



Göteborg den 30 april 2020

Havs- och vattenmyndigheten
havochvatten@havochvatten.se

Skriftliga synpunkter: Mål och fördelningen av demersala fiskemöjligheter – dialogunderlag om framtidens fördelning av demersala fiskemöjligheter (dnr 01375-2020)

Sveriges Fiskares PO (SFPO) företräder ca 250 fiskefartyg främst inom det demersala fisket. Vi har medlemmar längs hela den svenska kusten, från Strömstad till Kalix. Vi tackar Havs- och vattenmyndigheten för möjligheten att få lämna synpunkter på rubricerat dialogunderlag om framtidens fördelning av demersala fiskemöjligheter.

Det nuvarande demersala systemet framtoqs av fisket genom arbetsgrupper och är solidariskt. Systemet hade till skillnad från det pelagiska inte till syfte att minska antalet aktörer och ska så ej heller ha.

Överlåtbara system finns i alla länder runt Nordsjön och är inget unikt för ett europeiskt fiske! Däremot är det mycket unikt att inte ha ett överförbart system. Hur systemen slår och vad de får för effekter styrs helt och hållet av utformningen.

Det systemet vi har i dag är byggt på den flottstruktur vi har och förhållandet mellan större och mindre fartyg, levande hamnar och möjligheter för fiskare att komma in och ur fisket. Helt klart ger system med denna utformning en förnyring och gör det möjligt att investera in i framtiden.

Motståndarna till överlåtbarhet är ofta samma som var emot det systemet vi har i dag! Men i dag är de de största försvararna av dagens system. Viktigt är att inte förändra för mycket men som Havs- och vattenmyndigheten själva konstaterar är systemet utkastdrivande i vissa

segment. Genom en dialog med fisket går detta att lösa. Under hela arbetet med dagens system var målsättningen att klara landningsskyldigheten och ta bort incitamentet att kasta fisk och skaldjur, låt oss fortsätta på den inslagna linjen. Kvotebåtar och osäkerhet är de stora negativa bitarna med dagens system! Låt oss nu ta nästa steg och ge oss samma möjlighet som våra kollegor i Europa att ha ett starkt och hållbart fiske.

Inledningsvis vill uttryckas beröm för dialogunderlaget, som håller en hög nivå.

Nedan besvaras de frågor som vi ombetts besvara i önskad ordning:

Fråga 1 – Håller ni med om fördelarna och riskerna i analysen i relation till de olika målen i dialogunderlaget? Finns det fördelar och/eller risker som ni anser att analysen underskattat, överskattat eller som ni anser helt saknas?

a) Genomförande av landningsskyldigheten (4.1, s. 19)

Fördelningen av fiskemöjligheter nationellt har en stor påverkan – tillsammans med övriga förvaltningsverktyg – på efterlevnaden av landningsskyldigheten. SFPO vill lyfta fram olikheten i skapandet av det nuvarande systemet vad gäller fördelningsmetodik. Samtliga arter med undantag för räka baserades på historiskt fiske (landad fångst), medan räkfiskets fördelningsmetodik innehåller ransonsklasstillhörighet och aktivitetsgrad.

Resultatet av fördelningen av räka blev en överkompensation av det småskaliga räkfisket och här har vi gått för långt. Om en fördelning utifrån andra fördelningskriterier än historiskt fiske används och resultatet i förhållande till historiskt fiske skiljer sig åt allt för mycket så skapar det problem för de som missgynnas (som upplever en stor grad av orättvisa), särskilt så med avseende på möjligheten att efterkomma landningsskyldigheten. Givetvis kan och ska dessa fiskare efterkomma landningsskyldigheten ändå, men effekten därav blir en ekonomisk förlust som myndigheten själv konstaterat. **SFPO anser att Havs- och vattenmyndigheten i samband med införandet av permanenta överlåtelsemöjligheter i det demersala systemet också ska göra justeringar i fördelningen av räka i samråd med näringen.**

Det förhållandet att **många demersala kvoter är lågt nyttjade är hänförligt till tillståndsgivningen.** Utrymme finns för ett ökat demersalt fiske, jfr Livsmedelsstrategin.

