

## 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 tillsammans med förslag avseende organisationsutformning och administrationsförändringar avseende hela fiskeriadministrationen. En beskrivning av förslagets 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 överläts 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 fiskarna 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 fiske-sektorn 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 gemenskapsinitiativ 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 ansevärd 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 Östesjön.

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 miljö kvalitetsmål 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 Väneren, 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 bio-

topvården 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 inkomst-minskningar skall finansieras och konsekvensanalyser skall utföras.

Fiskerikutredningen 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 förändringar 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 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.

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 fiskeradministrationen, 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.

Ansvar 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 undersöknings- och 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 säkerhetskontroll. 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 fiskarna 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 poli-

tiskt 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. Strukturdirektoratet 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 överenskommel-

ser 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 informationskrifter 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 fiskekortet 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 ansevärd 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 fiskeridadministrationen 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 avrinningsområden, delbetänkande, En ny vattenadminist-

ration - 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 verkställighetsfas eller genomförandefas. Anledningen till detta är att arbetsätten

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 förvaltning 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 beslutet 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 faller 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 tids-cykler 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, samarbetet inom regionala fiskerikommissioner och fiskeripolitikens roll i miljöarbetet. Därutöver återkommer årligen förhandlingar avseende fis-

kekvoter 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 ge-

nom 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 arbete 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 problemorienterad pm när en ny fråga dyker upp. Därefter bör utkast till en ståndpunkts-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. Myndighe-

terna 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 åtgärdsomåden.

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 investeringviljan 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 utvärderings-system.

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 hante-

ras 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 forskningsfrågor, 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 handelsstandarder 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 ak-



tiviteter 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 försäljnings-dokumentation och licensregister. Medlemsländerna skall bygga upp fungerande data-system 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 data-systemet.

### **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 fiskarna. 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 bestånds-uppskattningar som ut-

gjorde grunden i de internationella förhandlingar som Sverige då deltog i och där Sverige var en suverän part. Loggböcker fördes av fiskarna och sändes till länsstyrelserna för vidare befordran till Fiskeriverket. De uppgifter som fiskarna 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 yrkesfiskarna 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 sjötimmars för fiskekontroll motsvarande 22% av all sjögående tid, vilket motsvarade 46,4 Mkr. Utöver detta användes drygt 400 flygtimmars. 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 loggbokförekom inte.**

En ansevärd del av kontrolltiden och rapporterade förseelser avsåg fritidsfisket och husbehovsfisket.

### **Kustbevakningens insats inom fiskerikontrollen efter EU-inträdet**

Under 1996 avsattes 30 000 fartygstimmars och 500 flygtimmars 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 landningskontroller utförs i hamn så kontrolleras numer den invägd 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 Väner 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 far-

tygnsnivå 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 un-

der 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 deklarerera 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 uppmärksam-

het än andra former av uppgiftslämnande och redovisning till myndigheterna.

Fiskeriverket bör ges i uppdrag att i samarbete med näringens organisationer informera och utbilda fiskarna 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 underlättas 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 polisens befogenheter. Det finns i detta fall två möjligheter, antingen ges kontrollanterna polisens 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 licen-



sen. Syftet med de administrativa bestraffningarna är att de snabbare leder till åtgärder samt att dessa kopplas till förse-elserna. Administrativa bestraffningar är dock f.n. inte regel i Sveige.

### **Förslag till förbättringar av nuvarande ansvarsfördelning**

Ansvar 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 Försvarmakten.

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 övervak-

ning 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 dokumenteras (i ett avtal eller kontrakt).

När det gäller inspektörernas/kontrollörernas kompetens-uppbyggnad 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 kontrollförordningens 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 säsongvis 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 uppläggnings 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 må-

nad, 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 tilläggsseminärier.

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 samlokali-

serat 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 Väneren 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 räddningstjänst. 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 resultatriktat.

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

Analys 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 återsrapportera 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 beräkningsätt 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 fiskarna 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 befina sig ännu mer till havs medan den fiskerikontroll som avser landningskontroll förväntas ske i land. Kustbevakningen kan inte redovisa särskostnaderna 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 in-

vesteringar 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 landningskontroll 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 justeringar 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 fiskeripoli-

tiken. 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 forskningsråd. 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 sekretessskäl.

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 forskningsfinansiärer 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 forskningspolitiken (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 additivt, 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. Ansvar 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 målar-ten, 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 miljöstörnings 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 tillämplade 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 Sötvat-

tenslaboratoriet 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 försämrans.

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 tidspann samt att oftast inomveten-

skapliga 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 åldersläsning, 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 hus-

hållningssällskap och fiskevårdsorganisationer. I dessa fall bör Fiskeriverket ta betalt för data och rapporter.

Förslag: Ansvar 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 provfiskeri 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, fiskeritekniciska 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 inget 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 sötvattensundersökningar", 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 Fiskeriverkets 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 professorer 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 professorer, 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 kommittéer 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 om sättas 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 vis-

sa 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 relevanskriteriet ges ökad betydelse. Utredningen förordar att Programorgans 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 additivt, 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 erhöles 2,7% av medlen och under 1996 3,9%. Stöd via ramprogrammen har framförallt gått till universitetet 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 häv-

dar 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 fiskerid administrationen

### 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 privata 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

Ansvar för den gemensamma fiskeripolitiken utgör ett offentligt åtagande för samtliga länder inom unionen. Som framgår av kapitel 10 bör därför fiskerid administrationen 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 Fiskerid administration 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 fiskerid administrationen och organisationsförändringar görs inom ramen för modellen. Samarbetsformerna mellan departement och myndigheter bör följas upp regelbundet.

