

Datum

2020-03-31

Handläggare

Karin Kataria

Dnr

1375-20

Direkt

010-6986185

Mål och fördelningen av demersala fiskemöjligheter

Dialogunderlag om framtidens fördelning av demersala fiskemöjligheter

Innehåll

1	Rapportens syfte och bakgrund.....	3
2	Svenskt demersalt fiske.....	5
2.1	Huvudsakliga fiskerier.....	5
2.2	Nuvarande system för att fördela demersala fiskemöjligheter	6
3	Mål att ta hänsyn till.....	10
3.1	Övergripande mål	10
3.2	Mer specifika mål	13
3.3	Vilka verktyg finns för att nå målen?.....	15
3.3.1	Allmänt om den nationella förvaltningens verktyg för att nå målen.....	15
3.3.2	Vad som nämns i grundförordningen om förvaltningsverktyg för att nå målen	15
3.4	Förvaltningens ansatser och vägledande principer	16
3.4.1	Försiktighetsansatsen.....	16
3.4.2	Ekosystemansatsen.....	17
3.4.3	Övriga principer om god förvaltning	17
4	Kan ett system med demersala fiskerättigheter tänkas bidra till eller motverka de olika målen?	19
4.1	Genomförande av landningsskyldigheten.....	19
4.2	Begränsad påverkan på arter och näringsväv (påverkan på biologisk mångfald) ...	25
4.3	Begränsad påverkan på bentiska habitat (fysisk påverkan).....	27
4.4	Ekonomiskt bärkraftig näring	29
4.5	Levande kustsamhällen och främjande av småskaligt kustnära fiske	31
4.6	Föryngring och nyetableringsmöjligheter	32
4.7	Kontrollerbarhet.....	33
4.8	En flotta i balans med resursen	34
4.9	Enkelt, effektivt och transparent regelverk.....	35
5	Målkonflikter och behov av avvägningar mellan mål.....	36
6	Några erfarenheter från det pelagiska systemet	38
7	Sammanfattning	39
	Referenser	42

Förteckning över figurer

<i>Figur 1. Sammanfattning av nuvarande system att fördela demersala fiskemöjligheter.....</i>	<i>7</i>
<i>Figur 2. Sammanfattning av mål, verktyg och principer.....</i>	<i>18</i>

1 Rapportens syfte och bakgrund

Den 1 januari 2017 infördes ett nytt sätt att fördela fiskemöjligheter i svenske demersalt fiske. Systemet baseras på individuella årliga fiskemöjligheter som med vissa begränsningar kan överlåtas mellan tillståndshavare under året. Det första året med det nya systemet utvärderades av Havs- och vattenmyndigheten (HaV) under våren 2018 (HaV, 2018).¹

Det är viktigt att det system som används för att fördela fiskemöjligheter, i rätt kombination med övriga förvaltningsverktyg, bidrar till ett hållbart fiske ur ett biologiskt, socialt och ekonomiskt perspektiv. Det är också viktigt att minska osäkerhet kring vilket regelverk som ska gälla framöver. HaV utreder bland annat frågan om systemet med årliga demersala fiskemöjligheter bör ersättas av ett system med överlåtbara demersala fiskerättigheter.² Hur ska det isåfall utformas för att på bästa sätt ta hänsyn till de många olika mål, av miljömässig, social och ekonomisk karaktär, som förvaltningen har att ta hänsyn till?

Anledningar som ofta framförs till att införa ett system med fiskerättigheter i det demersala fisket är det skulle underlätta fiskeföretagens planeringsmöjligheter och därmed ekonomiska bärkraftighet. I det nuvarande årliga systemet finns ett antal inlåsnings effekter som skulle motverkas i ett system med fiskerättigheter, såsom t. ex. kvotbåtar³, inaktiva tillståndshavare och en referensperiod som blir allt äldre och som riskerar att allt mindre spegla aktuellt fiske. Andra ser risker med ett sådant system, framför allt i relation till fiskeriförvaltningens sociala och regionala mål (t.ex. mål om bevarande av småskaligt kustnära fiske och levande hamnar) samt förutsättningar för ett skonsamt och hållbart fiske. Det råder således delade meningar om ett system med fiskerättigheter bör införas inom demersalt fiske.

Detta PM inleds med en kort beskrivning av svenskt demersalt fiske och det nuvarande sättet att fördela demersala fiskemöjligheter (kapitel 2).

För att angripa frågan om HaV bör sträva efter ett system med demersala fiskerättigheter är det nödvändigt att utgå från de mål som förvaltningen ska verka för och att utreda om ett system med demersala fiskerättigheter skulle bidra till eller motverka dessa mål. De olika målen för fiskeriförvaltningen sammanfattas därför i kapitel 3. Föreskrifter och andra beslut som HaV fattar måste ha stöd i lagstiftningen varför utgångspunkten är att sammanfatta de mål som framkommer i den. Flera av målen finns även i de olika strategier som rör fisk och fiske. Detta diskuteras vidare i kapitel 4, där även förvaltningens verktyg för att nå målen, samt vägledande principer och ansatser som ska genomsyra

¹ Utvärderingen finns tillgänglig online:

<https://www.havochvatten.se/download/18.3e53389e16462a4b55ad378d/1531305778083/utvarderin-g-demersala-systemet.pdf>

² Med överlåtbara fiskerättigheter avses i detta PM ett system där varaktigheten av de individuella fiskemöjligheterna är längre än de är idag (dvs. längre än ett år) samtidigt som mer långsiktiga överlåtelser kan göras.