Landningsskyldigheten ställer krav på fångstmönster och redskapsanvändning som matchar kvoterna. Just därför **behövs en möjlighet för fiskare att kunna matcha sina kvoter med det fiske de bedriver för en längre tidsperiod än årligen.** Därigenom säkerställs regelverkets trovärdighet och efterlevnad. En **fiskeföretagares planeringshorisont** måste vara längre än ett år utifrån många aspekter. Internationella erfarenheter visar att fiskare tänker mer som företagare än fiskare.

En möjlighet att matcha sina kvoter mot verkligheten och att ha en realistisk möjlighet att efterkomma regelverken är något som alla önskar, givetvis i kombination med en fungerande kontroll som är garanten för efterlevnad. **Permanent överföringsmöjligheter är en nödvändighet.** En hållbar regelefterlevnad nås om utövarna accepterar, förstår och har möjlighet att förhålla sig till regleringar på rätt sätt.

Den **individuella redskapsanvändningen** styrs utöver av lagstiftningen av fiskarens fångstmöjligheter. På samma sätt som lagstiftningen ändras över tiden behöver det finnas en möjlighet för fiskaren att ändra sina fångstmöjligheter för en tid om mer än ett år, som är en extremt kort tidsperiod företagsekonomiskt betraktat.

En **förklaring till att användandet av nya mer selektiva redskap är låg** är att lönsamheten är inte tillräckligt god för att möjliggöra sådana åtgärder. Möjligheten att optimera verksamheterna behöver förbättras genom att tillåta permanenta överlåtelser av fiskemöjligheter. En annan förklaring kan vara

att man inte vill ändra från något som man anser fungerar bra och som man är väl förtrogen med. En tredje förklaring kan vara att om de nyttjade redskapens användning matchar de fångstmöjligheter man har så fungerar allt bra och behovet av ytterligare selektering är då litet (särskilt i förhållande till den låga nyttjandegraden av de samlade svenska demersala kvoterna).

SFPO anser att ett system med fiskerättigheter bidrar till en ökad efterlevnad av landningsskyldigheten såväl som annan reglering. Vi delar forskningens uppfattning att högre lönsamhet leder till en större grad av ansvar som bl.a. tar sig uttryck i en större vilja att efterleva regler.

SFPO delar den uppfattning som följde av myndighetens enkätundersökning – att ett mer långsiktigt system innebär **större ekonomisk trygghet**. Fördelarna slutar dock inte där, en annan viktig fördel är att den enskilde fiskarens **rättssäkerhet förstärks**. Det är vidare korrekt att om det inte finns en möjlighet att över tiden permanent anpassa sina fiskemöjligheter till det fiske man bedriver utifrån kvotförändringar etc. så leder det till en bekymmersam situation för fiskare.

SFPO delar uppfattningen att överlåtbarhet med permanent verkan bidrar till att tillskapa **balans i flottstrukturen**. En permanent överföringsmöjlighet i kombination med en bra fungerande kontroll och övervakning samt reglering i övrigt garanterar sammantaget det bästa möjliga. Utifrån rådande situation kan det innebära en ökning av flottan.

En ordning med permanent överföringsmöjlighet innebär i likhet med andra ordningar en risk för utkast. Med en permanent överföringsmöjlighet följer enligt vår uppfattning att denna risk är mindre till följd av ansvars känsla osv.

Resonemanget om **förväntningar** vad gäller innehav av fiskemöjligheter och redskapsanvändning torde endast vara teoretiskt relevanta, yrkesfiskare är vana vid tvära kast och korta tidsramar i regleringen, som ju faktiskt är ettårig i sin viktigaste del – kvoterna.

Frågan om ett system med fiskerättigheter begränsar styråtgärder för att få på plats ett mer selektivt fiske besvarar vi med ett nej, sådana åtgärder kan och bör i vissa fall vidtas oavsett hur systemet är utformat. Om resonemanget om **positiv särbehandling vid tilldelning av kvot** (fångsträttigheter) anser SFPO att detta i praktiken innebär en diskriminering av fiskare som fiskat lagligt.

