

Havs- och vattenmyndigheten
Gullbergs Strandgata 15
411 04 Göteborg

Sportfiskarnas synpunkter gällande dialog om fördelning av demersala fiskemöjligheter, diarienummer 01375–2020

Bakgrund

I ett regeringsuppdrag ska Havs- och vattenmyndigheten föreslå förbättringsbehov när det gäller fördelning av demersala fiskemöjligheter. Det system som används för att fördela fiskemöjligheter ska, i rätt kombination med förvaltningens övriga verktyg, bidra till ett hållbart fiske ur ett biologiskt, socialt och ekonomiskt perspektiv. I myndighetens arbete med uppdraget analyseras bland annat frågan om nuvarande system bör ersättas av ett system med överlåtbara demersala fiskerättigheter.

Inledning

Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund (Sportfiskarna) är en demokratiskt uppbyggd ideell organisation och det organiserade sportfiskets företrädare i Sverige. Vår vision är ett hållbart fiske i friska vatten – för alla. Förbundet har idag 60 anställda och organiserar fler än 63 000 medlemmar. Sportfiske är en av Sveriges viktigaste fritidsaktiviteter med långt över en miljon utövare som varje år lägger mer än fem miljarder kronor på sitt fiske.

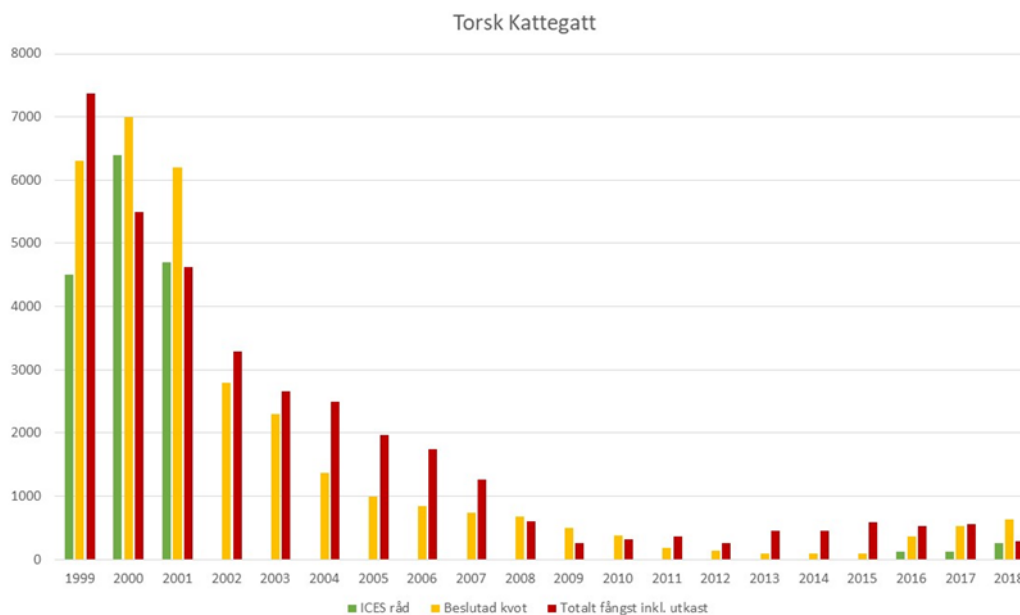
Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund (Sportfiskarna) har tagit del av underlaget och önskar lämna följande synpunkter.

Först och främst vill Sportfiskarna ge en eloge till de som medverkat till det 45-sidiga dialogunderlaget. Texterna är informativa, klagörande och resonerande. Sammantaget ett utmärkt dokument att ha som underlag till kommande diskussioner om hur våra gemensamma fiskresurser borde förvaltas.