³ Med kvotbåtar avses fiskefartyg som hålls kvar i flottan på grund av att tillhörande fiskemöjligheter förs över till annat fartyg, men som ej används till egentligt fiske.

förvaltningen, sammanfattas. I en figur på sidan 18 sammanfattas översikten av mål, verktyg och vägledande principer.

Därefter, i kapitel 5, diskuteras de specifika målen mer ingående. Särskilt fokus är då på frågan om ett system med demersala fiskerättigheter skulle motverka eller bidra till att uppnå målen. Ett fördelningssystemets effekter beror på hur det utformas och kombineras med andra åtgärder och förvaltningsverktyg. Därför spelar utformning av systemet stor roll för de slutsatser som kan dras, det vill säga huruvida ett långsiktigt system är att föredra. Analysens bidrag är därför till stor del att belysa riskområden, i relation till fiskeriförvaltningens mål, som skulle kräva särskilt noggrann utredning och utformning vid ett eventuellt införande av ett system med överlåtbara fiskerättigheter i demersalt fiske, samt att belysa betydelsen av kompletterande åtgärder (t. ex. fiskeregleringar och kontroll).

De olika mål som förvaltningen har att ta hänsyn till i relation till fördelning av fiskemöjligheter – som är av såväl miljömässig, social som ekonomisk karaktär - har ofta gemensamma nämnare men det finns också målkonflikter och behov av avvägningar mellan olika mål. Detta åskådliggörs i kapitel 5.

Kapitel 6 belyser vissa aspekter av det pelagiska systemet där ett system med fiskerättigheter funnits sedan 2009. Regelverket kring det pelagiska systemet har nyligen har setts över i samband med att en ny tioårsperiod i det pelagiska systemet började gälla inför 2020. I samband med det har ett antal områden identifierats där det kan finnas ett behov av översyn, vilka också är relevanta vid diskussion om demersala fiskerättigheter. PM:et avslutas med en sammanfattning i kapitel 7.

Syftet med detta PM är sammanfattningsvis att:

- sammanfatta de mål som förvaltningen har samt de vägledande principer som ska genomsyra förvaltningen
- diskutera hur ett system med överlåtbara demersala fiskerättigheter kan tänkas bidra eller motverka till att uppnå fiskeriförvaltningens mål, belysa riskområden och diskutera betydelsen av kompletterande åtgärder för att uppnå mål
- belysa målkonflikter och behov av avvägningar mellan mål i relation till fördelningssystem
- belysa vissa erfarenheter från det pelagiska systemet

Det finns en omfattande litteratur, både vetenskapliga artiklar och rapporter, om olika aspekter av rättighetsbaserad förvaltning. Ett litet urval av denna litteratur finns i referenslistan. För fördjupning i det pelagiska systemet finns bland annat riksdagens uppföljning (Risksdagen, 2017), HaVs utvärdering av det pelagiska systemet (HaV, 2014) och vetenskapliga artiklar (t. ex. Stage et al., 2016).

2 Svenskt demersalt fiske

2.1 Huvudsakliga fiskerier

Demersalt fiske avser fiske efter arter som lever nära havsbotten, medan *pelagiskt fiske* avser fiske efter t.ex. sill, skarpsill och makrill. Det svenska demersala fisket består i huvudsak av fiske efter havskräfta, nordhavsräka, vitfisk (i Västerhavet) och torsk i Östersjön. Fiske efter nordhavsräka bedrivs i Sverige endast med trål (försedd med artsorterande rist), men i övrigt så bedrivs fiske med både passiva och aktiva redskap. Aktiva redskap, såsom trål, står för majoriteten av fångsterna. En ganska stor andel av dem med tillstånd att fiska efter kräfta/fisk har även tillstånd att fiska efter räka (och vice versa).

Fiske efter havskräfta

Det svenska fisket efter havskräfta sker med redskapsgrupperna bur, bottentrål och bottentrål försedd med artsorterande rist. De som har tillstånd för att fiska med bur är cirka 100 stycken medan cirka 120 fiskelicensinnehavare har tillstånd för fiske med bottentrål och/eller bottentrål med rist. Kvoten för havskräfta har de senaste åren ökat kraftigt samtidigt som kvoterna för flera av de fiskslag som fås som bifångst generellt sett minskat. Nyttjandet av kräftkvoten har de senaste åren procentuellt sett varit lågt.