Vad gäller **redskapsreglering och nationell reglering** kan det i vissa fall finnas fog för en sådan (SFPO har t.ex. utan framgång förordat en minsta maskstorlek om 45 mm i räkfisket), men det är viktigt att förhålla sig till målsättningen om ”level playing field” i den gemensamma fiskeripolitiken. Att knyta en viss redskapsanvändning till en fångsträttighet är enligt SFPO principiellt fel, det är alltid den enskilde fiskaren som väljer bäst bland de lagliga redskapsalternativ som finns.

SFPO anser inte att ett system med fiskerättigheter på något sätt begränsar möjligheterna att styra fisket mot att använda mer selektiva redskap, m.a.o. den **tekniska regleringen är okänslig i fråga om valet av förvaltningssystem**.

b) Begränsad påverkan på arter och näringsväv (4.2, s. 25)

SFPO anser att frågan om påverkan på arter och näringsväv **inte helt enkelt går att koppla till frågan om överlåtelsemöjligheten av demersala fångstmöjligheter ska vara begränsade till ett år eller löpa över en längre tidsperiod**. Å andra sidan kan man på goda grunder anta att ansvars känslan för beståndens vällävnad ökar om man innehar en fångstmöjlighet för en längre tid än om ett år. Denna ansvars känsla verkar positivt med avseende på påverkan på arter och näringsväv enligt vår övertygelse i så mening att åtgärder som har en negativ effekt avstås ifrån i större grad än annars.

Bottentrålningens negativa effekter på havsmiljön måste belysas på ett korrekt sätt. Här anser SFPO att myndigheten har ett ansvar. Givetvis har bottentrålning en effekt, men denna är att jämföras med att harva en åker eller vilken annan mänsklig verksamhet som helst med avseende på livsmedelsproduktion. Ska harvningens effekter leda till att vi inte ska ha något jordbruk? Bottentrålningen kan som allt annat

förbättras. Sådana förbättringar är rätt väg att gå; det handlar om livsmedelsproduktion. Det finns anledningar till att bottentrålning är det ledande sättet att fiska på och det pågår förbättringsprojekt.

SFPO anser att ett system med permanenta överföringar marginellt, men i positiv riktning, påverkar arter och näringsväv. Påverkan på arter torde vara större än påverkan på näringsväv.

Synsättet i sista stycket på s. 26 förefaller märkligt, där omtalas nästan som en nackdel slutsatsen att minskningen i antalet fartyg i det pelagiska segmentet inte har lett till att uttaget av fiske enligt kvoterna inte har minskat. **Målsättningen ska givetvis alltid vara att de till Sverige tilldelade fiskemöjligheterna, alltså det som långsiktigt hållbart kan fiskas, också fiskas.** Det är dock viktigt att betona att det pelagiska systemet inte går att jämföra med det demersala då olikheterna är stora.

c) Begränsad påverkan på bentiska habitat (4.3, s. 27)

Fördelningen av fiskemöjligheter ska givetvis bidra till upprätthållande och återskapande av god miljöstatus för bentiska habitat i den utsträckningen så är möjligt.

Alla **miljömål måste dock sättas i perspektiv av annan reglering**: på fiskets område och vad gäller livsmedelsproduktion, se t.ex. Livsmedelsstrategin – något som i betydelse, i dessa tider av COVID-19, blivit allt mer viktigt.

I resonemanget på s. 28 framstår det som märkligt att man talar om en risk vad gäller det som klassificeras som ”överflödigt” fiskekapacitet. Just det faktum att denna klassificerats som överflödigt talar för sig självt. Det är rätt att om kvoterna fångas med mindre fartygskapacitet, så blir **miljöbelastningen mindre**, å andra sidan är levande kustsamhällen också viktigt. Den tekniska regleringen har här en avgörande betydelse i detta sammanhang och bestämmandet av hur den regleringen ska utformas beror även på andra omständigheter.

Ett system med demersala fiskerättigheter leder inte till ökade negativa effekter av bottentrålning gentemot dagens system. Det leder inte till minskade möjligheter att vid behov införa åtgärder för att minska negativa effekter. **Regleringens utformning är av avgörande betydelse**, inte om överlåtelser tillåts under endast ett år eller med permanent verkan.

d) Ekonomiskt bärkraftig näring (4.4, s. 29)

Näringsens **ekonomiska bärkraftighet förbättras** av ett system med permanenta överlåtelsemöjligheter, eftersom det möjliggör för bättre planeringsmöjligheter och en större förutsägbarhet. Det nuvarande systemet behöver justeras och förbättras.