Fördelningen och förvaltningen av våra gemensamma fiskbestånd är av oerhörd vikt för förbundet och dess medlemmar, men också för den breda allmänheten. Efter decennier av överfiske har vi sett en radikal beståndsnedgång av nära på alla kommersiellt viktiga och demersalt fiskade fiskbestånd runt svenska kusten. Kvoter har satts för högt, uttagen har varit för stora och enorma mängder fisk har dumpats helt lagligt under en av de senaste decenniernas största misshushållningar av en gemensam resurs i norra Europa. I princip alla kommersiellt viktiga arter i det demersala fisket är upptagna under någon av de tre hotkategorierna på Rödlistan. Många bestånd är bara en bråkdel av vad de var för 30–40 år sedan. Det är utgångsläget.

Sportfiskarna
Svartviksslingan 28
167 39 Bromma
info@sportfiskarna.se

För vissa arter som utsatts för ett särskilt hårt fisketryck är situationen i det närmaste att beskriva som en kollaps. Ett sådant exempel är Kattegatts torskbestånd, som enligt Internationella Havsforskningsrådet (ICES) per definition har överfiskats samtliga år mellan 2002 och 2018.



I Västerhavet ser vi nu historiskt låga nivåer av bland annat torsk och kolja, både i utsjön och nära kusten. I Östersjön är situationen mer komplex och påverkad av övergödning och andra faktorer, men ett tidigare ikoniskt torskbestånd överfiskades en absolut majoritet av åren 1990–2010. Utan återkomsten av framförallt starka rovfiskbestånd kommer antalet licensierade yrkesfiskare att fortsätta minska. Yrkesfisket har nu förlorat sin status som en av de svenska basnäringarna, i en tid där ett lönsamt kustnära fiske hade betytt väldigt mycket.

Den huvudsakliga orsaken till detta är inte en effektivisering av fiskeflottan, utan kollapsen av vår gemensamma fiskeresurs. För sport- och fritidsfisket saknas nästan helt förutsättningar för ett fiske efter matfiskar annat än makrill och kommersiellt mindre viktiga arter som öring. Demersalt fiskade arter som kolja, långa, rödspätta, kummel, havskatt och kusttorsk fångas i princip inte på spö längre, förutom i det trålfria Öresund. Ur ett folkhälsoperspektiv är det hela en politiskt sanktionerad tragedi av monumentala mått. Hur fick det bli så här?

En helt avgörande del av målsättningen i reformen av EU:s gemensamma fiskeripolitik och för det övergripande havsmiljöarbetet är efterlevnaden av landningsskyldigheten. Det var huvudanledningen till att man införde det nya fördelningssystemet 2017 och det fungerade uppenbarligen inte särskilt bra. Hur kan vi möta kraven på landningsskyldighet med ett nytt

fördelningssystem? På sidan 22 i dialogunderlaget konstateras att det finns ”*ekonomiska drivkrafter som verkar både för och emot ökat utkast i ITQ-system*” och att ”*sammanfattningsvis när det gäller landningsskyldighet ser vi inte att vi har möjlighet att dra slutsatser om ett långsiktigt system med fiskerättigheter skulle leda till bättre efterlevnad av landningsskyldighet*”.

Sammantaget har Sportfiskarna svårt att förstå tågordningen i svensk fiskeripolitik. Det känns som ett systemfel att börja prata om ett nytt system som inte tycks hjälpa landningsskyldigheten, med nuvarande beståndssituation som ingen tycks anstränga sig för att förbättra och där varje olagligt utkast bidrar till ytterligare en försämring av beståndssituationen. Har vi ens en resurs att fördela annat än utifrån MSY-förvaltningens teoretiska modeller? Det är uppenbart att de miljömässiga aspekterna – regleringarna om man så vill – måste komma före långa diskussioner om ett fördelningssystem. Landningsskyldighet, bifångstproblematik, high-grading och för den delen det faktum att svenska västkusten är ett av världens mest bottentrålade havsområden (källa: SLU) är parametrar som prioritetsmässigt måste sorteras ut innan nya funderingar kring yrkesfiskets struktur och lönsamhet.