Fiske efter nordhavsräka

Ett annat viktigt svenskt demersalt fiske är fisket efter nordhavsräka. Fisket efter nordhavsräka sker främst i Skagerrak men även i norsk ekonomisk zon i Nordsjön. Det finns för närvarande 62 fisketillstånd för fiske efter nordhavsräka i Skagerrak/Kattegatt, varav ca 18 av dem även har tillstånd för fiske i Nordsjön, norsk ekonomisk zon. Allt svenskt räkfiske sker med trål och det är krav på att trålen ska vara utrustad med artsorterande rist. Kvoten för nordhavsräka i Skagerrak/Kattegatt har varierat kraftigt de senaste åren vilket påverkar fiskets omfattning. Under 2019 stod trettiofem fartyg för 95% av de totala landningarna av räka i Skagerrak/Kattegatt. Arton fartyg med tillstånd att fiska räka i Skagerrak/Kattegatt landade mindre än 2 ton.

Fiske efter vitfisk i Västerhavet

I det kräftfiske som sker med bottentrål utan rist (men med seltrapanel) fångas även vitfisk. Vitfisk fångas även i bottentrål med maskstorlek om minst 120 millimeter eller större i Skagerrak och Kattegatt.

Även om nordhavsräka är målarten i räkfisket så fångas även fiskarter i den så kallade räktunneln (fångstpåse), t. ex. gråsej och torsk.

I norsk ekonomisk zon i Nordsjön bedriver ett fåtal fartyg fiske efter vitfisk, framförallt efter torsk och gråsej.

Det förekommer även fiske med passiva redskap på västkusten där fångsterna främst består av torsk och arter av plattfisk.

Fiske efter torsk i Östersjön

I Östersjön bedrivs fiske efter torsk med aktiva och passiva redskap. Under de senaste åren har kvotnyttjandet i detta fiske varit lågt och antalet aktiva fiskare har minskat kraftigt jämfört med för 8-9 år sedan. Det låga kvotnyttjandet för torsk i Östersjön, för både aktiva och passiva redskap, beror bland annat på beståndens dåliga skick (som i sin tur beror på en rad olika faktorer såsom övergödning/syrebrist, osv), sälproblematik, osv, och därmed en svårighet att få lönsamhet i fisket. Mot bakgrund av den bekymmersamma situationen för torsk i Östersjön införde kommissionen under juli 2019 en nödåtgärd där fiske efter torsk i södra Östersjön stoppades, med vissa undantag.

Under 2020 är det förbjudet att ha ett riktat fiske av torsk i Östersjöns delområde 24-32 under hela året. Dessutom är det en lekstängning som innebär att allt fiske i torskens kärnområden förbjuds under olika perioder 2020. Detta beror på den allvarliga situationen för torskbeståndet i östra Östersjön. Ett undantag finns för fartyg under 12 meter som använder passiva redskap på djup mindre än 20 meter.

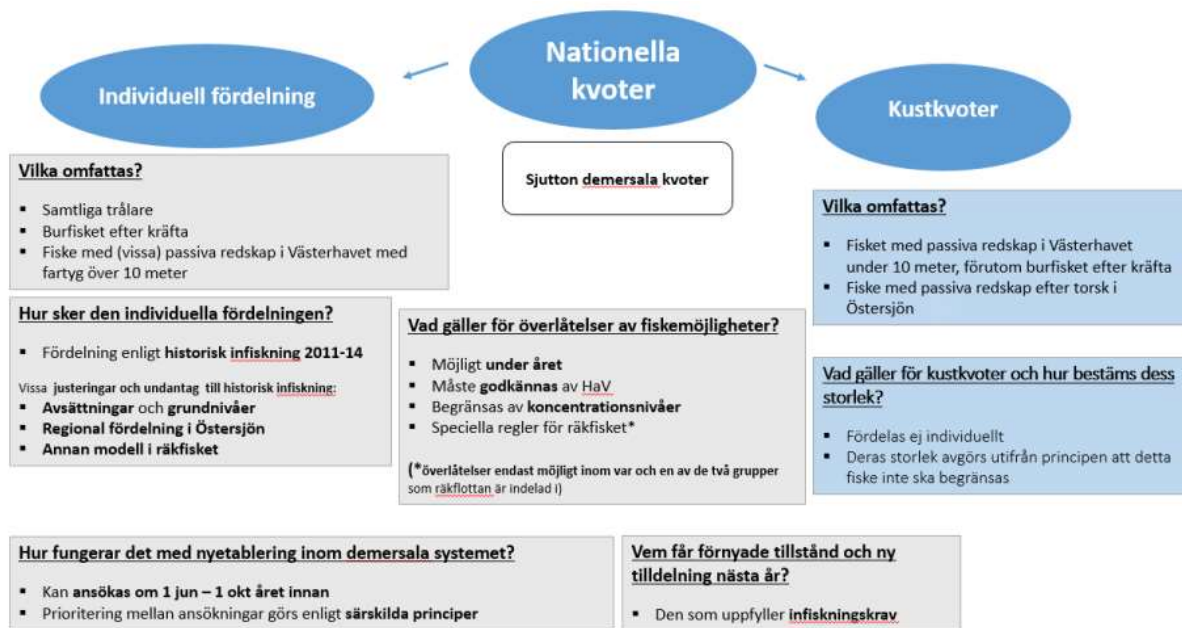
2.2 Nuvarande system för att fördela demersala fiskemöjligheter

