vi medlemsstaters handlingsutrymme att utforma och anta en metod för fördelning av nationella fiskemöjligheter enligt artikel 16 och 17 i grundförordningen för fiske, och det rättsliga utrymmet att främja det småskaliga kustfisket och fiske för humankonsumtion vid fördelning av nationella fiskemöjligheter enligt EU-rätten och nationell lagstiftning.²⁹ Ett annat syfte är att analysera huruvida en omfördelning av nationella fiskemöjligheter inom det pelagiska strömmingsfisket i Östersjön kan anses utgöra en ändamålsenlig åtgärd för att nå de eftersträlvade målen om småskalighet, lokal förankring och fiske för direkt humankonsumtion.

Vi tillämpar en EU-rättslig metod för att klargöra medlemsstaters handlingsutrymme enligt EU-rätten när det gäller antagandet av en modell för fördelning av nationella fiskemöjligheter.³⁰ Av särskild betydelse är EU-domstolens dom C-540/16, *Spika m.fl.*,³¹ där domstolen prövar frågan om nationell fördelning av fiskemöjligheter, också med beaktande av lika-

²⁴ Se exempelvis C-313/99 *Mulligan mot Minister for Agriculture and Food, Ireland*, ECR I-05719, punkt 35.

²⁵ Not 17.

²⁶ Såsom beskrivits i A. Christiernsson et al. (not 2), får, givet EU:s exklusiva kompetens, nationella fiskeåtgärder endast antas under förutsättning att det finns ett bemyndigande från EU. I den senaste reformen av den gemensamma fiskeripolitiken föreslogs att ett system med överlåtbara fiskerättigheter skulle bli *obligatoriskt*. Förslaget antogs dock inte och istället infördes en bestämmelse som ger medlemsstater rätt att införa ett sådant system (vilket i praktiken redan hade gjorts).

²⁷ Artikel 6(1), Fördraget om Europeiska Unionen (FEU) samt 52(3), EU-stadgan. Det finns dock inget hinder mot att ge ett mer långtgående skydd i EU-rätten.

²⁸ Vi använder begreppen *likabehandling* och *icke-diskriminering* som synonymer.

²⁹ Reglerna är tillämpliga i såväl territorialhav som Exklusiv Ekonomisk Zon (EEZ).

³⁰ J. Reichel, EU-rättslig metod, i Juridisk metodlära (red. M. Nääv och M. Zamboni), 2018, s. 109 ff.

³¹ Not 23.

behandlingsprincipen och näringsfriheten.³² I syfte att nå en bredare förståelse för EU-domstolens syn på likabehandlingskrav vid fiskereglering i unionens vatten, för att tillgodose allmänna intressen, har vi även analyserat mål som rör andra fiskeåtgärder.³³ Målen behandlar bland annat geografiska fiskeförbud och redskapsrestriktioner och omfattar giltighetsprövningar av rättsakter som antagits av såväl medlemsstater som unionslagstiftaren. Teoretiska utgångspunkter för analysen av omfördelningens ändamålsenlighet har varit att måleffektivitet förutsätter ett enhetligt och systematiskt sammanhängande rättssystem³⁴ samt främjas av klara och precisa rättsregler som minskar det skönmässiga utrymmet i beslutsfattandet.³⁵ Brister utifrån ett rättsligt styrnings- och genomförandeperspektiv innebär dock inte med nödvändighet att eftersträfvade syften inte kan nås i praktiken.

Efter denna introduktion fortsätter vi med att beskriva rättsliga förutsättningar för att fiska yrkesmässigt i allmänt vatten (avsnitt 2) samt regler om tilldelning och fördelning av fiskemöjligheter (avsnitt 3). Syftet är att ge den rättsliga bakgrunden till analysen. Av särskild vikt är att förstå hur de rättsliga förutsättningarna skiljer sig åt mellan det småskaliga kustfisket och storskaliga industrifisket genom bland annat tillståndskrav, regler om tillträde, fartygsstorlek och redskapsanvändning samt tilldelning av fiskemöjligheter.³⁶ Därefter går vi vidare och beskriver hur EU-domstolen behandlat frågan om fiskereglering i unionens vatten i några avgöranden i relation till krav på likabehandling (avsnitt 4). I avsnitten som följer analyserar vi den svenska fördelningsmodellens förenlighet med EU-rätten och kravet på likabehandling (avsnitt 5) samt dess ändamålsenlighet i relation till eftersträfvade mål (avsnitt 6). Vi avslutar artikeln med en kort avslutande diskussion (avsnitt 7). Trots artikelns rubrik är våra slutsatser inte begränsade till fiske som bedrivs i territorialhav.³⁷

³² Artikel 16, 17 och 20 i EU-stadgan. Reglerna är generellt tillämpliga och gäller i såväl territorialhavet som EEZ.

³³ Såsom beskrivits i A. Christiernsson et al. (not 2), s. 166, not 20, använder vi begreppet *fiskeåtgärd* för såväl lagstiftningsåtgärder, inklusive normgivning på lägre nivåer, som för individuella respektive generella myndighetsbeslut.

³⁴ Systemkravet innebär vidare att inte heller tolkningen av en bestämmelse får ge upphov till konflikt med en annan.

³⁵ Se vidare i bland annat S. Westerlund, Miljörättsliga grundfrågor 2.0, 2003, s. 252–257, L. Gipperth, Miljökvalitetsnormer. En rättsvetenskaplig studie i regleringsteknik för operationalisering av miljömål, doktorsavhandling, 1999 samt A. Christiernsson, Rättens förhållande till komplexa och dynamiska ekosystem, doktorsavhandling, 2011, s. 74 ff. om rättsliga regleringstekniker för att främja måleffektivitet i den rättsliga styrningen.

³⁶ Vi avser återkomma till frågan om huruvida *individuella och överlåtbara fiskerättigheter* kan anses utgöra egendom som omfattas av artikel 1 i tilläggsprotokollet till EKMR samt 2 kap. 15 § regeringsformen (RF) i en annan artikel.

³⁷ Såsom beskrivits i not 29 gäller reglerna i grundförordningen för fiske som är föremål för analys även i EEZ. Detta gäller även de nationella reglerna så länge inte annat anges.

2. Yrkesmässigt fiske på allmänna vatten

Inom strömmingsfisket på allmänt vatten finns som beskrivits ovan två huvudtyper av yrkesmässiga fisken, nämligen det *småskaliga kustfisket* och det *storskaliga industrifisket*. För dessa två typer av fisken finns vissa gemensamma, generella regler. Ett sådant exempel är kravet på fiskelicens. För allmänna vatten gäller som huvudregel att fisket är *fritt* för svenska medborgare,³⁸ men det är en frihet som är föremål för omfattande begränsningar. Bland annat omfattas inte just *yrkesmässigt fiske* av friheten. För yrkesmässigt fiske på allmänt vatten³⁹ krävs nämligen fiskelicens, oavsett fartygets storlek.⁴⁰ Enskilda kan således genom offentligrättsliga tillstånd och under vissa, i lag angivna, förutsättningar erhålla en tidsbegränsad rätt att fiska yrkesmässigt på allmänt vatten.⁴¹ En rätt att fiska yrkesmässigt skiljer sig därmed på flera sätt från den allemansrättsligt grundande rätten att fiska i allmänt vatten. Det handlar om en lagfäst rätt till fiske som går utöver de fiskerättigheter som tillfaller allmänheten. Genom erhållandet av en *fiskelicens* erkänns att fisket bedrivs som en *näringsverksamhet* och att det således handlar om en ekonomisk rättighet.⁴² Avgörande är inte om verksamheten faktiskt går med vinst, utan om detta är syftet.⁴³ Bedömningen ska vara objektiv; det ska vara frågan om en verksamhet som normalt brukar ha ett vinstsyfte.⁴⁴ En bedömning som beaktar omständigheterna i det enskilda fallet ska dock göras, bland annat med hänsyn till aktivitetsgrad.⁴⁵ En ytterligare förutsättning för fiskelicens är att fisket har svensk anknytning. I denna bedömning ingår att bedöma hur stor andel som landas i Sverige, resor som utgår från svenska hamnar samt hur många som deltar i fisket som är bosatta i Sverige.⁴⁶

³⁸ 8 § fiskelagen (1992:787) (FiskeL) samt 2 kap. 2 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskenäringen (FiskeF).

³⁹ Även *yrkesmässigt fiske i havet* med fartyg med stöd av enskild rätt (i enskilt vatten) kräver fiskelicens. Se 29 a § FiskeL samt artikel 6 i rådets förordning (EG) 1224/2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs.

⁴⁰ 29 a–b §§ FiskeL. Det krävs vidare tillstånd från länsstyrelsen för *fasta redskap* för yrkesmässigt fiske i allmänt vatten, 10 § FiskeL samt 2 kap. 2 § FiskeF. Ett annat undantag är krav på tillstånd från länsstyrelsen inom vissa kuststräckor och i vissa älvmynningar (av fiskevårdsskäl).

⁴¹ Fiskelicenser är tidsbegränsade och får beviljas för högst fem år i taget, 2 kap. 12 § HVMFS 2014:19. Licensen gäller för fartyget och en fiskeverksamhetsutövare som fiskar med fler fartyg behöver en licens för varje fartyg.

⁴² 29 a § och 30 § 1 st. p. 1 FiskeL. Syftet är att skilja mellan yrkesmässigt fiske och fritidsfiske.

⁴³ Prövning sker enligt 13 kap. 1 § inkomstskattelagen och de kriterier som utvecklats i praxis.

⁴⁴ Av förarbetena följer att kravet ska vara lika strängt som tidigare och att fisket ska ha väsentlig betydelse för försörjningen. Se prop. 2013/2014, Ändringar i fiskelagen, s. 51–55.