### 13.1.4 Fiskerid administration 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 rennäringsenheten 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 gränsälvs-kommissionen 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 fiskerid administrationen.

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 landets 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, rennärlagen 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 där- efter, 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.

Ansvar 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 yrkesfiskarna och dessas organisationer, mot vattenbruket och förädlingsindustrin samt dessas organisa-

tioner, 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 vattennägare, 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 lekman-nastyrelse med vissa beslutsbefogenheter. För att underlätta styrning och beslut bör Fiskeriverkets styrelse dras in och Fiskeriverket bli ett enrå-dighetsverk. Ansvarsförhållandet gentemot regeringen kan på så sätt bli tydligare. Ledningsformen för myndigheten bör anpassas till de förut-sättningar 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 medlem-skapet i europeiska unionen ställer delvis andra och nya krav på rege-ringen. Regeringens styrning av myndigheterna måste ske mer direkt och på ett tydligare sätt än tidigare. Regeringen måste nu med hjälp av myn-digheterna, 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, samord-nat och effektivt ökar om en myndighet har ledningsformen enrå-dighets-verk. Inom ramen för de konstitutionella regler som gäller kan då rege-ringen utan omvägar eller fördröjande omständigheter föra en dialog med den som har det avgörande ansvaret för verksamheten. Modellen med enrå-dighetsverk tillgodoser kraven på såväl en tydlig ansvarsbild som behovet av att stärka regeringens styrmöjligheter bl.a. genom att klargö-ra politiska prioriteringar.

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

Redan i propositionen (1993/94:185) om Förvaltningsmyndigheternas ledning förordades modellen med enrå-dighetsverk särskilt för de myndigheter som skulle komma att få en stark anknytning till ge-menskapens politik. I 1995 års kompletteringsproposition (prop. 1994/95:150), bilaga 7, föreslogs att verksamhetens art och regeringens behov av styrning skulle vara utgångspunkten för valet av ledningsform. 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 ledningsfor-men enrå-dighetsverk 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 verksamhetschefen 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 omarbätas.

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 internrevisio-

nen 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.

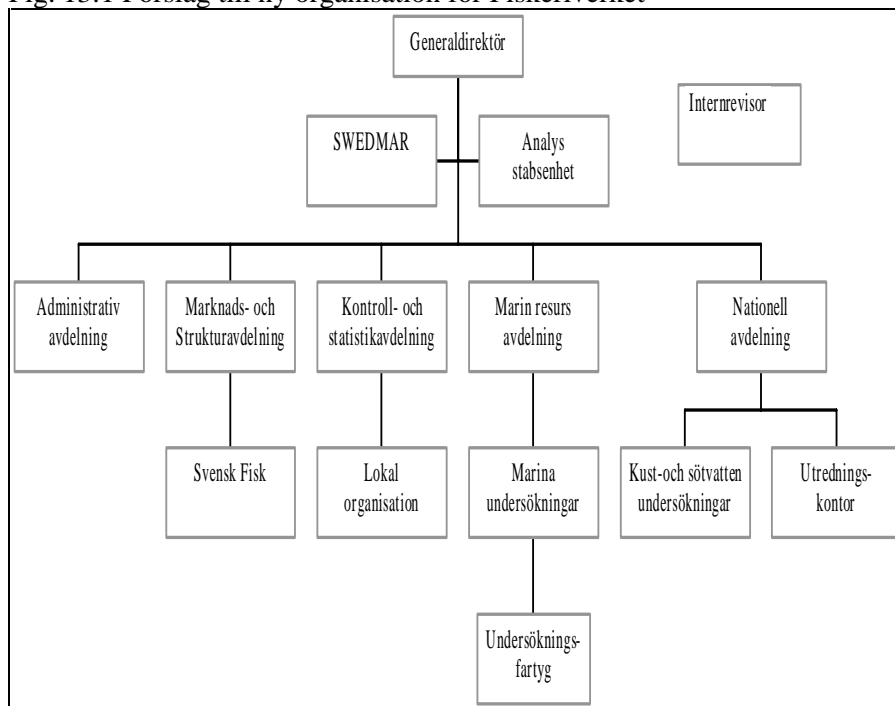
För att stärka det arbetet inom gemenskapspolitiken på lång sikt är det nödvändigt att inom verket inrätta en analys- och utredningsenhet. För Fiskeriverkets organisation för och arbete med strukturstöd kan marginella förändringar behövas.

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 fiskeri-

politiken. 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 förstär-



ka 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 personer.

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 organisation 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. Ansva-

ret 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. 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 miljöövd.)	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 fiskerid administration

Från enhet	personår
Nationell avdelning (nuvarande Resurs och miljöavd.)	6
Analysenheten ( nuvarande Utredningsavdelningen)	2
Kust- och Sötvattensenheten (Sötvattenslaboratoriet)	13
laboratoriet	
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, gränsälvutredningen 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 åstadkommas 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. Forskningsverksamheten 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. Ansvar 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 uppskatta 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. Perioden 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 ärendetyper 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 sakkunnig 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 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 där emot 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 fiskerid administrationen leda till effektivitetsvinster och kostnadsbesparingar. De i förslagen framförda förändringarna innebär sammantaget en omfattande strukturförändring av fiskeri-administrationen och forskningsorganisationen. Samtliga förslag har var för sig tillkommit i syfte att effektivisera fiskerid administrationen 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 organisationers 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 av-

seende 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 12 behandlar 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 eftersom 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 fiskeriadministrations 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
<b>Summa</b>	<b>1 100 000</b>