Sammanfattning

Den 1 januari 2017 infördes ett nytt sätt att fördela fiskemöjligheter inom det svenska demersala fisket. Det främsta syftet med införandet var att öka möjligheterna för yrkesfisket att efterleva landningsskyldigheten som efter en infasningsperiod nu är helt införd sedan 1 januari 2019. Systemet baseras på individuella årliga tilldelningar som, med vissa begränsningar, tillfälligt går att överlåta under året. De individuella tilldelningarna grundar sig på historiskt fiske under åren 2011-2014, med undantag från räkfisket där en annan fördelningsmodell används. Sjutton demersala kvoter är individuellt fördelade. Utgångspunkten var att fördela målarter och arter/kvoter som riskerade bli begränsande. För de som fiskar med passiva redskap (undantaget fiske efter havskräfta med bur och vissa fartyg över 10 meter i Västerhavet) avsätts årligen kvantiteter av olika kvoter inom så kallade kustkvoter, vilka inte fördelas på individuell nivå. År 2017 avskaffades även det så kallade effortsystemet med kilowattdagar (fiskedagar till sjöss) inom EU vilket innebar att den tidigare regleringen av fiskeansträngning med torskfångande redskap i Västerhavet, för fartyg med en längd om minst 10 meter, togs bort.

I figur 1 nedan sammanfattas det nuvarande systemet att fördela demersala fiskemöjligheter.

Figur 1. Sammanfattning av nuvarande system att fördela demersala fiskemöjligheter



Bakgrund: införandet av landningsskyldigheten

Inom ramen för EU:s gemensamma fiskeripolitik infördes mellan åren 2015-2019 en skyldighet att landa fångst av alla kvoterade arter (landningsskyldighet). Landningsskyldigheten syftar till att begränsa oönskade fångster och utkast av fisk överbord. Målet är bland annat att minimera utkast och påskynda utvecklingen av ett mer selektivt fiske. Regleringen innebär att alla fångster av kvoterade arter som grundregel ska redovisas, landas och kvotavräknas. Även vitfisk och skaldjur under minsta referensstorlek för bevarande (MRB) ska landas och kvotavräknas. Landningsskyldigheten är fullt införd i samtliga fisken sedan den 1 januari 2019. Vissa undantag från landningsskyldigheten finns vilka utarbetats regionalt innan de beslutas av kommissionen.

Fördelning av demersala arter före år 2017

Fram till den 1 januari 2017 tillämpades ett system med fångstbegränsningar (ransoner) på vecko- eller månadsbasis för flera demersala arter i Västerhavet. För havskräfta, rödspätta, gråsej, kolja och torsk (samt den pelagiska arten makrill) tillämpades fångstbegränsningar per vecka. För nordhavsräka tillämpades fångstbegränsningar per månad (där viss möjlighet till att tillfälligt omfördela kvantitet funnits sedan år 2015).

Vidare begränsades fiske med torskfångande redskap i Västerhavet genom ett fiskeansträngningssystem (effortsystem) som innebar krav på fisketillstånd (efforttillstånd) och begränsning i fisket genom kilowattdagar (dagar till sjöss) för fartyg med en längd om minst 10 meter. EU avskaffade systemet med kilowattdagar år 2017.

I Östersjön krävdes torskstillstånd för fartyg med en längd om minst 8 meter som använde torskfångande redskap (tillståndskrav för detta fiske finns även nationellt idag). Trålfisket efter torsk i Östersjön reglerades genom ett system med fångstmängder per år. Detta innebar att HaV fastställde hur mycket torsk som ett fartyg fick landa per år. Nivån på fångstmängderna kunde justeras under året beroende på infiskningen. Fisket reglerades också genom antal dagar ett fartyg fick bedriva fiske under året. En del av kvoten avsattes också årligen för fiske med passiva redskap. I det tidigare systemet hade större delen av trålfartygen lågt nyttjande av sina fiskemöjligheter, medan andra hade en högre aktivitet.

På grund av lågt nyttjande av årsransonerna så tilläts ofta fiske utan fångstbegränsningar några månader in på året (eller från början av året i östra Östersjön). De aktiva fartygen hade därmed stor möjlighet att fiska större mängder så länge den nationella kvoten inte fiskades upp.

