

Ert dnr: 613-16.

Naturskyddsforeningens synpunkter på Havs och vattenmyndighetens forslag på tillfalligt overlåtelsebara fiskerättigheter inom det demersala fisket**Sammanfattning**

Naturskyddsforeningen välkomnar att Havs och vattenmyndigheten (HaV) med forslaget försöker lösa den akuta krisen för svenska yrkesfiskare som kommer av den nya landningsskyldigheten. Det är vidare bra att HaV uttryckligen skriver att systemet är tillfalligt och att myndighetens intention är att skydda det småskaliga och selektiva fisket. Foreningen ser dock flera risker och oklarheter med forslaget. T.ex. är det oklart hur det småskaliga fisket skyddas och ges möjlighet att utvecklas. Det finns en stor risk att nuvarande forslag tolkas som ett första steg mot individuella köp- och säljbara kvoter. Om den foreslagna fördelningsnyckeln mellan de olika fiskesegmenten permanentas kommer sannolikt nuvarande bottenrålsbaserade fiske cementeras. Detta skulle foreningen se som mycket olyckligt då den menar att passiva redskap och det småskaliga fisket bör prioriteras och tillåtas att utvecklas betydligt mer än vad som idag är fallet. Detta eftersom det är mer skonsamt mot ekosystemet, ger högre biologisk mångfald och skapar förutsättningar för en mer naturlig åldersfördelning i fiskpopulationerna. Att gynna skonsamt fiske är också helt i linje med havsmiljöförordningen, en ekosystembaserad fiskeförvaltning och den nationella fiskestrategin. Att maximalt nyttja EU:s kvoter och skapa lönsamhet för ett fåtal fiskare bör inte vara en nationell prioritet, det är att få ut så stort samhällsekonomisk värde av fångsten som möjligt.

Introduktion

Havs- och vattenmyndigheten (HaV) föreslår i remissen ett nytt system för att kunna omfördela fiskekvoter för bland annat torsk i Östersjön och vitfisk, havskräfta och räka i Västerhavet. Syftet med forslaget är enligt HaV att minska utkast av fisk och att undvika kollektiva fiskestopp då vissa arter med låga svenska kvoter riskerar att stoppa det svenska blandfisket trots att det finns kvar kvot av målarten. Det ska också öka fiskets ekonomiska bärkraft.

Forslaget

Forslaget bygger på ett system med årsvis individuell fördelning av kvoter där kvoterna kan överlåtas mellan fiskelicensinnehavare under året. HaV föreslår en nyckel för hur fördelningen mellan de olika fiskesegmenten ska gå till, där myndigheten säger sig särskilt ha beaktat det småskaliga kustnära fiskets behov, främjandet av selektivt fiske samt att de svenska fiskekvoterna ska kunna nyttjas i största möjliga mån. Nyckeln är beskriven men svårgenomtränglig och resultatet av nyckeln, d.v.s. hur mycket av kvoterna som ska öronmärkas för skonsamt kustnära fisket, saknas.

Generella synpunkter på överförbara fiskerättigheter

Naturskyddsföreningen har tillsammans med sina paraplyorganisationer Seas at Risk och Internationella Fiskesekretariatet länge varit kritiska mot system med säljbara fiskerättigheter.^{1,2} Anledningen är framförallt att samhället förlorar kontrollen över hur fisket sker och därmed också möjligheten att styra fisket till de fiskare som fiskar mest ekologiskt och socialt hållbart. Kvoter och kapital riskerar att koncentreras till ett fåtal fiskare, faktum är att det är en del av målsättningen, och där visar erfarenheterna från våra grannländer att det oftast är de småskaliga och skonsamma fisket som missgynnas.^{3,4,5}

Denna utveckling rimmar illa med Naturskyddsföreningens idé om ett framtida hållbart och skonsamt svenskt fiske, målen i havsmiljöförordningen och en ekosystembaserad fiskeförvaltning. Det rimmar också illa med målen och visionen för det svenska yrkesfisket uttryckt i den nationella yrkesfiskestrategin⁶ som dels styr mot ett skonsamt fiske som ska ge stora fiskar, och dels betonar vikten av att väga in samhällsekonomiska värden i förvaltningen: ”År 2020 förvaltas, fördelas och nyttjas de svenska fiskresurserna miljömässigt långsiktigt hållbart. Inom de miljömässigt hållbara ramarna strävar förvaltningen efter att skapa största samhällsekonomiska värde inkluderande sociala och ekonomiska aspekter.”