⁴⁵ Se exempelvis Kammarrätten i Göteborg, mål nr 6394-16, 2017-06-30.

⁴⁶ 2 kap. 19 § 2 och 3 st. FiskeF samt 2 kap. 7 § HVMFS 2014:19.

En grundläggande skillnad mellan det småskaliga och det storskaliga fisket är kravet på pelagiskt fisketillstånd och tilldelning på fartygsnivå. Fisketillstånd krävs nämligen för fiske efter pelagiska arter, däribland strömming, med trål och för vadredskap *över en viss storlek*.⁴⁷ Detta tillstånd ska också förenas med individuella och överlåtbara fiskerättigheter.⁴⁸ För fiske med trål med fartyg *mindre än* 12 meter, respektive 15 meter i delområde 30-31, gäller undantag från tillståndskravet.⁴⁹ Småskaliga kustfiskare saknar därmed en individuell, och överlåtbar, tilldelning, och fiskar istället på en gemensam så kallad *kustkvot*.⁵⁰ Ett pelagiskt fisketillstånd med individuella och överlåtbara fiskerättigheter innebär en *fast flerårig andel* (på maximalt tio år).⁵¹ Den fasta andelen gäller i förhållande till den *del av* den nationella kvoten som tillgängliggörs fiske med individuella kvoter, får vara högst tio procent av denna och innehas för högst två fartyg samtidigt.⁵² Det handlar därmed inte om en fast andel av den totala nationella kvoten. Fiskerättigheter kan endast återkallas eller begränsas om *fiskelicensen* har återkallats eller begränsats.⁵³ En fiskelicens kan därför exempelvis återkallas om innehavaren inte längre uppfyller kraven på att fisket ska bedrivas som näringsverksamhet eller ha anknytning till svensk fiskenäring.⁵⁴ Någon grund för att återkalla fiskerättigheter med hänsyn till det småskaliga kustfisket eller med hänsyn till beståndsfluktuationer eller andra ekologiska förändringar finns inte.⁵⁵ Motivet var att sådan hänsyn redan ansågs vara inbyggd i systemet genom den årliga kvotsättningen och fördelningen av denna.⁵⁶

Yrkesmässigt fiske på allmänt vatten regleras dock inte enbart genom krav på fiskelicens och pelagiskt tillstånd. Därutöver finns ett antal begränsningar,

⁴⁷ Vadredskapet ska vara djupare än 45 meter och över 360 meter i omkrets. 5 kap. 1 § p. 1, HVMFS 2014:19.

⁴⁸ 11 kap. 1 § p. 5 HVMFS 2014:19.

⁴⁹ 5 kap. 1 § 1 st. p. 1 och 2 HVMFS 2014:19.

⁵⁰ Se vidare avsnitt 3.

⁵¹ 3 och 6 §§ lagen (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter. Nuvarande fiskerättigheter gäller fram till 2030.

⁵² 3 och 5 §§ lagen (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter. Havs- och vattenmyndigheten kan, om det finns särskilda skäl, godkänna en överlåtelse trots att innehavet blir större.

⁵³ Det är Havs- och vattenmyndigheten som fattar beslut om att återkalla eller begränsa fiskerättigheter enligt 7 § lag (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter, 32 § FiskeL samt 2 kap. 19–19 a § 22 samt 6 kap. 5 b § FiskeF.

⁵⁴ Andra grunder är att fiskelicensinnehavaren har lämnat felaktiga uppgifter eller att fartyget inte är registrerat som fiskefartyg, 31 § FiskeL. I 56 § FiskeL finns bestämmelser om återkallelse av fiskelicens till följd av brott.

⁵⁵ Havs- och vattenmyndighetens möjlighet att återkalla pelagiska fisketillstånd enligt 3 kap. 9 § HVMFS 2014:19 vid bland annat "ändrade förutsättningar för fisket" omfattar därmed endast årliga pelagiska tillstånd och inte tillstånd med individuella och överlåtbara fiskerättigheter.

⁵⁶ Prop. 2008/09:169, Överlåtbara fiskerättigheter, s. 25.

inte minst olika tekniska regleringar avseende bland annat fartygsstorlek och redskapsanvändning. För trålfiske⁵⁷ gäller som huvudregel förbud i kustvattenområdet, innanför den så kallade trålgränsen, det vill säga ut till fyra nautiska mil från baslinjen.⁵⁸ Från detta förbud finns emellertid flera undantag. Inom flera så kallade *trålfiskeområden* (inflyttningsområden) är nämligen fiske efter strömming med trål tillåtet.⁵⁹ Olika villkor gäller inom olika trålfiskeområden, men generellt gäller att svenska fiskefartyg *upp till 24 meter* får fiska med trål (flyt- eller bottentrål). Fartygen ska också ha en maskinstyrka mindre än 450 KW och minst en maskstorlek på 32 mm i trålnäten.⁶⁰ I vissa fall kan, om det kan tillåtas från fiskevårdssynpunkt, Havs- och vattenmyndigheten medge undantag från dessa villkor, för större fartyg, större maskinstyrka eller mindre maskstorlek.⁶¹ I vissa områden krävs särskilt tillstånd för att fiska med trål, vilka kan förenas med villkor.⁶² Det saknas emellertid krav gällande *var* fångsten ska landas samt *hur* fångsten ska användas. Detta innebär att fiske i kustvattenområdet inte är helt reserverat för det småskaliga kustfisket, att även större fiskefartyg kan fiska med trål samt att fångsten kan landas utomlands för andra ändamål än direkt humankonsumtion, så länge inte specifika villkor föreskrivits i det enskilda fallet. Det saknas även en enhetlig definition av *kustvatten* i rättskällorna och det framgår inte heller av definitionen av småskaligt kustfiske vad som avses med just *kustfiske*.⁶³ Enligt grundförordningen för fiske utgör hela området ut till 12 nautiska mil från baslinjen kustvatten.⁶⁴ Det handlar således om ett betydligt större område än vad som avses med

⁵⁷ Med *trålfiske* avses fiske med sådana nät-, not- eller vadredskap som bogseras av ett eller flera fartyg och som är fastsatta endast vid fartygen. Med *nät* avses även garn. Se 1 kap. 7 § p. 1 och 2 samt 3 kap. 10–11 §§ Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerack, Kattegatt och Östersjön (nedan FIFS 2004:36).

⁵⁸ 3 kap. 10 § FIFS 2004:36. Såsom beskrivits i A. Christiernsson et al. (not 2) avses med *trålgräns* gränsen mellan kustvattenområdet och det yttre havsområdet enligt 1 kap. 5 § p. 2 FIFS 2004:36. Med *kustvattenområden* avses det inre vattnet vid kusterna samt vattnet ut till fyra nautiska mil från baslinjen enligt 1 kap. 3 § FIFS 2004:36.

⁵⁹ 3 kap. 11 § och bilaga 7 FIFS 2004:36.

⁶⁰ Bifångster av skarpsill får behållas. Se 3 kap. 11 § och bilaga 7 Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön (FIFS 2004:36).

⁶¹ Detta gäller bland annat en del av trålområdet Blå Jungfrun – Häradsöskär – Hävringe – Landsort, enligt bilaga 7, avsnitt B, p. 2(4 2 st.). För en redovisning samt karta över områdena, se Havs- och vattenmyndigheten, Uppdrag om generellt stopp för bottentrålning i skyddade områden, Redovisning av regeringsuppdrag N2020/00130/FJR, Dnr 325-2020, 2020.

⁶² Detta gäller bland annat området Örngrund-Södra Mysingen enligt bilaga 7, avsnitt B, p. 4(1).

⁶³ Definitionen återges i not 1.

⁶⁴ Artikel 5(2) och bilaga 1 i grundförordningen för fiske. Begreppet *kustvatten* används inte i FN:s havsrättskonvention; istället används begreppet *territorialhav* för vattenområdet ut till 12 nautiska mil från baslinjen.

kustvattenområde enligt nationella fiskeföreskrifter och inte minst i jämförelse med vad som avses med *kustvatten* enligt miljödirektiven.⁶⁵

Som nämnades i inledningen upphävdes det tidigare gällande generella EU-förbudet mot strömmingsfiske i Östersjön *för annat än humankonsumtion*, som en följd av bland annat Sveriges krav inför anslutningen till EU.⁶⁶ Motivet var att skydda det inhemska industrifisket. Såväl kraftiga variationer i efterfrågan på strömming för direkt humankonsumtion över tid som beståndens storleksstruktur åberopades som skäl för att kunna tillåta industrifiske.⁶⁷ Från biologisk synpunkt ansågs det vidare sakna betydelse huruvida strömmingen fiskades för industriändamål eller för direkt humankonsumtion. Inledningsvis infördes dock ett treårigt undantag från dagen för anslutningen som gällde under förutsättningen att fisket inte medförde *risker för oåterkallelig ekologisk skada*.⁶⁸ Det framgick även att rådet skulle se över förordningen före treårsperiodens utgång samt fatta beslut om förutsättningarna för strömmingsfiske för annat än humankonsumtion med hänsyn till såväl marknadsaspekter som biologiska aspekter.⁶⁹ 1998 upphävdes förbudet med förbättrat ekonomiskt nyttjande samt goda tillstånd för bestånden i Östersjön, bälten och Öresund, som motiv. Förbudet fortsatte emellertid att gälla för vissa områden. Därtill fanns krav på att fångsten först hade bjudits ut till försäljning som livsmedel, men försäljning inte kunnat genomföras.⁷⁰ 2005 skedde en omfattande regel-förenkling och det kvarvarande förbudet upphävdes.⁷¹

⁶⁵ Kustvatten avser området ut till *en nautisk mil* från baslinjen enligt artikel 2(7) i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (ramdirektivet för vatten), artikel 3(1)(a) i rådets direktiv 2008/56/EG om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (havsmiljödirektivet) samt artikel 3(4) i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/89 om upprättandet av en ram för havsplanering (havsplaneringsdirektivet).