Införandet av det nya regelverket för fördelning av demersala fiskemöjligheter

Införandet av landningsskyldigheten ställer stora krav på anpassningar av olika delar av förvaltningen, exempelvis när det gäller fördelning av fiskemöjligheter. Hur fiskekvoter fördelas nationellt är ett av flera verktyg som EU:s medlemsstater vid behov förväntas använda för att anpassa förvaltningen till landningsskyldigheten. Genom en förordningsändring år 2014 gavs HaV möjlighet att meddela föreskrifter som tillåter överlåtelse av fiskemöjligheter under året.⁴

Med anledning av landningsskyldigheten utredde HaV under åren 2015-2016 om det tidigare systemet att fördela kvoterna i demersalt fiske var förenligt med det nya regelverket och det hölls ett flertal samrådsmöten med olika intressenter i frågan. Inom fiskerinäringen hade också diskussioner om fördelning av fiskemöjligheter under en landningsskyldighet startats i samarbete med EDF (Environmental Defense Fund). HaV gjorde bedömningen att det tidigare systemet att fördela demersala fiskemöjligheter av flera olika anledningar inte var förenligt med landningsskyldigheten. En anledning var ransonsystemets motstridighet med skyldigheten att landa all fångst av kvoterade arter i och de många ”brytpunkterna” där fångst måste stämmas av mot tillåten fångstmängd och där överstigande fångst riskerades slängas överbord. En annan anledning var risken för kollektiva redskapsstopp om kvoten för en art som riskerar att fångas i ett fiske skulle ta slut innan årets slut. I det tidigare systemet fanns heller ingen möjlighet att planera sitt fiske under året utan fiskelicensinnehavare behövde anpassa sig efter de högsta tillåtna fångstmängderna per vecka/månad i Västerhavet.

Ett förslag till utformning av ett system baserat på årliga individuella fiskemöjligheter remitterades under hösten 2016 och det nya regelverket trädde ikraft den 1 januari 2017. Utgångspunkten för det nya systemet var att underlätta införandet av landningsskyldigheten genom att i största möjliga mån skapa förutsättningar för enskilda fiskare att efterleva den. Det nya systemet innebar bland annat möjligheter att anpassa sina fiskemöjligheter och att kunna planera sitt fiske under året samt minska risken för kollektiva redskapsstopp genom individuellt ansvar för fiskemöjligheter. Systemets utformning tar på flera sätt särskild hänsyn till det småskaliga kustnära fisket, bland annat genom kustkvoter som inte fördelades på individuell nivå.

Det nya systemet inom demersalt fiske, där överlåtelse endast får ske under året, skiljer sig från det så kallade pelagiska systemet (som baseras på lagen (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter) där fiskerättigheter kan överlåtas under en tioårsperiod.

När det gäller vilka arter som fördelades individuellt från den 1 januari 2017 var utgångspunkten att fördela målarter samt kvoter som bedömdes kunna bli begränsande under landningsskyldigheten. Totalt omfattas sju demersala kvoter av det nya systemet, vilka omfattar arterna vitling, gråsej, havskräfta, kolja, nordhavsräka, rödspätta och torsk i olika kvotområden. Det tas årliga beslut om hur stor del av de nationella kvoterna som ska fördelas individuellt och hur stor del som ska avsättas till så kallade kustkvoter. Denna

⁴ I 2 kap. 7 § förordningen om (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen, framkommer det att Havs- och vattenmyndigheten får "...meddela föreskrifter om hur sådana fiskemöjligheter får överlåtas av en fiskelicensinnehavare till en annan under det år eller den förvaltningsperiod då fiskemöjligheterna får användas".

flexibilitet infördes för att kunna beakta det mest småskaliga fiskets behov och för att undvika att kustkvoterna tar slut.

De som omfattas av individuella årliga demersala fiskemöjligheter är samtliga trålfartyg, de som bedriver fiske efter havskräfta med bur samt fartyg över 10 meter som fiskar med vissa passiva redskap i Västerhavet. Övrigt yrkesfiske efter demersala arter sker på kustkvoterna. Undantag gäller om en fiskelicensinnehavare har flera fartyg varav minst ett tillhör de kategorier som omfattas av individuell fördelning - i sådana fall avräknas all fångst fiskelicensinnehavarens individuella tilldelning.

Efter godkännande från HaV kan de demersala fiskemöjligheterna överlåtas mellan olika fiskelicensinnehavare under året. Det som kan utgöra hinder för överlåtelse är exempelvis att koncentrationsnivåer överskrids eller att överlåtelsen anses motverka efterlevnaden av landningsskyldigheten.

Den individuella fördelningen grundar sig på historisk infiskning under referensperioden 2011-2014 där det sämsta året per art och kvotområde räknas bort. Vissa justeringar till historisk infiskning har gjorts i form av avsättning av fiskbifångster vid bur- och ristfiske samt ett. ex.tra tillägg till dem som genom sin fångsthistorik inte når upp till en viss grundnivå. En annan modell än historisk infiskning, baserat på tidigare ransonsklass och aktiva fiskemånader, används för fördelning av nordhavsräka.

Inför år 2018 infördes, efter samråds- och remissförfarande, vissa justeringar i systemet. Bland annat infördes regional tilldelning inom trålfisket efter torsk i Östersjön, med syfte att främja det östersjöbaserade trålfisket efter torsk. Endast fiskelicensinnehavare som inte har ytterligare fisketillstånd, t. ex. tillstånd att fiska med torskfångande redskap i Västerhavet eller pelagiskt tillstånd, är berättigade till regional tilldelning.