Vidare går det inte att blunda för det faktum att ITQ-systemet för det pelagiska fisket med dess kvotkoncentrationer bevisligen har inneburit incitament för storskaliga felrapporteringar och en mycket stor påverkan på det lokala ekosystemet med avsaknad av strömming längs stora kuststräckor på ostkusten. Kvar finns en utslagen lokal fiskerinäring samtidigt som tusentals ton strömming och skarpsill avyttras som djurfoder på den internationella marknaden. Det hade vi önskat att Havs- och vattenmyndigheten och regeringen tar till sig innan man börjar snickra på ytterligare ett system för yrkesfiskets utövare.

Med det sagt är vi positivt inställda till ett framtida system som är lätthanterligt för utövarna, som underlättar administrationen och som tar hänsyn till yrkesfiskets synpunkter och förutsättningar. Vi förutsätter också att ett sådant system är kompatibelt med en hållbar, ekosystembaserad och adaptiv förvaltning samt att systemet tar avstamp i lokala och regionala intressen. Det viktigaste är dock att staten under inga omständigheter släpper taget om kontrollen och förvaltningen av våra gemensamma fiskresurser.

Frågor och svar

Havs- och vattenmyndigheten vill ha svar på nedanstående frågor:

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?

- Utvärdering av miljömässiga effekter
Sportfiskarna saknar helt och hållet en utvärdering av miljömässiga aspekter kopplat till ett eventuellt införande av ett nytt fiskesystem. Faktum är att i tidigare utvärderingar av det pelagiska systemet (*Effekterna av systemet med överlåtbara fiskerättigheter inom pelagiskt fiske*, 2014) och utvärderingen av första året med överförbara kvoter i det demersala fisket (*Fördelningssystem med individuella fiskemöjligheter inom demersalt fiske – utvärdering av det första året*, 2018) så saknas även där en utvärdering av väsentliga miljömässiga aspekter som bränsleekonomi, bifångster och beståndspåverkan från fiskeridödlighet. Fokus tycks då som nu ligga på fiskeflottans struktur och lönsamhet.
- Fördelning av fiskemöjligheter
I EU:s gemensamma fiskeripolitik (1380/2013/EU) artikel 17 anges tydligt att en fördelning av tillgängliga fiskemöjligheter kan ske utefter miljömässiga, sociala och ekonomiska kriterier. Strävan ska alltid vara att stödja det bästa sättet att nyttja en resurs, i det här fallet våra gemensamma fiskbestånd. Havs- och vattenmyndigheten har själva i ett regeringsuppdrag 2018 föreslagit att de ska få mandat för fördelningen av våra gemensamma fiskresurser utefter socio-ekonomiska aspekter.

Sportfisket har tagit del av nedgången när torskfisket reglerades i sydvästra Östersjön, detta trots att sportfiskets fångster varit stabila i flera decennier och i huvudsak sker i det trålfria Öresund med unikt starka fiskbestånd. Senhösten 2017 när Havs- och vattenmyndigheten fördelade kvarvarande kvot för det västra torskbeståndet i Östersjön till trålfisket, varför kunde den inte fördelas till fritidsfisket i Öresund istället om bedömningen nu var att beståndet tålde detta uttag? Med tanke på att den relativa stabiliteten är fiskeriförvaltningens heligaste ko – var i EU:s gemensamma fiskeripolitiks regelverk står det att man till varje pris måste fiska upp kvoten? Sportfiskarna hade velat se att resursen – givetvis förutsatt att de biologiska förutsättningarna finns på plats – kan fördelas till fritidsfiske-/sportfiskesektorn i de fall som de socio-ekonomiska kriterierna förespråkar det, i enlighet med EU:s gemensamma fiskeripolitiks artikel 17 och förslaget i 2018 års regeringsuppdrag.

- Transparens
Med 2017 års införande av fördelningssystemet med årsvisa överlåtelse och ett köp- och säljsystem utan kontroll eller marknadsplats i någon särskild omfattning fanns

tydliga incitament till skapandet av en svart marknad. Sportfiskarna har inte sett att den aspekten utvärderats.

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

Se nedan.