⁶⁶ Förbudet fanns i artikel 1 i rådets förordning nr 2115/77 av den 27 september 1977 om förbud mot riktat fiske och landning av sill för andra industrier än livsmedelsindustrin.

⁶⁷ Sveriges position inför förhandlingarna samt dess motiv framgår av dokument som författarna erhållit från yrkesfiskare Lars Berglund, tidigare ordförande i producentorganisationen Gävlefisk.

⁶⁸ Samma villkor som gällde före anslutningen skulle gälla, under beaktande av marknadsförhållandena och enligt ett kontrollsystem för bifångster som skulle övervakas av kommissionen. Sådan fisk fick också föras iland. Se anslutningsfördraget, bilaga XV, VIII Fiske, p. 1. Akt om villkoren för Konungariket Norges, Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen, URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:11994N/TXT\(2024-02-28\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX:11994N/TXT(2024-02-28)).

⁶⁹ Detta skulle göras enligt förfarandet som föreskrevs i artikel 4 i rådets förordning 2115/77 (not 66).

⁷⁰ Artikel 3 i rådets förordning nr 1434/98 om att fastställa villkor för landning av sill i andra industriella syften än för att konsumeras direkt.

⁷¹ Artikel 30(4) i rådets förordning 2187/2005 om bevarande av fiskeresurser genom tekniska åtgärder i Östersjön, Bälten och Östersund, om ändring av förordning 1434/98 och om upphävande av förordning nr 88/98.

3. Hur mycket får fiskas och hur ska kvoten fördelas?

Beslut om fiskeridödlighet, det vill säga *hur mycket* som får fiskas, har avgörande betydelse för möjligheterna att säkerställa miljömässigt hållbara fiskeverksamheter på lång sikt. Hur mycket som får fiskas, men också hur dessa fiskemöjligheter fördelas mellan olika fiskesegment, kan också ha socioekonomiska konsekvenser för såväl enskilda som samhällen som är direkt eller indirekt beroende av fisket.⁷² Hur stor andel som slutligen tilldelas olika fiskesegment bestäms dels av de beslut om total mängd och fördelning mellan medlemsstater som fattas av EU, dels av beslut om fördelning mellan olika fiskesegment som fattas av medlemsstaterna.

Det första steget handlar således om att bestämma hur mycket som totalt sett får fiskas årligen i EU:s vatten. Dessa beslut fattas av rådet⁷³ ensamt, med utgångspunkt i förslag från kommission, genom beslut om totala fångstmöjligheter (fiskekvoter) eller så kallade *Total Allowable Catches* (kort TAC:er).⁷⁴ En TAC sätts för varje bestånd inom ett visst geografiskt område. Beslut ska tas på grundval av tillgängliga vetenskapliga utlåtanden, med beaktandet av både biologiska och socioekonomiska aspekter, och TAC:erna ska fastställas på nivåer som *återställer eller bevarar* bestånden *över* nivåer som säkerställer återväxten hos bestånden och en så kallad *Maximal Hållbar Avkastning* (MSY⁷⁵).⁷⁶ För arter, såsom strömming, som omfattas av fleråriga planer,⁷⁷ gäller de regler för fastställandet av fiskemöjligheter som anges i planen.⁷⁸ Om det på grund av otillräckliga uppgifter inte går att fastställa mål för MSY, ska de fleråriga planerna innehålla åtgärder som baseras på försiktighetsansatsen

⁷² Regleringen, och dess tillämpning, kan således antas vara avgörande för möjligheterna att nå den gemensamma fiskeripolitikens olika mål. Se vidare not 17 samt A. Christiernsson et al. (not 2), s. 171–172.

⁷³ Europeiska unionens råd (ministerrådet).

⁷⁴ Artikel 43(3) i Fördraget om Europeiska Unionens Funktionssätt (FEUF). Besluten fastställs genom en årlig TAC- och kvotförordning. I dessa förordningar regleras även tillträdet till tredje lands vatten samt eventuella fiskeansträngningsbegränsningar för olika bestånd och områden. Se vidare A. Christiernsson et al. (not 2) angående fördelning av kompetens inom fiskeriområdet, s. 169.

⁷⁵ Förkortning av den engelska benämningen *Maximum Sustainable Yield*.

⁷⁶ Artiklarna 2(2), 3(c), 6(1) och (2), 7(e) samt 16(4) i grundförordningen för fiske.

⁷⁷ Den aktuella planen för Östersjön omfattar även torsk och skarpsill samt bifångster av rödspätta, piggar, slätvar och skrubbskädda, Europaparlamentets och rådets förordning 2016/1139 om upprättande av en flerårig plan för bestånden av torsk, sill/strömming och skarpsill i Östersjön och det fiske som nyttjar dessa bestånd.

⁷⁸ Av artikel 16(4) i grundförordningen för fiske, följer att kvoterna ska fastställas i förenlighet med de mål, tidsramar och marginaler som fastställts i de fleråriga planerna, i enlighet med artiklarna 9(2) och 10(1)(b) och (c) grundförordningen för fiske.

och som minst säkerställer en jämförbar bevarandenivå.⁷⁹ Enligt praxis har rådet ett stort skönsmässigt utrymme vid fastställandet av fiskekvoter.⁸⁰

Fiskemöjligheterna fördelas sedan mellan medlemsstaterna enligt principen om *relativ stabilitet*, vilket innebär att de olika medlemsstaterna får samma procentuella andel av fiskemöjligheterna varje år.⁸¹ Genom artikel 16 och 17 i grundförordningen för fiske har medlemsstaterna bemyndigats att fatta beslut om den nationella fördelningen av de fiskemöjligheter som tilldelats dem.⁸² När det gäller strömning i Östersjön har Sverige kvotandelar i tre områden, nämligen västra, centrala och norra Östersjön.⁸³ Av bestämmelserna följer dock även krav. En metod för fördelning av fiskemöjligheter mellan nationella fartyg *ska* fastställas och kommissionen *ska* under rättas om vilken metod som valts.⁸⁴ Detta utgör även en förutsättning för en individuell tilldelning, då unionens beslut inte innebär någon tilldelning till enskilda fiskeverksamhetsutövare. Hänsyn ska även tas till den sannolika fångstsammansättningen vid fördelning av fiskemöjligheter för blandfiske.⁸⁵ Medlemsstaternas fördelningsmetoder ska vidare inbegripa såväl miljömässiga som sociala och ekonomiska kriterier.⁸⁶ Dessa *får* inbegripa exempelvis fiskets bidrag till den lokala ekonomin.⁸⁷ Därtill *ska* medlemsstaterna ”sträva

⁷⁹ Artiklarna 16(4) och 9(2) i grundförordningen för fiske. Mål för fiskeridödlighet fastställs som ett intervall med övre och undre gräns för fiske i enlighet med MSY.

⁸⁰ C-330/22 *Friends of the Irish Environment CLG mot Minister for Agriculture Food and the Marine and Others*, EU:C:2024:19 punkt 80, C-128/15 *Spanien mot Rådet*, EU:C:2017:3 punkt 46 samt C-611/17 *Italien mot Rådet*, EU:C:219:332, särskilt punkterna 26–32. De två sistnämnda gällde rådets fastställande av kvoter med stöd av den tidigare gällande grundförordningen. Det första målet har beskrivits kortfattat i A. Christiernsson et al. (not 2), s. 172. Se vidare även D. Langlet, Bryter EU:s fiskeministrar mot lagen? – En juridisk genomgång av politiska beslut kring fisket i Östersjön, *BalticWaters*, 2023, URL: <https://balticwaters.org/rapport-bryter-eus-fiskeministrar-mot-lagen/> (2024-05-31).

⁸¹ Artikel 16(1) i grundförordningen för fiske. Storleken på andelarna baseras på överväganden som historiska fångster, staters och regioners relativa beroende av fiske och tidigare förluster av fisket. Vid fördelning av nya fiskemöjligheter ska hänsyn tas till de enskilda medlemsstaternas intressen. Se vidare E. Penas, *The Common Fisheries Policy: The Quest for Sustainability*, Hoboken, Wiley-Blackwell, 2016, s. 49–50 samt D. Langlet, *The Role of the EU in the Regulation of Baltic Sea Fisheries*, i A. Rosas och H. Ringbom (red.), *The EU and the Baltic Sea Area*, Hart Publishing, 2023, s. 247–267.

⁸² Medlemsstater får också, efter anmälan till kommissionen, byta fiskemöjligheter med varandra, enligt artikel 16(8) i grundförordningen för fiske.

⁸³ *Västra Östersjön* avser delområde 22–24, *östra Östersjön (centrala Östersjön)* delområde 25, 29 och 32 och *norra Östersjön* (Bottenhavet och Bottenviken) delområde 30–31. Sverige har således inte kvotandelar i det fjärde delområdet (Rigabukten).

⁸⁴ Artikel 16(6) i grundförordningen för fiske.

⁸⁵ Artikel 16(7) i grundförordningen för fiske.

⁸⁶ Artikel 17 i grundförordningen för fiske.