Utvärdering av det första året med det nya demersala fördelningssystemet

Under 2018 genomförde HaV en utvärdering av det första året med det nya fördelningssystemet (HaV, 2018). Utvärderingen pekar bland annat på att det under 2017 skett en ökad användning av mindre selektiva redskap, att det varit ett lågt nyttjande av flera demersala kvoter och att det funnits friktioner när det gäller överlåtelser. När det gäller förändringarna i redskapsanvändningen så påverkades denna sannolikt av att effordsystemet med kilowattdagar (fiskedagar till sjöss) avskaffades inom EU 2017 vilket innebar att den tidigare regleringen av fiskeansträngning med torskfångande redskap i Västerhavet, för fartyg med en längd om minst 10 meter, togs bort. I en enkät som genomfördes i samband med utvärderingen svarade många yrkesfiskare att de anser att det nya systemet med årliga tilldelningar skapar bättre planeringsmöjligheter för dem.

3 Mål att ta hänsyn till

Fiskförvaltningen har många mål att ta hänsyn till. På övergripande nivå består dessa av miljömässiga, ekonomiska och sociala mål, inom vilka något mer specificerade mål finns. Målen på övergripande nivå diskuteras i 3.1 och de mer specificerade målen summeras i 3.2. Det finns även ett antal vägledande principer och ansatser som ska genomsyra förvaltningen vilka framgår av bland annat grundförordningen för EU:s gemensamma fiskeripolitik som diskuteras i avsnitt 3.4.

Inom den nationella förvaltningen finns olika typer av verktyg och grundförordningen innehåller flera skrivningar om hur medlemsstaterna kan tillämpa olika förvaltningsverktyg för att uppnå målen, såsom tekniska regleringar och fördelning av fiskemöjligheter, vilket diskuteras i avsnitt 3.3.

3.1 Övergripande mål

De mål som fiskförvaltningen har att ta hänsyn till innefattar mål inom ramen för EU:s gemensamma fiskeripolitik, mål för myndighetens arbete och förenlighet med unionens miljölagstiftning (t. ex. Havsmiljödirektivet, Art- och habitatdirektivet samt Fågeldirektivet) och därmed att bidra till att uppfylla relaterade miljömål.

Fiskeripolitiken är en fullt utvecklad unionspolitik där EU har exklusiv kompetens att fatta beslut i marina områden. I marina områden får medlemsstaterna fatta beslut endast efter bemyndigande från EU eller för att genomföra unionens akter⁵. När det gäller fördelning av nationella fiskemöjligheter har medlemsstaterna befogenhet att fördela dessa, men vissa kriterier finns att förhålla sig till (mer om detta och om svensk implementering och befogenhet i fiskelag och fiskeförordning längre ned).

Inom ramen för EU:s fiskeripolitik finns en lång rad förordningar, bestämmelser och avtal, flera av dem innehåller mål och formuleringar relevanta för demersal fördelning. De övergripande målen för fiskeripolitiken inom EU framgår av artikel 2 i grundförordningen för EU:s gemensamma fiskeripolitik⁶ (härefter benämnd *grundförordningen*). Där står bland annat att den gemensamma fiskeripolitiken ska:

”...säkerställa att fiske- och vattenbruksverksamheterna är miljömässigt hållbara på lång sikt och förvaltas på ett sätt som är förenligt med målen om att uppnå nytta i ekonomiskt, socialt och sysselsättningshänseende samt att bidra till att trygga livsmedelsförsörjningen.”

Den ska även vara förenlig med unionens miljölagstiftning: *”...särskilt med målet att uppnå en god miljöstatus senast 2020 i enlighet med artikel 1.1 i direktiv 2008/56/EG, samt med unionens övriga politik.”*

⁵ EUF, artikel 3 och 4.

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken.

Viktiga förordningar, som är särskilt relevanta för nationell kvotshantering, inom GFP utöver grundförordning är fleråriga planer⁷, tekniska bevarandeåtgärder⁹ och kontrollförordning¹⁰, vars syften är att stödja olika delar av den gemensamma fiskeripolitiken.

Syftet med planerna är att bidra till att målen för GFP uppnås, framför allt att uppnå och upprätthålla MSY för de berörda målbestånden, att genomföra landningsskyldigheten för de demersala bestånd som omfattas av fångstbegränsningar, att bidra till en rimlig levnadsstandard för dem som är beroende av fisket, med beaktande av kustfisket och de socioekonomiska aspekterna, och att genomföra ekosystemansatsen i fiskeriförvaltningen.

Det framgår också av den fleråriga planen för Nordsjön, liksom av grundförordningen, att medlemsstaterna ska, vid fördelning av de fiskemöjligheter som är tillgängliga för dem beakta hur fångstsammansättningen sannolikt kommer att se ut för de fartyg som deltar i blandfiske.

Tekniska åtgärder ska bidra till att uppnå den gemensamma fiskeripolitikens mål att fiska på nivåer som ger maximal hållbar avkastning, minska oönskade fångster och stoppa utkasten samt bidra till uppnåendet av god miljöstatus i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG. Tekniska åtgärder kan användas för att införa olika typer av incitament för ett selektivt och skonsamt fiske, på nationell och EU-nivå.