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

Som Havs- och vattenmyndigheten sammanfattar dialogunderlaget: vad ett system med fiskerättigheter innebär för landningsskyldigheten och dess efterlevnad beror av utformning och hur det kombineras med andra åtgärder. System med rättighetsbaserad förvaltning finns i alla världshaven och har i många fall fungerat bra. De huvudsakliga incitamenten har oftast varit att effektivisera fisket och få bort en överkapacitet genom att minska storleken på fiskeflottan. De olika modellerna ser dock olika ut nästan överallt, liksom de inbyggda förvaltningsverktygen. Sportfiskarna har inte erfarenhet för att snickra ihop förutsättningarna för ett system perfekt anpassat till svenska förhållanden, men däremot för att peka på det som inte har fungerat med nuvarande fiskeripolitik och som därmed är viktigt att ta hänsyn till:

- Skonsamma fiskeredskap, selektivitet och bifångstproblematik

I EU:s gemensamma fiskeripolitik (1380/2013/EU) artikel 17 anges tydligt att en fördelning av tillgängliga fiskemöjligheter kan ske utefter miljömässiga, sociala och ekonomiska kriterier. Strävan ska alltid vara att stödja det bästa sättet att nyttja en resurs, i det här fallet våra gemensamma fiskbestånd. Sportfiskarna hade velat se tydligare incitament för att gå över till mer skonsamma redskap. Ett exempel är att burfiske efter havskräfta borde premieras före grävande bottentrålar och dess väldokumenterade stora fysiska påverkan på våra havsbottnar. En enkel och mångfacetterad åtgärd hade varit att flytta ut trålgränsen. I nuläget trängs burfiskarna innanför trålgränsen, trots ett MSC-certifierat fiske med passiva, skonsamma redskap som fiskar på en hållbart nyttjad resurs med stor efterfrågan hos konsument. Istället sker ett "fritt fiske" utanför trålgränsen under den kraftigt ökande kräftkvotens tak, med de ökade bifångster detta innebär.

En mycket olycklig effekt tycks enligt SLU vara att selektiviteten i det demersala fisket på västkusten har minskat, efter att ransoneringssystemet avskaffades och nuvarande fördelningssystem infördes 2017. När fiskbestånden fortsatt minska har kräftbeståndet gynnats, kvoten ökat kraftigt och Sverige har nu en så stor kvot av havskräfta att fiskarkåren inte har kapacitet att fiska upp den. Danmark är den stora syndaren i västerhavet avseende selektivitet, men det är oroväckande om även det

svenska fisket minskar i sin selektivitet, särskilt eftersom svenska producentorganisationer brukar lyfta Sverige som världsledande när det kommer till selektivitet. Att kräfttrålningens grävande bottentrålar dessutom troligtvis är det fiskeredskap som orsakar störst skada på våra bottenar är ytterligare en oroväckande parameter när Sverige inte tycks ta några initiativ för att minska trångboddheten av burfiskare innanför trålgränsen.

I dialogunderlaget nämns fördelning av kvoter mellan redskapen och styrning av tillträdet för fisket i specifika områden som pragmatiska förvaltningsinitiativ för att premiera skonsamma fiskeredskap. Att helt fasa ut de minst skonsamma och mest icke-selektiva redskapen är en kraftigare åtgärd. Ett exempel på det är kopplingen till trålgränsen, som legat alldeles för nära kusten i flera decennier, med stora negativa effekter på fiskbestånd och kustekosystem som följd. En utflyttning av trålgränsen med tillhörande inflyttningzoner hade inneburit en bredare skyddszon för våra hårt ansatta kustfiskbestånd och ekosystem, en större andel havsområde som kan kallas skyddade från kraftig påverkan och ett tydligt exempel på zonerad förvaltning. Sammantaget viktiga parametrar för Havs- och vattenmyndigheten och regeringen att ha med sig när man diskuterar fördelningssystem och fiskeriförvaltning, allt påhejat av de segment av fiskeflottan som med sina skonsamma redskap skulle gynnas av trålgränsens utflyttning och de stärkta fiskbestånden detta skulle bidra till.