Problematiken med **kvotbåtar** är väl känd av Havs- och vattenmyndigheten. Med en permanent överlåtelsemöjlighet elimineras detta kostsamma och för många (inte bara yrkesfiskare, utan även för Havs- och vattenmyndigheten, kommuner m.fl.) bekymmersamma problem.

Utifrån ett **sjösäkerhetsperspektiv** citeras här en person som tidigare hade en ledande befattning på Sjöfartsverket: ”Det finns väl ingen som försvarar att kvotbåtarna finns kvar, det är ju **komplett vansinne** utifrån ett sjösäkerhetsperspektiv för att inte tala om ur ett fiskeriperspektiv”.

SFPO anser detsamma och även utifrån andra aspekter, bl.a. ett **företagsekonomiskt perspektiv**, är **oklokt** att inte skapa förutsättningar för kvotbåtarnas bortskaffande från den svenska fiskeflottan. Utifrån ett miljöperspektiv blir slutsatsen exakt densamma. Det finns inga skäl att kvarhålla kvotbåtar. Kvotbåtar bidrar på intet sätt till öppna hamnar och bevarande av kulturmiljöer.

Givetvis ska ett system med permanenta överföringsmöjligheter innebära samma förutsägbarhet för alla, ej heller ska det bidra till ojämlika förutsättningar. Vidare är det viktigt med nyetableringar inom fisket.

I en rapport från Nordiska rådet (Nordic Experiences of fisheries management – Seen in relation to the reform of the EU Common Fisheries Policy) sammanfattas nordiska erfarenheter av permanent överförbara fiskerättigheter och andra rättighetsbaserade system (RBM) på följande sätt:

”In the Nordic countries RBM systems with transferability of rights have contributed to adjusting the fleet capacity to the fish resources available for exploitation. This is the common experience from Iceland, Norway and Denmark, despite the differences in sector structure and resource base. With the reduction of the fleet capacity to match the TACs and fish quotas, the economic performance of the remaining active fishing vessels has improved significantly. The fishing industry in the Nordic countries has become more profitable with the adoption of RBM systems, generating a sizeable resource rent.”

e) Levande kustsamhällen och främjande av småskaligt kustnära fiske (4.5, s. 31)

Mekanismer för att **skydda och bevara det mest småskaliga fisket** är viktiga och har en naturlig plats i det nuvarande systemet, dessa mekanismer bör kvarstå (eventuellt i modifierad form) i ett system med demersala fiskerättigheter.

Skyddet och bevarandet av det mest småskaliga fisket måste dock vara **balanserat**, på sådant sätt att det inte undanröjer förutsättningarna för andra aktörer att efterkomma gällande lagstiftning, jfr det ovan sagda om räkfisket.

Ett system med överlåtbara fiskerättigheter leder till det som systemet designats för. Det pelagiska systemets syfte (minskning av antalet aktörer) var ett helt annat än vad det bör vara för det demersala fisket. Att **permanenta överföringar rent generellt leder till att allt småskaligt köps upp av storskaligt är inte med sanningen överensstämmande**, jfr det pelagiska systemet i Sverige (där mellansegmentet är det som minskat mest och det småskaliga finns kvar). Den oro som finns för sociala effekter måste i varje enskilt fall analyseras och lösas, argumentets kraft minskar om man bryter ner det i konkreta termer och analyserar situationen. En aspekt som ofta missas är den självklara att yrkesfiskare har statens uppdrag att förse marknaden med den fisk som långsiktigt hållbart kan fiskas – livsmedelsförsörjning – för att skapa mervärden i samhället. Dessa aspekter är väl beaktade i nuvarande system.

Vikten av **långsiktighet** och **kontinuitet** kan inte nog betonas och detsamma gäller betydelsen av stabila och rättvisa förutsättningar, kända av alla i tid.

f) Föryngring och nyetableringsmöjligheter (4.6, s. 32)

SFPO biträder uppfattningen att ett system med permanent överlåtbara demersala fiskerättigheter verkar **positivt med avseende på föryngring, positivt för generationsväxlingar och positivt för lönsamheten**. Den sist nämnda omständigheten är det som är det **centrala** för att komma till rätta med nuvarande åldersstrukturproblem.