⁸⁷ Artikel 17 i grundförordningen för fiske.

efter”⁸⁸ att ge incitament till fiskefartyg som använder *selektiva fiskeredskap* eller *miljövänligare fiskemetoder*, med bland annat minskad energikonsumtion eller minskade skador på livsmiljöer.⁸⁹ Ytterligare ett krav⁹⁰ är att de kriterier som medlemsstaterna tillämpar är *transparenta* och *objektiva*.⁹¹ I C-540/16, *Spika*, prövade EU-domstolen om kriteriet *historiska fångstnivåer*, som tillämpades vid fördelning av nationella fiskemöjligheter i Litauen, uppfyllde dessa krav och fann att så var fallet.⁹² Dels var kriteriet uppräknat i artikel 17 i grundförordningen för fiske, dels var kriteriet fastställt i nationell lag.⁹³ Det ansågs vidare handla om ett kriterium som kan bedömas med utgångspunkt i objektiva och mätbara uppgifter som också är möjliga att kontrollera av behöriga myndigheter.⁹⁴ I ett annat mål gällande makrillfiske i Irland⁹⁵ har vidare domstolen uttalat att kravet på transparenta och objektiva kriterier inte innebär att de inte får ändras efter olika omständigheter som kan uppstå från år till år.⁹⁶ Inte heller det faktum att en metod ska anmälas till kommissionen eller att en viss fördelningsmetod faktiskt har tillämpats regelbundet av en medlemsstat förändrar detta.⁹⁷ Kravet på underrättelse till kommissionen syftar endast till att skapa transparens, och inte till att begränsa medlemsstaters handlingsutrymme eller ge kommissionen en rätt att motsätta sig de metoder som medlemsstaterna föreslår.⁹⁸ Grundförordningen i sig ger därmed ingen garanti för att en nationellt antagen fördelningsmetod kommer att stå fast över tid, inte heller när den innebär en tilldelning av en bestämd kvantitet till enskilda fiskeverksamhetsutövare.⁹⁹

Det finns således ett stort handlingsutrymme för medlemsstater att själva bestämma utformningen av fördelningsmetoden, vilka miljömässiga, sociala och ekonomiska kriterier som ska ligga till grund för fördelningen samt att

⁸⁸ Motsvarande uttryck används i de engelska, tyska och franska språkversionerna (”endeavour to”, ”bemühen sich” respektive ”s’efforcer”).

⁸⁹ Artikel 17 i grundförordningen för fiske. Av skälen framgår också att medlemsstaterna ska främja ett ansvarsfullt fiske genom att uppmuntra det fiske som ger minsta möjliga miljöskador och de största samhällsfördelarna, p. 33. Se även artikel 7(1)(d) och (e) i grundförordningen för fiske.

⁹⁰ Det förekommer avvikelser mellan olika språkversioner, men domstolen klargjorde i C-540/16 (not 23) att det handlar om ett rättsligt bindande krav.

⁹¹ Artikel 17 i grundförordningen för fiske.

⁹² C-540/16 (not 23) punkt 29.

⁹³ C-540/16 (not 23) punkt 30–31.

⁹⁴ C-540/16 (not 23) punkt 30.

⁹⁵ C-372/08 P *Atlantic Dawn mot Kommissionen*, EU:C:2009:287. Målet gällde en fråga om ogiltigförklaring och vem som ansågs berörd.

⁹⁶ C-372/08 P (not 95) punkt 39.

⁹⁷ C-372/08 P (not 95) punkt 38.

⁹⁸ C-372/08 P (not 95) punkt 38.

⁹⁹ C-372/08 P (not 95) punkt 40.

vid behov anpassa metoden,¹⁰⁰ så länge detta inte motverkar kraven på transparens och objektivitet, och i övrigt är förenligt med EU-rätten, inklusive olika rättighetskrav.¹⁰¹

I Sverige fördelas de nationella fiskemöjligheterna för de tre strömmingsbestånden¹⁰² mellan *fiskerättigheter* (det vill säga det fiske som fiskar med pelagiska tillstånd och individuella, överlåtbara fiskerättigheter), *årliga fiskemöjligheter*,¹⁰³ *regionala fiskemöjligheter* och *kustkvoten*.¹⁰⁴ Med *kustkvot* avses fiske efter kvoterade arter som omfattas av 5 kap. 1 § och 10 kap. 1 § HVMFS 2014:19 och som *inte* omfattas av individuella fiskemöjligheter.¹⁰⁵ På denna kvot får därmed endast fiske med passiva redskap eller trålfiske med fartyg mindre än 12 meter, respektive 15 meter i delområde 30-31, bedrivas.¹⁰⁶ Fiskelicensinnehavare som fiskar med individuella, överlåtbara fiskerättigheter kan dock tilldelas *regionala fiskemöjligheter* under förutsättning att fisket bedrivs i Östersjön och fångsten landas i Östersjöhamnar.¹⁰⁷ Syftet är att motverka en alltför stor koncentration av fiskefartyg till västkusten.¹⁰⁸ För närvarande finns också en möjlighet för fiskelicensinnehavare som inte har en överlåtbar pelagisk fiskerättighet att få en extra tilldelning.¹⁰⁹ En förutsättning är att fiskelicensinnehavaren har haft och använt ett fisketillstånd där den tilldelade fångstmängden enbart utgörs av en regional tilldelning under det föregående året. För att främja lönsamheten inom det befintliga fisket har Havs- och vattenmyndigheten föreslagit att regional tilldelning under föregående period (år), som huvudregel, ska utgöra en förutsättning för regional tilldelning.¹¹⁰

¹⁰⁰ C-540/16 (not 23) punkt 27 samt C-372/08 P (not 95) punkt 41.

¹⁰¹ Se vidare avsnitt 4 gällande EU-domstolens syn på likabehandlingskravet vid fiskeåtgärder. För en beskrivning och utvärdering av medlemsstaters genomförande av artikel 17 i grundförordningen för fiske, se Parlamentet, Betänkande om genomförandet av artikel 17 i förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken (2021/2168(INI)), 2022. Enligt parlamentet råder det oklarhet i huruvida medlemsstater efterlever artikel 16 och 17 och kommissionen har därför uppmanats att se över tillämpningen samt vid behov inleda överträdelseförfaranden.

¹⁰² Se not 83.

¹⁰³ Årliga individuella pelagiska fiskemöjligheter finns endast för skarpsill i Nordsjön och tagg-makrill.

¹⁰⁴ 14 kap. 9 § 1 st., Fiskeriverkets föreskrifter om resurstillträde och kontroll på fiskets område (FIFS 2004:25).

¹⁰⁵ 1 kap. 2 § p. 18 HVMFS 2014:19. Kustkvotens storlek ska bestämmas till en kvantitet av en art i ett kvotområde och en högsta procentandel av kvoten, enligt 14 kap. 9 § 2 st. FIFS 2004:25.

¹⁰⁶ Se avsnitt 2.

¹⁰⁷ 11 kap. 6 § HVMFS 2014:19.

¹⁰⁸ Prop. 2008/09:169, Överlåtbara fiskerättigheter, s. 11.

¹⁰⁹ 11 kap. 7 § HVMFS 2014:19.

¹¹⁰ Enligt förslag till ny 11 kap. 6 § HVMFS 2014:19. Förslag på revidering av föreskrifterna lades fram av myndigheten under november 2023, men har i skrivande stund ännu inte genomförts. Se Havs- och vattenmyndigheten, Remiss gällande ändrade regler för fiskelicens och tillstånd inom fisket, Dnr 2023-000091, 2023.

Myndigheten föreslår även att det ska framgå av föreskrifterna att den regionala tilldelningen är beroende av tillgången på fisk.¹¹¹

Utgångspunkten för fördelningen mellan olika kategorier av licensinnehavare ska vara *fördelning och nyttjande under föregående förvaltningsperiod, genomförandet av landningsskyldigheten och hänsyn till det småskaliga kustnära fisket*.¹¹² Det framgår också av föreskrifterna att kvantiteter och kvotandelar som inte nyttjas kan föras över mellan olika fisken inom en och samma förvaltningsperiod.¹¹³ Även den regionala tilldelningen kan återkallas, dock tidigast 1 oktober, om fiskelicensinnehavaren inte använt den tilldelade fångstmängden på grund av fiskeförbud, andra inskränkningar i fisket eller andra skäl.¹¹⁴ Enligt förslagen till nya föreskrifter ska Havs- och vattenmyndigheten, efter samråd med licensinnehavaren, kunna omfördela en outnyttjad kvot till övriga licensinnehavare som har en regional kvot.¹¹⁵

Det framgår inte närmare av föreskrifterna hur fördelningskriterierna förhåller sig till varandra och hur olika intressen ska vägas mot varandra. Av förarbeten framgår dock att *kustkvoten* ska vara så stor att den möjliggör fiske *utan begränsningar* under året samt för *nyetablering*.¹¹⁶ En utgångspunkt för fördelning är därmed att kustkvoten ska vara så stor att fiskestopp undviks.¹¹⁷ Däremot följer av lag att fiskerättigheternas andel ska fastställas med ledning av fiskelicensinnehavarens tidigare fiske under en referensperiod.¹¹⁸ När systemet senast förlängdes skulle andelen, enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter, istället fastställas med utgångspunkt i fiskelicensinnehavarens innehav av sådana fiskerättigheter vid en viss tidpunkt.¹¹⁹ Andelen gäller dock som beskrivits tidigare endast i förhållande till den *del av kvoten* som tilldelas detta fiskesegment (det vill säga fiske med individuella och överlåtbara fiskerättigheter) och inte den totala nationella kvoten, varför kriteriet *fördelning och nyttjande under föregående förvaltningsperiod* inte kan anses överordnat övriga kriterier (som anges i föreskrifterna) ifråga om fördelning av fiskemöjligheter *mellan olika fiskesegment*.

¹¹¹ Havs- och vattenmyndigheten (not 110).

¹¹² 14 kap. 8 § FIFS 2004:25.

¹¹³ 14 kap. 9 § 3 st. FIFS 2004:25.