- Laxfisket i Östersjön

För Östersjön ser Sportfiskarna att ett system med individuella överlåtelser, rätt tillämpat, hade kunnat vara ett bra verktyg för fördelning av beslutade fångstkvoter för lax. Nuvarande system är mer trubbigt, där kvoten är tilldelad olika delområden som kan inkludera både svaga och starka bestånd, liksom blandbeståndsfiske på vandringslax. Individuella överlåtelser skulle kunna innebära att fångster tilldelas individuella fiskare baserade inom olika terminal- och restriktionsområden. Kvoten skulle då kunna styra fisket mot älvspecifik förvaltning, som är ett uttalat mål för svensk laxförvaltning i Östersjön. Fiskare inom områden med starka bestånd skulle tilldelas mer fisk, och fiskare baserade inom svaga älvars mynningsområden skulle tilldelas mindre kvot.

Mer på detaljnivå ser Sportfiskarna att den individuella kvoten borde kopplas till ett plombsystem med elektronisk fångstrapporering. Fiskaren tilldelas numrerade plomber kopplade till den individuella kvoten och all landad fisk måste vara plomberad och en elektronisk fångstrapporering inkommen inom 24 timmar. Individuella överlåtelser och plomber kombinerat ger möjlighet till ett "från fångst till bord"-uppföljningssystem med minskad risk för icke-rapporterade fångster. Systemet skulle förenkla vid validering och kontroll vid första försäljning och transport, samt svara

upp mot de brister som påpekades i EU:s senaste revisionsrapport. Det blir uppenbart att fisk som inte är plomberad är icke rapporterad fångst. Plomber ger möjlighet för grossister och handlare att erbjuda lokalt fångad fisk och gör det också enklare att skilja östersjö lax från odlad lax – viktigt ur ett konsumentperspektiv men också med tanke på livsmedelsregler för vildfångad lax.

- Förankring av kommande fördelningssystem lokalt och regionalt

Finns det ett stöd för införandet av ett ITQ-system hos kustkommunerna och länsstyrelserna? Att lokala och regionala intressen tas tillvara är en förutsättning för att fiskeriförvaltningens sociala och regionala mål uppfylls. En ordentlig dialog med kustlänens länsfiskekonsulenter, men också engagerade kustkommuner, tar vi för givet är med i diskussionerna om ett framtida fördelningssystem. Kustkvoternas betydelse för det småskaliga kustnära yrkesfisket kan antagligen inte överskattas.

- Producentorganisationernas målbilder

Det oorganiserade fisket är i majoritet i förhållande till det organiserade (producentorganisationer). Skiljer sig målbilden mellan de olika grupperna, men framförallt – skiljer sig målbilden mellan de olika producentorganisationerna? Sportfiskarnas uppfattning är att olika producentorganisationer tycker väsentligt olika i fiskegemensamma frågor, vilket också är en uppfattning som finns i många europeiska länder på grund av den senaste reformen av EU:s gemensamma fiskeripolitik som just genererat en nedbrytning av starka riksorganisationer till mer nischade producentorganisationer, på bekostnad av en stark röst för hela yrkesfisket.

- Risken för systembuggar

Dialogunderlaget är som tidigare nämnts mycket välskrivet, men några saker tål att påminnas om när man diskuterar ett nytt fördelningssystem, särskilt ett rättighetsbaserat system. Det handlar främst om risker som kopplar till olika systembuggar som kvotbåtar, svårigheter med nyrekrytering, inaktiva tillståndshavare, svårigheter till anpassning i ett inlåst system samt risken för kvotansamlingar/kvotkungar som gjorde att det danska systemet och dess ansvariga fiskeminister hamnade på kartan.

- Östersjöns torskfiske

Med tanke på den katastrofala situationen för torsken i Östersjön, med ett förmodat trålstopp i minst 5–10 år i kombination med den stora avsaknaden av andra demersala arter, får det anses vara ett totalt slöseri av tid att involvera Östersjön i diskussionerna om ett rättighetsbaserat fördelningssystem.