Mot bakgrund av hur tillträdessituationen ser ut idag kan endast konstateras att en ordning med permanent överlåtelsemöjlighet skulle vara **positivt sammantaget sett**. Det är en felaktig illusion att tro att vem som helst kan bli räkfiskare idag, bara för att nämna ett exempel.

g) Kontrollerbarhet (4.7, s. 33)

Om permanenta överföringar möjliggörs leder det till mindre antal båtar; ett mindre antal båtar med oförändrad kontroll leder per automatik till en **bättre kontroll**. Ändrade fiskemönster etc. kan pareras av lagstiftningen.

Det viktiga är dock enligt vår mening att de regleringar som gäller **accepteras, förstås och efterlevs**. Kontrollen är dock nödvändig.

h) En flotta i balans med resursen (4.8, s. 34)

Se citatet ovan från Nordiska rådet – **genom ITQ justeras relationen mellan flotta och resurs på ett fungerande sätt och balans nås.**

i) Enkelt, effektivt och transparent regelverk (4.9, s. 35)

Den rådande **bulvanordningen är förkastlig** i alla delar och en produkt av avsaknaden av en möjlighet till permanenta överföringar av demersala fiskerättigheter. Den enskildes rättssäkerhet lider till följd av detta.

Ledorden **enkelhet, effektivitet och transparens** måste ges innehåll, bl.a. genom ett införande av en möjlighet till permanenta överföringar av demersala fiskerättigheter.

Den rådande ordningen med kvotbåtar och bulvanskap bidrar inte till **största möjliga samhällsnytta.**

Resonemanget om inlåsnings effekter om man har en gammal referensperiod i materialet (s. 36) är relevant och problemet som följer därav löses genom en möjlighet till permanenta överföringar. Att uppdatera referensperioden torde inte vara något önskvärt eller lämpligt alternativ, då nackdelarna därav skulle bli synnerligen omfattande.

Resonemanget om värde på fiskerättigheter är relevant, men frågan måste ställas – **vem, om inte marknaden, ska fastställa ett värde på fiskerättigheter?** Det är lagstiftarens uppgift – särskilt utifrån att fisken är en gemensam resurs – att styra regelverk etc. så att önskvärda mål nås. Tydlighet och transparens är viktiga ledord även i detta hänseende.

Fråga 2 – Hur anser ni att man bäst uppnår dessa mål i ett system med fiskerättigheter (ett långsiktigt system)?

Se ovan och nedan med avseende på utformning.

Ett införande av en permanent överföringsmöjlighet av demersala fiskerättigheter är en av de **enskilt viktigaste frågorna** för om vi i framtiden ska ha ett lönsamt demersalt fiske i Sverige eller ej.

Fråga 3 – Hur anser ni att ett årligt system borde anpassas för att uppnå målen?

Se ovan och **SFPO förordar följande tågordning:**

Först bör Havs- och vattenmyndigheten initiera en snabb och effektiv process tillsammans med näringen för att komma tillrätta med fördelningen vad gäller räkfisket, jfr ovan.

Därefter bör myndigheten, efter att erforderliga beslut fattats av regeringen (möjliggörande av permanenta överföringar av demersala fiskerättigheter) **på basis av nuvarande ordning**, inkludera i det systemet en möjlighet för permanenta överföringar. Systemet med permanenta överföringar ska således endast appliceras på dem som redan idag har en individuell tilldelning – kust- och regionalkvoter bör ligga fast. Därefter bör principen om en adaptiv förvaltning tillämpas.

Slutord: ett införande av en möjlighet till permanenta överföringar av demersala fiskerättigheter leder inte till att alla förekommande problem löses, men det innebär att många av dem löses och det hade skapat nya förutsättningar för att lösa då kvarvarande problem.

Vi ser fram emot dialogmötet den 11 maj!

Med vänlig hälsning

SVERIGES FISKARES PO

Peter Ronelöv Olsson

Ordförande

Fredrik Lindberg

Ombudsman