Som ovan nämndes ska fiskeriförvaltningen vara förenlig med unionens miljölagstiftning, bland annat EU:s havsmiljödirektiv som implementeras i svenskt lagstiftning genom havsmiljöförordningen. Det övergripande målet med havsmiljödirektivet är att uppnå god miljöstatus för alla europeiska hav senast år 2020. Arbete inom havsmiljödirektivet struktureras med hjälp av elva temaområden, så kallade deskriptorer. Fem av dessa har direkt anknytning till fisk och fiske: *Deskriptor 1 – Biologiskt mångfald*, *Deskriptor 3 – Fisk och Fiske*, *Deskriptor 4 – Näringsvävar*, *Deskriptor 6 – Havsbottens integritet* samt *Deskriptor 9 - Farliga ämnen i fisk och andra marina livsmedel*. För varje deskriptor definieras indikatorer och tröskelvärden som används för att bedöma om ett specifikt art,

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1139 av den 6 juli 2016 om upprättande av en flerårig plan för bestånden av torsk, sill/strömming och skarpsill i Östersjön och det fiske som nyttjar dessa bestånd, om ändring av rådets förordning (EG) nr 2187/2005 och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1098/2007

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/973 av den 4 juli 2018 om upprättande av en flerårig plan för demersala bestånd i Nordsjön och de fisken som nyttjar dessa bestånd, med fastställande av närmare bestämmelser för genomförandet av landningsskyldigheten i Nordsjön, och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 676/2007 och (EG) nr 1342/2008

⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1241 av den 20 juni 2019 om bevarande av fiskeresurserna och skydd av marina ekosystem genom tekniska åtgärder, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 2019/2006 och (EG) nr 1224/2009, och Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1380/2013, (EU) 2016/1139, (EU) 2018/973, (EU) 2019/472 och (EU) 2019/1022, samt om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 894/97, (EG) nr 850/98, (EG) nr 2549/2000, (EG) nr 254/2002, (EG) nr 812/2004 och (EG) nr 2187/2005

¹⁰ Rådets förordning (EG) nr 1224/2009 av den 20 november 2009 om införande av ett kontrollsystem i unionen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs, om ändring av förordningarna (EG) nr 847/96, (EG) nr 2371/2002, (EG) nr 811/2004, (EG) nr 768/2005, (EG) nr 2115/2005, (EG) nr 2166/2005, (EG) nr 388/2006, (EG) nr 509/2007, (EG) nr 676/2007, (EG) nr 1098/2007, (EG) nr 1300/2008, (EG) nr 1342/2008 och upphävande av förordningarna (EEG) nr 2847/93, (EG) nr 1627/94 och (EG) nr 1966/2006

bestånd eller habitat uppnår god miljöstatus eller ej, vilka anges i Havs- och Vatten myndighetens föreskrift 2012:18. Baserad på bedömningen ska åtgärder definieras för att följa miljö kvalitetsnormer enligt miljöbalken. Denna cykel ska göras om vart sjätte år för att säkerställa en adaptiv förvaltning av havsmiljön. I det nuvarande åtgärdsprogrammet för havsmiljön (HaV, 2015) anges vilka åtgärder som behövs för att miljö kvalitetsnormerna för havet ska kunna följas för att god havsmiljö ska uppnås på sikt. Detta åtgärdsprogram håller på att uppdateras och ska publiceras 2022.

Både den gemensamma fiskeripolitiken och havsmiljödirektivet är starkt knuten till det svenska miljö målssystemet. De miljö målen som är relevanta i detta sammanhang är *"Ett rikt växt- och djurliv"* samt *"Hav i balans samt levande kust och skärgård"*. Miljö målssystemet tar hänsyn till både miljö mål och socio-ekonomiska mål i de olika preciseringarna, t.ex. ska vi värna om det kustnära fiske men samtidigt uppnå god miljö status enligt både vattendirektivet och havsmiljödirektivet.

Flera av målen i lagstiftningen finns också i de olika strategier som rör fisk och fiske. I *Svensk yrkesfiske 2020 – Hållbart fiske och nyttig mat* (Jordbruksverket och HaV, 2016), som syftar till att ge en gemensam målbild och att bidra till god samverkan mellan myndigheter och aktörer, är utgångspunkten att fiske ska vara ekologiskt, socialt och ekonomiskt hållbart på lång sikt. I strategin definieras de fem centrala målområdena "långsiktigt hållbart fiske", "myndighetsarbete och regelförenkling", "fiskerinäringens ekonomi", "förbättrad bild av yrkesfisket och fiskaren" samt "kunskap och samverkan". För närvarande utarbetas av HaV och Jordbruksverket en ny gemensam strategi för yrkesfisket, vattenbruket, fritidsfisket och fisketurismen samt nya sektors specifika handlingsplaner, Gemensam strategi för fiskets framtid (2020). Enligt ett aktuellt regeringsuppdrag ska denna utgå från ekosystemansats och bidra till livskraftiga fisk- och skaldjursbestånd, ett hållbart fiske och hälsosamma ekosystem, att stärka måluppfyllnaden i Maritima strategin (inklusive hållbar blå ekonomi) samt i En livsmedelsstrategi för Sverige - fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet.