¹¹⁴ 11 kap. 8 § HVMFS 2014:19.

¹¹⁵ Enligt förslag till ny 11 kap. 7 § HVMFS 2014:19. Se vidare Havs- och vattenmyndigheten (not 110).

¹¹⁶ Prop. 2008/09:169. Överlåtbara fiskerättigheter, s. 11 samt Ds 2008:45. Överlåtbara fiskerättigheter, s. 27.

¹¹⁷ Bedömningarna utgår från på de samlade historiska fångstnivåerna inom denna grupp, under relevant referensperiod.

¹¹⁸ 3 § lagen (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter.

¹¹⁹ 11 kap. 3–5 §§ HVMFS 2014:19.

I praktiken har, under tidsperioden 2009 till 2023, cirka 20 procent av fiskemöjligheterna i genomsnitt avsatts till kustkvoten för det västra respektive norra beståndet samt cirka 3 procent för det centrala (östra) beståndet.¹²⁰ I det senare fallet har dock kustkvoten ökat markant under senare år; från cirka 0,8 procent 2009 till 12 procent 2023. Till följd av kraftigt minskad totalkvot för det västra beståndet avsattes vidare nästan hela kvoten för detta bestånd till kustkvoten 2020 och därefter hela kvoten.¹²¹ För beståndet i norra Östersjön minskade kustkvoten markant under 2016, till följd av att införandet av individuella årliga pelagiska fiskemöjligheter samma år, vilket i sin tur innebar att det inte längre fanns ett behov av en lika stor kustkvot.¹²² Enligt Havs- och vattenmyndigheten har utgångspunkten för fördelningen varit att säkerställa ett i huvudsak fritt småskaligt kustfiske.¹²³ Därutöver har också en viss andel av den totala nationella kvoten avsatts för att främja landning i Östersjön (genom den regionala tilldelningen). För 2023 handlade det om cirka 15 procent av fisket i centrala Östersjön samt 5 procent av fisket i norra Östersjön som avsattes till 12 fiskefartyg; tre i norra Östersjön och nio i centrala Östersjön.¹²⁴ Möjligheterna till omfördelning under pågående förvaltningsperiod har också tillämpats i praktiken, då nyttjandet har varit såväl lågt som högt i förhållande till de ursprungliga kvoterna.¹²⁵

¹²⁰ Fördelningen ser olika ut mellan bestånd men även mellan år och det finns ibland även en skillnad mellan den ursprungliga och den slutliga kvoten. Här har andelen beräknats utifrån den *slutliga* och inte den ursprungliga kvoten för tidsperioden 2009–2022. På en aggregerad nivå är dock skillnaden mellan de ursprungliga och slutliga kvoterna liten. För det norra beståndet finns en något större skillnad. Uppgifter om kvoter har erhållits från Havs- och vattenmyndigheten via mail den 21 april 2023. De årliga besluten om pelagiska kustkvoter och regional tilldelning i Östersjön finns också tillgängliga på Havs- och vattenmyndighetens hemsida. Se även Havs- och vattenmyndigheten, Beslut om kustkvoter, regional tilldelning i Östersjön och årliga pelagiska fiskemöjligheter år 2022, Dnr 04530-2021, 2021.

¹²¹ Dvs. åren 2021–2024. EU har också antagit årliga förbud mot riktat yrkesmässigt fiske, med undantag för fiske med vissa redskap och med fartyg under 12 meter under de senaste åren. För de nu gällande reglerna, se bilaga, tabell 2 i rådets förordning (EU) 2023/2638 av den 20 november 2023 om fastställande av fiskemöjligheterna för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i Östersjön för 2024 och om ändring av förordning (EU) 2023/194 vad gäller vissa fiskemöjligheter i andra vatten.

¹²² Uppgifter från Havs- och vattenmyndigheten via mail den 23 maj 2022.

¹²³ Uppgifter från Havs- och vattenmyndigheten via mail den 31 maj 2024.

¹²⁴ Se Havs- och vattenmyndigheten, HaV har beslutat om pelagiska kustkvoter och regional tilldelning i Östersjön för år 2023, 2022, URL: <https://www.havochvatten.se/arkiv/nytt-om-fiskeregler/2022-12-21-hav-har-beslutat-om-pelagiska-kustkvoter-och-regional-tilldelning-i-ostersjon-for-ar-2023.html> (2023-03-07) samt Havs- och vattenmyndigheten (not 61), s. 8.

¹²⁵ Exempelvis var nyttjandet varit högt på det västra beståndet under 2020 och 2021. Trots extratilldelning under 2020 var fisket tvunget att stänga i förväg. Under 2021 använde Havs- och vattenmyndigheten den flexibilitet mellan år som kan tillämpas enligt artikel 15(9) i grundförordningen för fiske för arter som omfattas av landningsskyldigheten, vilket innebar att kustkvoten fick en ytterligare tilldelning på två ton. Under 2022 kunde också ytterligare cirka 112 ton tilldelas

4. Rättighetskrav vid fiskereglering enligt EU-domstolen

EU-domstolen har sedan länge erkänt bland annat näringsfriheten och icke-diskrimineringsprincipen som tillhörande unionsrättens allmänna principer. Genom antagandet av EU-stadgan fick EU en egen rättighetskatalog och därmed två parallella system; de oskrivna allmänna principerna och EU-stadgan.¹²⁶ Av stadgan framgår bland annat att alla är lika inför lagen (artikel 20) och att näringsfriheten ska erkännas i enlighet med unionsrätten samt nationell lagstiftning och praxis (artikel 16).¹²⁷ Likabehandlingskravet gäller både självständigt och som en integrerad del av skyddet av näringsfriheten, eftersom denna även omfattar rätten att konkurrera på lika villkor. Kravet på likabehandling gäller vidare inte bara på individnivå, utan även på samhällsnivå, och är således tillämpligt i situationer när olika grupper av fiskeverksamhetsutövare behandlas olika i likartade situationer, eller tvärtom, utan sakliga skäl. EU-domstolen har även i flera fall behandlat olika fiskeåtgärder, antagna av medlemsstater eller unionslagstiftaren, utifrån olika rättighetsaspekter.¹²⁸ Av särskild betydelse är det ovan nämnda förhandsavgörandet C-540/16, *Spika m.fl.*,¹²⁹ där EU-domstolen prövar frågan om medlemsstaters handlingsutrymme att anta en modell för fördelning av nationella fiskemöjligheter med stöd i artikel 16(6) och 17 i grundförordningen för fiske och med utgångspunkt i kravet på likabehandling respektive skyddet av näringsfriheten enligt artikel 20 respektive 16 samt de allmänna kraven för begränsningar fastställda i artikel 52(1) i EU-stadgan.¹³⁰ Målet har beskrivits som ett ovanligt undantag med hänsyn till den betydelse som domstolen tillmäter EU-stadgan.¹³¹

Som beskrivits tidigare gällde målet fördelning av nationella fiskemöjligheter i Litauen utifrån kriteriet *historiska fångstnivåer*.¹³² Argument som hade

kustkvoten genom kvotbyten med Danmark. Även för det norra beståndet har nyttjandet ibland varit högt. Så var t.ex. fallet under 2020 på grund av ett nytt fiskefartyg i området samt stora mängder bifångster i siklöjefisket. Den reservkvot som sparats ansågs dock inte behöva tilldelas kustfisket. Se vidare bland annat Havs- och vattenmyndigheten, Kustkvoten i västra Östersjön ökas med 112 ton, 2022, URL: <https://www.havochvatten.se/arkiv/nytt-om-fiskeregler/2022-11-01-kustkvoten-i-vastra-ostersjon-okas-med-112-ton.html> (2023-03-07).

¹²⁶ Grundläggande fri- och rättigheter slås även fast i fördragen, och i viss mån i sekundärlagstiftning.

¹²⁷ I EU-stadgan, och genom domstolens fasta praxis, finns också ett explicit skydd av rätten att utöva ett yrke, enligt artikel 15 i EU-stadgan. Bestämmelserna är överlappande.

¹²⁸ Om EU-domstolens behörighet att pröva rättsakters förenlighet med EU-rätten, se A. Christiernsson et al. (not 2).

¹²⁹ Not 23.

¹³⁰ Domstolen slår också fast att det handlar om en tillämpning av EU-rätten och att domstolen därmed har behörighet att pröva frågorna, C-540/16 (not 23) punkt 23–24.

¹³¹ E. Muir, The Essence of the Fundamental Right to Equal Treatment: Back to the Origins, German Law Journal 20, 2019, s. 817–839, s. 833.