Det finns dock också givetvis fördelar med marknadsbaserade system. De som köper nyttjanderätter kan förhoppningsvis nyttja resursen mer kostnadseffektivt och skapa större lönsamhet för sig själva. Olönsamma företag kan välja att ta sig ur systemet. På så sätt kan överkapaciteten i flottan minska och sådan förefaller finnas inte minst inom bottentrålningssegmentet i Östersjön. En annan potentiell fördel är en mer effektiv och resurseffektiv statlig administration då yrkesfiskarna själva, ofta genom producentorganisationer, kan administrera och reglera sina fångster mot kvoterna. Ytterligare en fördel från ett förvaltningsperspektiv är att kontrollen av fisket blir lättare med färre yrkesfiskare.

HaV:s föreslagna system är inte ett system för köp och säljbara fiskerättigheter utan en slags hybridlösning med egna kvoter som delvis är överförbara och bara gäller för ett år i taget. Enligt förslaget ska kvoterna inte kunna köpas och säljas utan bara bytas men det är inte helt lätt att förstå hur detta ska fungera i praktiken. Hur ska t.ex. pelagiska fiskare kunna få andel av kvoterna (så som föreslaget) om de inte får betala för dem? Här finns en uppenbar risk för en svart marknad och dolda överenskommelser mellan fiskare. Det förefaller därför som att detta förslag, för att kunna bli långvarigt, behöver utvecklas till ett sälj- och köpsystem, vilket oroar föreningen av anledningar nämnda ovan.

Frågan om huruvida Sverige nationellt ska införa överförbara sälj- och köpbara kvoter i det demersala fisket (efter bottenlevande arter) är i högsta grad politisk. I förlängningen handlar det om vilket fiske vi vill ha i Sverige. Idag domineras kvotutnyttjandet i det svenska demersala fisket av bottentrålsfiske. Alla nordhavsräkor, 68 procent av havskräftorna och ca 75 procent av torsken

¹ http://seas-at-risk.org/old/Images/2012_04%20-%20Letter%20to%20ministers%20-%20-%20TFC%20and%20Regionalization.pdf

² 25 svenska beslut för svenska hav, Naturskyddsföreningen 2011.

³ Benediktsson K. o A. Karlsdottir (2011) Iceland: crisis and regional development – Thanks for all the fish

⁴ Captains of Finance - An Inquiry into Market-based Fisheries Management. Høst, Jeppe (2013), University of Copenhagen, PhD Thesis

⁵ Prof Højrop, på konferensen Östersjöfiske2020

⁶ Yrkesfiskestrategin, Jordbruksverket och Havs och vattenmyndigheten, 2016.

fångas idag med bottentrål.⁷ Vill medborgare och politiker se mer småskaligt skonsamt fiske och levande fiskesamhällen behöver dessa särskilt stimuleras. Genom att som nu föreslå en nyckel för fördelning av kvoter mellan segment som bygger på historiska fångster från de senaste åren skulle nuvarande system permanentas. Men vill beslutsfattare och förvaltare så kan ett system för överförbara rättigheter utformas för att gynna ett icke-destruktivt och selektivt fiske genom att avsätta stora kvoter just till detta fiske i systemet. Därför önskar föreningen se en bredare och politisk diskussion i frågan och skulle vilja be HaV att lyfta den till en sådan nivå innan något system permanentas.