- Tillståndsprövning av miljöfarlig verksamhet
Med flertalet regeringsuppdrag och stora omvälvningar kopplat till svenskt yrkesfiske i kombination med den katastrofala beståndssituationen för mängder av de kommersiellt fiskade arterna, kan det nu vara dags att implementera tillståndsprövning enligt miljöbalken för svenskt yrkesfiske? Konceptet kan ses som en miljöprövning av hela fisket och bör hanteras inom ramen för en övergripande nationell förvaltningsstrategi. Någon tillståndsprövning av svenskt fiske har ytterst sällan skett där bland annat kostnadsskäl, oklara EU-regler och undantagsregler för pågående verksamheter brukar anges som skäl för att särskilt bottentrålning inte tillståndsprövats som andra miljöfarliga verksamheter. Det finns länsstyrelser som kan trycka på en sådan startknapp redan nu.
- Förvaltningsmål
Till syvende och sist handlar det om att nå de uppsatta målen för förvaltningen. MSY-förvaltning är inte ett bevarandemål utan ett produktionsmål, vilket har genomsyrat EU:s gemensamma fiskeripolitik sedan långt innan MSY-förvaltningen infördes. De mer miljöhänsynstagande delarna av den gemensamma fiskeripolitiken, som ekosystemansatsen, försiktighetsansatsen och målet att uppnå en god miljöstatus senast 2020 i enlighet med artikel 1.1 i EU:s havsmiljödirektiv, har varit styvmoderligt behandlade. Det är rimligt att säga att ekosystemansatsen och försiktighetsansatsen aldrig har implementerats i våra vatten. Vi är även långt ifrån att nå god miljöstatus enligt EU:s havsmiljödirektiv med tillhörande deskriptorer. Målet med förvaltningen måste vara att få kontroll på den allvarligt kritiska beståndssituationen som vi är i nu. God miljöstatus i våra havsområden är en förutsättning för att ha ett hållbart fiske.
- Efterlevnaden av landningsskyldigheten
I dialogunderlaget med start på sidan 19 listas allvarliga brister gällande efterlevnaden av regelverk och landningsskyldigheten. EFCA, EU:s fiskerikontrollbyrå, rapporterar angående efterlevnaden av landningsskyldigheten att man "*under utvärderingsperiod 2016–2017 konstaterar omfattande problem med olagligt utkast av undermåliga individer och high-grading*", och att det är "*sannolikt att rapporterade fångster underskattar verkliga fångster i det svenska fisket*". Vidare indikerar fångstskattningar från SLU:s ombordprovtagningsprogram "*att bifångst under minsta referensstorlek för bevarande (MRB) underrapporteras i loggbok*" och att "*den procentuellt minskade ansträngningen med bottentrål försedd med artsorterande rist de senaste två åren är anmärkningsvärd*". I torskfisket i Östersjön var redovisad torsk under MRB år 2017 betydligt lägre (2 %) än skattningar som visar på ungefär 15–20 % torsk under MRB.

Detta sammantaget tyder enligt dialogunderlaget på att det förekommit olovliga utkast i stor omfattning. Detta är mycket allvarlig läsning, och Sportfiskarna kan tyvärr inte se att dialogunderlaget övertygar i frågan om att ett nytt fiskesystem skulle bidra positivt till regelefterlevnaden, åtminstone inte så länge incitamenten för utkast finns kvar och de finns i de flesta fisken. I dialogunderlaget konstateras att ett ITQ-system fungerar bra i kombination med effektiv kontroll och övervakning. Sportfiskarna skulle vilja påstå att alla fördelningssystem sannolikt fungerar bra i kombination med en effektiv kontroll och övervakning. Men hela systemet och förhoppningen om en ökad lönsamhet i yrkesfisket hänger på att vi har tillräckliga resurser i form av våra gemensamt ägda fiskbestånd att fördela. Tycker Havs- och vattenmyndigheten att vi har det?

I handläggningen av detta yttrande har medverkat Anders Karlsson, biträdande generalsekreterare och Glenn Douglas, projektledare lax.

För Sportfiskarna,

Sten Frohm
Generalsekreterare

Markus Lundgren
Chef region Väst