¹³² Kriteriet innebar en fördelning baserad på den genomsnittliga fångsten av en fiskart under tre av fiskerättsinnehavaren valda år under de senaste sju åren, C-540/16 (not 23) punkt 8 och 29.

förts fram var att en fördelning baserad på historiska fångstnivåer innebär gynnsammare villkor för etablerade fiskare än för fiskare som vill utöka sin verksamhet eller nya fiskare som vill etablera sig på marknaden, och därmed står i strid med likabehandlingsprincipen och rätten att konkurrera på lika villkor enligt näringsfriheten.¹³³ EU-domstolen beaktade både EU-stadgan och EU-domstolens praxis och erkände fiskeverksamhetsutövarnas frihet att utöva en ekonomisk eller kommersiell verksamhet, avtalsfrihet och fri konkurrens¹³⁴ respektive rätt till likabehandling.¹³⁵ Domstolen fann dock att en fördelningsmetod baserad på historiska fångstnivåer varken stod i strid med näringsfriheten¹³⁶ eller kravet på likabehandling.¹³⁷ Dels hade det betydelse att marknaden inte ansågs vara fullständigt stängd för nya verksamhetsutövare, då det fanns en auktionsmekanism som gjorde det möjligt för nya aktörer att förvärva fiskemöjligheter som inte tilldelats befintliga fiskeverksamheter med historiska andelar eller det småskaliga kustfisket.¹³⁸ Dessutom fanns en begränsning gällande varje aktörs andel av fiskemöjligheterna för en viss fiskart.¹³⁹ Dels hade det betydelse att den nationella lagstiftningen föreskrev hänsyn till olika situationer som olika fiskeaktörer kan befinna sig i.¹⁴⁰ Exempelvis fanns möjligheter till ytterligare tilldelning för fiske med miljövänliga fiskemetoder¹⁴¹ samt vid försäljning av fiskeriprodukterna inom landet.¹⁴² Andelen kunde också minskas med hänsyn till tidigare överträdelser.¹⁴³

Av betydelse även i detta avseende var att kriteriet var fastställt i lag.¹⁴⁴ Domstolen fann vidare att fördelningsmetoden syftade till att uppnå mål av allmänintresse som erkänns av EU, i den mening som avses i artikel 52(1) i EU-stadgan, däribland målen om miljömässigt hållbart fiske (genom reglering av tillträdet), men också upprätthållande av fiskeflottornas ekonomiska bärkraft samt en rimlig levnadsstandard för de som är beroende av fisket.¹⁴⁵

¹³³ C-540/16 (not 23) punkt 32–33.

¹³⁴ C-540/16 (not 23) punkt 34 med hänvisning till C-101/12 *Schaible*, EU:C:2013:661, punkt 25.

¹³⁵ C-540/16 (not 23) punkt 35 med hänvisning till C-190/16 *Fries*, EU:C:2017:513, punkt 30.

¹³⁶ C-540/16 (not 23) punkt 38.

¹³⁷ C-540/16 (not 23) punkt 39.

¹³⁸ C-540/16 (not 23) punkt 11 och 38.

¹³⁹ En aktör får inte ensamt ha mer än 40 procent av de fiskemöjligheter som tilldelats landet för en viss fiskart. C-540/16 (not 23) punkt 10.

¹⁴⁰ C-540/16 (not 23) punkt 39.

¹⁴¹ Den historiska andelen kunde ökas med ytterligare fem procent för fiske med redskap skonsamma för marina livsmiljöer och ytterligare fem procent för fiske med energisnåla fartyg. C-540/16 (not 23) punkt 9.

¹⁴² C-540/16 (not 23) punkt 9.

¹⁴³ C-540/16 (not 23) punkt 9.

¹⁴⁴ C-540/16 (not 23) punkt 37. Kriteriet om att begränsningar i grundläggande fri- och rättigheter ska vara föreskrivna i lag enligt artikel 52(1) i EU-stadgan var därmed uppfyllda.

¹⁴⁵ C-540/16 (not 23) punkt 41–44.

EU-domstolen uttalade även att den valda fördelningsmetoden var lämplig¹⁴⁶ i förhållande till den gemensamma fiskeripolitikens mål om att uppnå ett *miljömässigt* hållbart fiske, eftersom den motverkar att marina biologiska resurser överutnyttjas och möjliggör ytterligare tilldelning för fiske med miljövänliga fiskemetoder.¹⁴⁷ Metoden ansågs även lämplig i förhållande till den gemensamma fiskeripolitikens socioekonomiska målsättningar,¹⁴⁸ eftersom den främjar relativ stabilitet och förutsebarhet och ekonomisk effektivitet hos fiskeflottorna.¹⁴⁹ Inte heller ansåg domstolen att metoden går utöver vad som är nödvändigt för att nå de eftersträlvade målen.¹⁵⁰ Här beaktades särskilt att metoden också möjliggör tilldelning till andra aktörer samt att det fanns en metod för att vikta olika andelar på grundval av ett antal objektiva kriterier.¹⁵¹ Sammanfattningsvis ansåg med andra ord EU-domstolen att varken bestämmelserna i grundförordningen för fiske eller bestämmelserna i EU-stadgan utgör hinder för att anta en fördelningsmetod som, trots transparenta och objektiva kriterier, innebär en ojämlik behandling av *nationella* fartyg, så länge som den eftersträvar mål av allmänintresse som har erkänts av unionen, och är förenlig med proportionalitetsprincipen.¹⁵²

Frågan om likabehandling vid fiskereglering har också berörts av EU-domstolen i andra mål, däribland i ett äldre förhandsavgörande gällande ett förbud mot fiske med ett visst fiskeredskap (små ringnotar¹⁵³) för att skydda viktiga livsmiljöer i vissa kustområden i Medelhavet.¹⁵⁴ Målet handlade om rättsliga förutsättningar för medlemsstater att bibehålla striktare regler än de som senare hade fastställts av kommissionen.¹⁵⁵ Argument som hade förts

¹⁴⁶ Även om det ankommer på den nationella domstolen att göra proportionalitetsbedömningen med hänsyn till alla relevanta omständigheter i det aktuella fallet, ska EU-domstolen tillhandahålla de upplysningar om unionsrättens tolkning som behövs för att den hänskjutande domstolen ska kunna avgöra målet, C-540/16 (not 23) punkt 46. Se även Christiernsson et al. (not 2), not 25.

¹⁴⁷ C-540/16 (not 23) punkt 47–48, med hänvisning till artikel 2(1) i grundförordningen för fiske.

¹⁴⁸ C-540/16 (not 23) punkt 50, med hänvisning till artikel 2(5)(d) och (f) i grundförordningen för fiske.

¹⁴⁹ C-540/16 (not 23) punkt 49.

¹⁵⁰ C-540/16 (not 23) punkt 51–55.

¹⁵¹ C-540/16 (not 23) punkt 54.

¹⁵² C-540/16 (not 23) punkt 56.

¹⁵³ Fiskeredskap som används för att fanga små pelagiska arter, såsom sardiner och sill. En kortare variant av redskapet användes för att fanga horngädda och makrillgädda.

¹⁵⁴ C-453/08 *Panagiotis I. Karanikolas m.fl. mot Yporugos Agrotikis Anaptixis kai Trofimon och Normarchiaki Afiodioikisi Dramas, Kavallas, Xanthis*, EU:C:2010:482. Som beskrivits i A. Christiernsson et al. (not 2) gällde detta mål fiskeätgärder med stöd av den tidigare gällande grundförordningen för fiske och den då gällande tekniska förordningen för Medelhavet.

¹⁵⁵ Domstolen ansåg att bibehållandet av striktare nationella regler var förenligt med såväl grundförordningen för fiske som den tekniska regleringen och kunde motiveras med stöd av en försiktighetsansats. Se A. Christiernsson et al. (not 2).

fram i målet var att förbudet i praktiken innebar att kustfiskefartyg berövades varje möjlighet att fiska, samtidigt som fiske som bedrevs med liknande fiskeredskap (snörpvad¹⁵⁶) inte förbjöds.¹⁵⁷ Även proportionaliteten av ett absolut förbud hade ifrågasatts, särskilt i relation till det ringa antal fartyg som använder små ringnotar och den låga andel av den totala fångsten som fångades med detta redskap.¹⁵⁸ EU-domstolen uttalade emellertid att det var fråga om regler som inte gör åtskillnad mellan olika kategorier av fiskare och att åtgärden därför inte förefaller vara direkt diskriminerande.¹⁵⁹ Den omständighet att en särskild grupp drabbas mer än en annan av en lagstiftningsåtgärd innebär inte nödvändigtvis att åtgärden är diskriminerande eller oproportionerlig, om åtgärden syftar till att lösa ett problem av allmänintresse med generell verkan.¹⁶⁰ För att åtgärden inte ska vara diskriminerande måste det således föreligga objektiva skillnader som motiverar att vissa redskap förbjuds men inte andra.¹⁶¹ Kravet på proportionalitet innebär vidare att det eftersträlvade målet inte kan nås med andra mindre ingripande åtgärder, såsom begränsningar i tid och rum.¹⁶²

5. Är den svenska fördelningsmetoden förenlig med EU-rätten?

Först och främst kan konstateras att de nationella kriterierna för fördelning av fiskemöjligheter (fördelning och nyttjande under föregående förvaltningsperiod, genomförandet av landningsskyldigheten och hänsyn till det småskaliga kustnära fisket)¹⁶³ utgör sådana kriterier som får användas enligt grundförordningen för fiske.¹⁶⁴ De framgår av bindande föreskrifter, som har beslutats i enlighet med gällande delegeringsordning,¹⁶⁵ och utgör kriterier som kan bedömas och kontrolleras med utgångspunkt i objektiva och mätbara

¹⁵⁶ Redskapen användes främst för att fiska sardiner (så kallat gri-gri-fiske).

¹⁵⁷ Vissa undantag hade gällt (för fiske med horngäddnät), men nya regler föreskrev att även dessa fisketillstånd skulle upphöra att gälla efter ett visst datum (tio år senare).

¹⁵⁸ C-453/08 (not 154) punkt 44.

¹⁵⁹ C-453/08 (not 154) punkt 53.

¹⁶⁰ C-453/08 (not 154) punkt 55.

¹⁶¹ C-453/08 (not 154) punkt 57. Som beskrivits tidigare ankommer det på den nationella domstolen att pröva detta.

¹⁶² C-453/08 (not 154) punkt 51. Även detta ska prövas av den hänskjutande, nationella domstolen.

¹⁶³ Se avsnitt 3.

¹⁶⁴ I artikel 17 i grundförordningen för fiske anges inte efterlevnad av landningsskyldigheten specifikt, men däremot efterlevnad av regler generellt.