Syftet med landningsskyldigheten

Införandet av landningsskyldigheten, eller utkastförbudet, i den EU-gemensamma fiskepolitiken var ett stort och viktigt steg mot ett framtida hållbart fiske inom EU. Ett uttalat mål med landningsskyldigheten är att påskynda utvecklingen och gynna användningen av selektiva och skonsamma fiskemetoder. När lagstiftarna valde att bestämma att yrkesfiskare ska behålla all fångst de fångar ombord så gjorde de det bland annat med avsikten att ge yrkesfiskarna två olika incitament att fiska mer selektivt. Dessa incitament är:

1. Bifångst tar upp värdefullt lastutrymme med fiskar med lågt ekonomiskt värde vilket minskar lönsamheten i fisket.
2. När kvoten för bifångsten är slut måste fisket stängas.

Tanken med landningsskyldigheten var inte att yrkesfiskare skulle få ett flertal undantag från landningsskyldigheten för bifångstarter så att dessa fortsatt kunde fångas. Inte heller var tanken att problemet skulle lösas genom att myndigheterna införde ett system för fiskare att byta till sig kvoter för bifångster. Ett sådant system minskar inte bifångsterna totalt sett och tar också bort incitamentet för yrkesfiskarna att själva bli mer selektiva i sitt fiske. Med det sagt så är föreningen medveten om att det finns en rad inneboende problem med nuvarande system som bland annat härrör till EU:s relativa stabilitet i kvotfördelning mellan länderna och som måste lösas.

Systemets omfattning

Naturskyddsföreningen har förståelse för att det finns ett antal arter där landningsskyldigheten ställer till stora problem för det svenska yrkesfisket på grund av att just den svenska kvoten är för liten, så kallade begränsande arter. Här behövs ett system omedelbart för att lösa fiskets akuta behov. Föreningen anser dock att HaV:s beskrivning av begränsande arter är alltför förenklad. Dessa arter är inte enbart ett problem som grundar sig i en obalans mellan kvot och fångstsammansättning sett till tidigare fiske. Det handlar det ofta om att begränsande arter har en låg kvot därför att arten/beståndet inte tål ett högre fisketryck. Så är det t.ex. för kustbestånden av torsk i Kattegatt. Detta problem kan därför inte heller lätt lösas med en ny fördelningsmodell av dessa låga kvoter utan grundar sig i årtionden av överfiske och dålig förvaltning. För att på riktigt komma ifrån situationen måste havens fiskebestånd tillåtas växa till sig, överfisket upphöra och det destruktiva fisket med bottentrål minska. Först när alla fiskbestånd ligger på biomassor långt över B_{MSY} och har naturliga åldersfördelningar, först när de marina ekosystemen är intakta med god buffrande förmåga och hög tillväxt, först då kan yrkesfisket ta av överskottet utan att riskera vare sig överfiske eller fiskestopp. Och vill svensk fiskeförvaltning och svenska politiker att vi ska ta oss till dit så finns här framöver ett gyllene tillfälle att styra det svenska yrkesfisket i rätt riktning.

Fördelning av fångstmöjligheter

⁷ Fiska för framtiden, om bottentrålning i svenska vatten. Naturskyddsföreningen 2016.

Förslaget är att fångsmöjligheter ska fördelas mellan olika fångstmetoder, kustfiskare och övriga fiskare och att detta ska bestämmas utifrån tidigare kvoter och nyttjande, landningskyldigheten och med hänsyn till det småskaliga fisket. Föreningen går inte här närmare in på den föreslagna fördelningsnyckeln utan nöjer sig med att konstatera att trots att nyckeln är utförligt beskriven så är den inte lätt att förstå och facit, det vill säga vad nyckeln betyder i reella procenttal för de olika fiskesegmenten, saknas i remissen. Detta är en svaghet med remissen som gör den svårt att bemöta.

Naturskyddsföreningen välkomnar HaVs uttalade intention med förslaget att skydda ett selektivt fiske med passiva redskap, men det är oklart hur detta ska ske. Föreningen anser att om man menar allvar med sin intention så måste dessa redskap prioriteras och ges utrymme på bekostnad av bottentrål, t.ex. genom att avsätta en större kvot för passiva redskap än de för tillfälle nyttjar och på så sätt ge möjlighet för fisket att utvecklas.