¹⁶⁵ I artikel 52(1) i EU-stadgan används begreppet ”lag”. Även rättsligt bindande myndighetsföreskrifter som antagits med stöd av lag enligt gällande delegationsordning uppfyller detta kriterium.

uppgifter av behöriga myndigheter.¹⁶⁶ Det handlar vidare om kriterier som syftar till att främja legitima allmänintressen erkända av rättsordningen, såväl den svenska som EU:s, däribland *förutsebarhet, regelefterlevnad* samt *socioekonomiska intressen*.

Särbehandling av det småskaliga kustfisket vid fördelningen av nationella fiskemöjligheter kan vidare motiveras av att den gemensamma fiskeripolitiken särskilt ska främja det kustnära fisket och bidra till en rimlig levnadsstandard för de som är beroende av fisket, med beaktandet av det kustnära fisket och socioekonomiska aspekter. Medlemsstater uppmanas också att prioritera tillträde för fiskare som bedriver småskaligt eller kustnära fiske i området ut till 12 nautiska mil från baslinjen.¹⁶⁷ Även Europaparlamentet har betonat att det småskaliga fisket utgör grundläggande inslag i det lokala samhället och den lokala ekonomin och kulturen i många kustområden och att det därför bör ägnas särskild uppmärksamhet och hänsyn vid fördelning av nationella fiskemöjligheter.¹⁶⁸ Av betydelse är vidare att hänsynen till det småskaliga kustnära fisket ska vägas mot andra intressen. Genom hänsyn till tidigare tilldelning och nyttjande främjas även relativ stabilitet, förutsebarhet och ekonomisk effektivitet hos fiskeflottorna i stort.¹⁶⁹ Det framgår även av klara och precisa lagregler att den fasta andelen som är kopplad till en individuell och överlåtbar fiskerättighet gäller i förhållande till den *del av* den nationella kvoten som tillgängliggörs för fiske med individuella kvoter och inte en fast andel av den *totala* nationella kvoten. Då det inte närmare framgår av föreskrifterna hur kriterierna förhåller sig till varandra och hur olika intressen ska viktas får myndigheten anses ha ett stort skönsmässigt utrymme att bestämma hur de nationella fiskemöjligheterna ska fördelas mellan olika fiskesegment. Det saknas dock en rättslig grund för att återkalla individuella och överlåtbara fiskerättigheter med hänsyn till det småskaliga fiskets behov eller av miljöskäl, inom fiskerättigheternas giltighetsperiod.

Den svenska fördelningsmetoden inbegriper med andra ord både sociala och ekonomiska kriterier. Genom kravet på efterlevnad av landningsskyldighet kan fördelningsmetoden även i viss mån anses inbegripa ett miljömässigt kriterium, om än indirekt. Detta kriterium kan dock främst anses främja selektivitet och är därmed, ur miljömässigt hänseende, snävt avgränsat. Att den svenska fördelningsmodellen saknar ett *explicit* miljökriterium som ska-

¹⁶⁶ Jämför EU-domstolens uttalande i mål C-540/16 *Spika* (not 23) punkt 30–31, gällande historiska fångsnivåer.

¹⁶⁷ A. Christiernsson et al. 2024 (not 2), s. 175.

¹⁶⁸ Parlamentet (not 101).

¹⁶⁹ Historiska fångsnivåer utgör det vanligaste fördelningskriteriet i medlemsstaterna enligt Parlamentet (not 101).

par incitament för miljövänligt fiske också i andra avseenden (såsom låg klimatpåverkan) kan kritiseras. Dels *ska* medlemsstater sträva efter att ge incitament till fiskefartyg som använder selektiva fiskeredskap eller miljövänligare fiskemetoder, med bland annat minskad energikonsumtion eller minskade skador på livsmiljöer. Dels ska den gemensamma fiskeripolitiken, och medlemsstaternas tillämpning av denna, vara förenlig med EU:s miljölagstiftning och nyttjandet hållas inom ekosystemets gränser, med beaktandet av vetenskapliga osäkerheter.¹⁷⁰ Redan risken för skada på miljön kan vara tillräcklig för att motivera skydds- och försiktighetsåtgärder.¹⁷¹ Inte heller kriterier om hänsyn till det småskaliga kustnära fisket kan anses uppväga dessa brister. Även om småskalighet, samt de krav på redskapstyper som gäller för kustfisket, också kan främja miljöintressen, är det inte självklart att så är fallet, i alla avseenden. Såväl ett stort fisketryck i känsliga kustnära områden som ett stort uttag av stora individer kan ha negativ påverkan på fiskebestånden och det marina ekosystemet. Det handlar dock om ett vagt krav ("sträva efter"). De miljöintressen som räknas upp (minskad energikonsumtion och minskade skador på livsmiljöer) utgör vidare endast icke-uttömmande exempel.

Sammantaget finner vi att den svenska fördelningsmetoden efterlever de EU-rättsliga kraven och ryms inom det nationella handlingsutrymmet, men att den kan kritiseras för att inte vara tillräckligt styrande mot den gemensamma fiskeripolitikens miljömål genom avsaknaden av ett explicit kriterium som ger incitament till ett miljövänligt fiske i bred bemärkelse. Därtill saknas en tydlig metod, som framgår av rättsligt bindande regler, för hur olika intressen ska viktas mot varandra.

6. Främjar en omfördelning till kustkvoten de eftersträlvade syftena?

Som beskrivits i inledningen till denna artikel har riksdagens miljö- och jordbruksutskott uppmanat regeringen att vidta åtgärder gällande strömmingsfisket i Östersjön. En av dessa var att i större utsträckning beakta det småskaliga kustfisket och fiske för humankonsumtion vid beslut om fördelning av nationella fiskemöjligheter. Det finns därför anledning att analysera huruvida en omfördelning till kustkvoten kan anses utgöra en ändamålsenlig åtgärd för att nå de eftersträlvade syftena.

Våra analyser visar att den rättsliga regleringen möjliggör en fördelning av nationella fiskemöjligheter som främjar såväl småskalighet och lokal förankring som fiske för humankonsumtion. Den svenska lagstiftningen kan

¹⁷⁰ A. Christiernsson et al. 2024 (not 2), s. 171.

¹⁷¹ A. Christiernsson et al. 2024 (not 2), s. 172–174.

dock inte anses vara utformad på ett sådant sätt att lokal förankring och fiske för humankonsumtion *säkerställs* vid tilldelning till kustkvoten. Det beror framför allt på att det saknas rättsliga krav på *var* fiske på kustkvoten ska ske, *var* fångsten ska landas samt *hur* fångsten ska användas. Krav på var fiske ska ske och landas finns endast för fiske på regionalkvoten. Den extra regionala tilldelningen av fiskemöjligheter är dock inte reserverad för det *småskaliga* fisket¹⁷² och det finns inte heller krav på att fisket ska ske för direkt humankonsumtion.¹⁷³ Om det inte heller finns ekonomiska incitament till sådant fiske, är det sannolikt att fisken istället kommer att avsättas för andra ändamål. Medan möjligheter till fiske inom kustvattenområdet i princip är helt avgränsat till svenskt fiske,¹⁷⁴ är det dock, som beskrivits tidigare i artikeln, inte helt reserverat för det småskaliga fisket, då fartyg upp till 24 meter kan få fiska med trål inom trålfiskeområden och än större fartyg vid beslut i enskilda fall. Landning i hemmahamn samt fiske för direkt humankonsumtion utgör inte heller fastställda rättsliga rekvisit för undantag för att få fiska inom *trålfiskeområden* innanför trålgränsen. Därtill saknas fördelningskriterier som ger incitament (extra tilldelning) vid fiske för direkt humankonsumtion.¹⁷⁵

Detta innebär dock inte att de eftersträfvade syftena ändå inte kan nås i praktiken. En ökad tilldelning av fiskemöjligheter till kustkvoten främjar, med hänsyn till hur lagstiftningen är utformad, *småskalighet*. Detta följer av den explicita begränsningen av fiskefartygens storlek som gäller för fiske på kustkvoten, vilket också i princip är i linje med EU:s legaldefinition.¹⁷⁶ En begränsning gällande fartygens storlek innebär vidare att fisket ofta sker med fartyg som har begränsad räckvidd, vilket innebär fiske i närområdet med lokala landningar. Detta bekräftas också av landningsuppgifter för kustkvoterna i centrala Östersjön och norra Östersjön, för tidsperioden 2016 till 2022, där i stort sett hela kustkvoterna har landats i Sverige.¹⁷⁷ Vad gäller

¹⁷² Under exempelvis 2020 hade 12 fartyg över 12 meter regional tilldelning.

¹⁷³ Det finns dock tillfälliga och geografiskt avgränsade regler som främjar fiske för humankonsumtion. Exempelvis gäller undantag från förbud mot fiske inom fredningsperioder för att skydda lekande torsk för fiske i delområde 25 på pelagiska bestånd, under särskilda förutsättningar, för bland annat *direkt användning som livsmedel* enligt artikel 7(1)(c) i rådets förordning (EU) 2023/2638 (not 121).

¹⁷⁴ A. Christiernsson et al. (not 2), s. 175–177.

¹⁷⁵ Nämnas kan också att Fiskeriverket under 2010 uttryckte att många och korta resor, under maximalt 24 timmar, är karaktäristiskt för småskaligt, kustnära fiske och att en definition som kopplas till *fiskeresornas längd*, snarare än fartygens storlek, kan förstärka den regionala kopplingen genom fiskets anknytning till lokal fiskberedning, service och andra relaterade landbaserade näringar. Se myndighetens rapport Småskaligt kustfiske. Regeringsuppdrag att beskriva det småskaliga, kustnära fisket i Sverige samt föreslå hur detta fiske kan förstärkas. För liknande resonemang, se även prop. 2003/4:51, Kust- och insjöfiske samt vattenbruk, s. 51.

¹⁷⁶ I norra Östersjön gäller dock som beskrivits i avsnitt 2 en maxgräns på 15 och inte 12 meter.

¹⁷⁷ Uppgifter från Havs- och vattenmyndigheter via mail den 26 april 2023.

det västra beståndet har emellertid cirka 68 procent av den totala kustkvoten landats i Danmark under motsvarande tidsperiod.¹⁷⁸ Under de senaste åren har även fångsten från fisket inom trålfiskeområdena landats i lokala hamnar, främst för humankonsumtion.¹⁷⁹ Det saknas däremot tillförlitligt underlag för att bedöma hur stor andel av fångsten från kustkvoten som används för direkt humankonsumtion.¹⁸⁰

7. Avslutande diskussion

Fördelning av fiskemöjligheter inom det pelagiska fisket aktualiserar flera olika rättvis- och fördelningspolitiska frågor och ytterst frågan om hur olika intressen, inte minst allmänna och enskilda, men också miljömässiga och socioekonomiska, ska vägas mot varandra. För att främja såväl det småskaliga kustfisket som fiskbestånden har det föreslagits att den nationella fördelningen av fiskemöjligheter i större utsträckning bör främja det småskaliga fisket och fiske för direkt humankonsumtion. I praktiken handlar det med andra ord om en omfördelning till kustkvoten, med en lägre andel till det storskaliga industrifisket som fiskar med individuella och överlåtbara fiskerättigheter och främst landar fångsten utomlands för fiskmjölsproduktion.

Våra analyser visar att det föreligger ett relativt stort handlingsutrymme enligt EU-rätten för medlemsstater att besluta om hur nationella fiskemöjligheter ska fördelas, inbegripet en fördelning som innebär en ojämlig behandling av nationella fiskefartyg. Hänsyn till det småskaliga kustfisket utgör också ett erkänt allmänintresse och ingår i de kriterier som *får* tillämpas vid fördelning av nationella fiskemöjligheter. EU-domstolens praxis visar att rätten till likabehandling är långt ifrån absolut och att den måste bedömas med utgångspunkt i sin funktion i samhället. Medlemsstater har vidare inte bara ett stort handlingsutrymme vad gäller att utforma en metod, utan också att anpassa fördelningsmetoden över tid, under förutsättning att bland annat kravet på transparanta och objektiva kriterier efterlevs.

Vår slutsats är att den svenska fördelningsmetoden uppfyller de EU-rättsliga kraven och håller sig inom det nationella handlingsutrymmet, men att den kan kritiseras utifrån ett styrningsperspektiv; däribland för att inte vara

¹⁷⁸ Uppgifter från Havs- och vattenmyndigheter via mail den 26 april 2023. Även tidigare år har en betydande andel av kustkvoten landats i Danmark. Se t.ex. Riksdagen (not 10), s. 100 med uppgifter för åren 2012–2013.

¹⁷⁹ Havs- och vattenmyndigheten (not 61), s. 42.

¹⁸⁰ Mail från Havs- och vattenmyndigheten den 14 juni 2023. En annan tjänsteman vid myndigheten uppger dock, via mail den 3 november 2023, att förutsättningarna för fartygen innebär att i princip allt som fiskas på kustkvoten går till humankonsumtion.

tillräckligt styrande mot den gemensamma fiskeripolitikens miljömål samt för att sakna en tydlig metod för hur olika intressen ska vägas mot varandra. Det saknas nämligen ett explicit miljökriterium som skapar incitament för miljövänligt fiske som omfattar också andra miljöaspekter, såsom fiskets påverkan på havets biologiska mångfald och på klimatet. De nationella fiskeföreskrifterna anger inte heller någon rangordning mellan fördelningskriterierna. Bestämmelserna ger därmed myndigheten ett stort skönsmåssigt utrymme att avgöra hur olika intressen ska vägas mot varandra och hur fiskemöjligheterna ska fördelas mellan olika fiskesegment.

Med hänsyn till hur den svenska lagstiftningen är utformad kan en ökad tilldelning till *kustkvoten* inte heller med säkerhet antas leda till ökad lokal förankring eller ökat fiske för direkt humankonsumtion. Det beror framför allt på att det saknas rättsliga krav på *var* fiske ska ske och fångsten landas samt *hur* fångsten ska användas. Fiske för direkt humankonsumtion är inte heller ett krav för fiske på den regionala kvoten. Därtill innebär den rättsliga regleringen att också visst fiske som inte ska anses utgöra småskaligt kustfiske enligt EU-rätten (som inte omfattar fiske med släpredskap och fartyg större än 12 meter) har rätt att fiska på kustkvoten och att fisket innanför trälgränsen inte är helt reserverat för det småskaliga fisket. En tilldelning till kustkvoten kan dock antas främja *småskalighet*, vilket i sin tur även *kan* gynna både miljön och traditionella lokala fisken och kustsamhällen som är beroende av fisket. Ett exempel är om en sådan omfördelning innebär ett minskat fisketryck på platser där strömmingsbestånden samlas i stora mängder för övervintring och inför lek.¹⁸¹ De positiva effekterna kan dock utebli om omfördelningen innebär att fiske inom särskilt känsliga kustnära områden ökar. Fiske för direkt humankonsumtion kan vidare ha en negativ påverkan på bestånden om det innebär ett ökat uttag av stora individer. Livskraftiga bestånd, och fungerande ekosystem, förutsätter en sund storleks- och åldersstruktur.¹⁸² Att det småskaliga kustfisket minskar anses därtill vara en följd av avsaknad av stor fisk, inte en för liten tilldelning till kustkvoten.¹⁸³ Om en omfördelning leder till att

¹⁸¹ Såsom beskrivits i A. Christiernsson et al. (not 2) kan strömmingen nämligen ha stora förleksansamlingar i områden där trålning är tillåten. Det storskaliga fisket står idag för ett högt fisketryck på dessa förleksansamlingar som i sin tur kan innebära att lokala bestånd slås ut. Ett exempel är sydvästra Bottenhavet där det stora uttaget i utsjön (av stora finska och svenska fartyg) anses ha lett till mycket låga fångster för kustfiskarna i Uppland och Gävleborg.

¹⁸² D. Valentinsson et al., Beställning sill/strömming i norra Egentliga Östersjön, Institutionen för akvatiska resurser, SLU, 2022.

¹⁸³ Det finns dock exempel där ansökningar om nyetableringar inom kustfiskets fått avslag med hänsyn till beståndssituationen och att kvottilldelningen inte varit tillräcklig och fisket också har tvingats stänga i förväg. För exempel på det senare, se not 125. För exempel gällande ansökan om nyetablering, se L. Söderman, Fortsatt kräftgång inom yrkesfisket, Tidningen Skärgården, 28 februari 2019, URL: <http://www.skargarden.se/fortsatt-kraftgang-inom-yrkesfisket/> (2024-06-03).

Sveriges fångstandelar inte nyttjas fullt ut kan detta på sikt innebära en risk för krav från andra medlemsstater att ta över delar av Sveriges fångstmöjligheter, enligt principen om relativ stabilitet.¹⁸⁴ De viktigaste åtgärderna är därför lägre totalkvoter samt regler som främjar en sund ålders- och storleksstruktur i bestånden.¹⁸⁵

För en tydligare rättslig styrning mot uppsatta fiskeripolitiska mål föreslår vi införandet av ett explicit och överordnat fördelningskriterium som relaterar till miljön, en tydlig metod för att vikta olika kriterier och fördelningskriterier som relaterar till hur fångsten används samt i större utsträckning var fångsten landas. Att ställa krav på att en viss andel av fångsten som fiskas på kustkvoten landas för direkt humankonsumtion är en annan möjlig väg. Rättsliga åtgärder är dock inte alltid tillräckligt för att uppnå eftersträvarde mål. Flera andra åtgärder kan behövas, inte minst för att främja efterfrågan på strömming för direkt humankonsumtion. En måleffektiv fiskeriförvaltning förutsätter vidare möjlighet att utvärdera och följa upp olika åtgärder. Idag saknas tillförlitliga underlag avseende hur stor andel av fångsten som fiskas på kustkvoten som går till direkt humankonsumtion. Det får därför ses som särskilt viktigt att utarbeta uppföljningsmetoder som kan bidra till ökad kunskap om hur fångsten används. För ökad transparens bör det även övervägas att införa en nationell definition av *småskaligt kustnära fiske* i svensk lagstiftning, som överensstämmer med den rättsliga regleringen och även tydliggör vad som avses med kustnära.

¹⁸⁴ Ett sådant krav kan följa av att den relativa stabiliteten utgår ifrån bland annat historiska fångster och beroende av fisket.

¹⁸⁵ Se vidare D. Valentinsson et al. (not 182).

Denna digitala version är nedladdad från lawpub.se

Den licens som tillämpas för de verk som finns på lawpub.se är Creative Commons CC BY-NC 4.0. Licensvillkoren måste följas i sin helhet och dessa finner du här:

<https://creativecommons.org/licenses/bync/4.0/legalcode.sv>

Sammanfattningsvis innebär licensen följande:

Tillstånd för användaren att

- Kopiera och vidare distribuera materialet oavsett medium eller format
- Bearbeta och bygga vidare på materialet

Villkoren för tillståndet är

- Att användaren ger ett korrekt erkännande, anger en hyperlänk till licensen och anger om bearbetningar är gjorda av verket. Detta ska göras enligt god sed.
- Att användaren inte använder materialet för kommersiella ändamål.
- Att användaren inte tillämpar rättsliga begränsningar eller teknik som begränsar andras rätt att göra något som licensen tillåter.

Se även information på

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.sv>