Havskräfta

Vad gäller fördelningen inom havskräftfisket så delar HaV upp havskräftfiske med bur, havskräftfiske med bottentrålning utan rist och med rist. Den uttalade målsättningen är att få fler att sluta fiska med bottentrålning utan rist vilket föreningen välkomnar. Men inget skrivs om någon målsättning med att få fler att fiska med bur. Naturskyddsföreningen vill se ett system som gynnar det mycket skonsammare burfisket efter havskräfta framför bottentrålningsfiske efter samma art oavsett om det sker med rist då mycket av bottentrålningens skadliga effekter på bottnarna inklusive sedimentation inte påverkas av rist.⁷ Föreningen anser att burfisket bör hanteras inom ramen för en väl tilltagen kustkvot.

Nordhavsräka

Att räkfisket med bottentrål med rist är bättre än det utan rist är uppenbart men precis som i havskräftfisket så finns förhoppningsvis snart också ett småskaligt räkfiske med bur.⁸ Naturskyddsföreningen önskar se att HaV föreslagna fördelningssystem framledes ska ge detta fiske möjlighet att utvecklas. Det är viktigt att de räkfiskare som idag fiskar med bottentrål i kustnära områden får incitament att byta redskap.

Alternativa system

Precis som HaV själva skriver i sin konsekvensbeskrivning av det föreslagna systemet så finns ett alternativt sätt att minimera risken för att begränsande arter ska stoppa svenskt fiske och det är att minska det icke selektiva blandfisket och styra mot ett mer selektivt och skonsamt fiske. Föreningen ser att det finns flera fördelar med ett sådant system:

1. Det skulle på allvar minska bifångsterna både av icke begränsande och begränsande arter i svenskt fiske. Inte bara flytta runt dem mellan olika fartyg. Detta skulle i sin tur gynna den biologiska mångfalden i haven och i förlängningen också det svenska fisket.
2. De fiskare som idag använder selektiva skonsamma fisken som bur och fasta garn är framförallt småskaliga kustnära fiskare. Detta är en yrkesgrupp som många förvaltare och politiker säger sig vilja värna.
3. Det skulle rimma väl med artikel 17 i EUs basförordning för fiske. Enligt denna artikel ska medlemsstaterna tillämpa transparenta och objektiva kriterier, inbegripet miljömässiga, sociala och ekonomiska kriterier när de fördelar fiskemöjligheter - ”Inom ramen för de fiskemöjligheter som de tilldelats ska medlemsstaterna sträva efter att ge incitament till

⁸ <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=125&artikel=6345912>

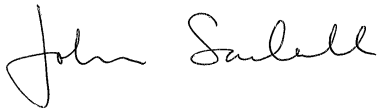
fiskefartyg som använder selektiva fiskeredskap eller miljövänligare fiskemetoder, med bl.a. minskad energikonsumtion eller minskade skador på livsmiljöer.”

4. Förvaltare behåller kontrollen över vem som fiskar och hur på en gemensam resurs. Med överförbara kvoter förloras den kontrollen mer eller mindre, beroende på hur väl man lyckas låsa fisket till olika flottsegment.

HaV skriver själva att de negativa effekterna av ett sådant system skulle vara att valfriheten för yrkesfiskarna minskar och att det riskerar att de svenska kvoterna inte nyttjas helt. Idag är dock valfriheten för fiskare att byta redskap redan starkt begränsad av de olika särskilda tillstånd som behövs. Att tillåta redskapsbyten inom det skonsamma selektiva fisket skulle knappast vara ett problem. Om systemet skulle införas abrupt skulle det givetvis innebära att många kvoter inte skulle kunna fiskas upp eftersom merparten av de svenska kvoterna idag tas upp med bottentrål. Men med en gradvis infasning skulle den svenska förvaltningen kunna styra svensk fiske mot både ekologisk och social hållbarhet och stort kvotutnyttjande. Enligt den svenska yrkesfiskestrategin är den nationella prioriteten att få ut så stort samhällsekonomiska värde av fångsten som möjligt, inte att fullt ut nyttja EUs kvoter eller att skapa hög lönsamhet för ett fåtal fiskare.

Stockholm 18 november 2016

För Naturskyddsföreningen



Johanna Sandahl
Ordförande



Ellen Bruno
Sakkunnig marina ekosystem och fiske