Regeringsstrategier som på olika sätt berör fisk och fiske innefattar *en svensk maritim strategi för människor jobb och miljö, en livsmedelsstrategi för Sverige och en nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015-2020*. Den förstnämnda anger att regeringens vision förutsätter en miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbar tillväxt som vilar på tre likställda perspektiv: "Hav i balans", "Konkurrenskraftiga maritima näringar" och "Attraktiva kustområden". *Livsmedelsstrategins* vision är att den svenska livsmedelskedjan år 2030 är globalt konkurrenskraftig, innovativ, hållbar och attraktiv att verka inom och utgår från de strategiska områdena "Regler och villkor", "Konsument och marknad", samt "Kunskap och innovation". *Strategin för hållbar regional tillväxt* berör, när det gäller fiske, Havs- och fiskeriprogrammet som är ett nationellt operativt program för genomförande av den Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF) för vilken Statens jordbruksverk är förvaltande myndighet.

HaV:s instruktion, uppdrag och mål är sammanfattat i myndighetens verksamhetsstrategi för 2018-2020. HaV:s grundläggande uppdrag enligt myndighetsinstruktionen omfattar bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag, hav och fiskresurserna. Verksamhetsidén betonar att myndigheten tar ansvar för att hav och sötvatten nyttjas men inte överutnyttjas. HaV ska utgå från ekosystemens och människans behov nu och i framtiden.

Regeringen vill främja ett hållbart fiske i Sverige, Europa och globalt. Att bidra till det ligger i linje med Sveriges politik för global utveckling och Agenda 2030. En hållbar fiskeriförvaltning är en förutsättning för att stärka möjligheter till sysselsättning inom yrkesfisket. Det bidrar även till livsmedelsförsörjningen.

Enligt både lagstiftning, politiska mål och de olika strategier som behandlar fisk och fiske är fiskförvaltningens mål på ett övergripande plan att uppnå hållbarhet i *miljömässigt*, *ekonomiskt* och *socialt* hänseende. Dessa övergripande mål utgör därför huvudkolumner i Figur 2 på sidan 15 där målen sammanfattas.

3.2 Mer specifika mål

Inom målen om miljömässig, social och ekonomisk hållbarhet finns ett antal något mer specifikt uttryckta mål. Några av dessa sammanfattas nedan och diskuteras mer i kapitel 4. I kapitel 4 diskuteras även hur de olika målen kan förväntas påverkas av ett system med demersala fiskerättigheter och vilka eventuella för- och nackdelar/risker som finns i relation till de enskilda målen om ett sådant system införs.

Inom det övergripande målet om miljömässig hållbarhet innehåller grundförordningen målet om att kvoter **ska sättas på nivåer som medger att bestånden av skördade arter befinner sig över nivåer som kan ge maximal hållbar avkastning (MSY)** senast 2020 för att kunna uppnå hållbara bestånd. Detta mål är även relevant för ekonomisk hållbarhet eftersom ett hållbart nyttjande av resursen är en förutsättning för näringsens långsiktiga ekonomiska bärkraftighet. För ytterligare vägledning vad gäller hållbara bestånd, se grundförordningens artikel 2, särskilt vad gäller MSY och försiktighetsansatsen. Tillsammans med övriga förvaltningsverktyg bör fördelningen av fiskemöjligheter bidra till hållbara fiskbestånd. En av de grundläggande förutsättningarna är att fiske inte får ske utöver Sveriges högsta tillåtna fångstmängder. För att uppnå att fångst håller sig inom svenska kvoter anges i grundförordningen bland annat att fiskemöjligheter av arter som tas i ett blandfiske ska fördelas enligt förväntad fångstsammansättning. Detta ställer i sin tur krav på en nationell redskapsanvändning anpassad till nationell kvotsammansättning, vilket diskuteras närmare i avsnitt 4.1 som behandlar målet om landningsskyldighet. Redskapsanvändning kan stimuleras av t. ex. incitament och teknisk reglering.

Landningsskyldigheten, dvs. målet om att alla fångster av kvoterade arter ska landas med syfte att eliminera otillåtna utkast, är en viktig del av EU:s gemensamma fiskeripolitik (se t.ex. grundförordningens artikel 15) och innebär att all fångst av kvoterade arter som grundregel ska landas och kvotavräknas. Genomförande av landningsskyldigheten ställer krav på att fisket sker med fiskemönster och redskapsanvändning som matchar kvoter och regelefterlevnad.

Fiskförvaltningen ska även genomföra en ekosystemansats och säkerställa att verksamhetens inverkan på de marina ekosystemen minimeras (se t.ex. artikel 2.3 i grundförordningen och artikel 3.2.c i tekniska förordningen¹¹) samt upprätthållande och

¹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1241 av den 20 juni 2019 om bevarande av fiskeresurserna och skydd av marina ekosystem genom tekniska åtgärder, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 2019/2006 och (EG) nr 1224/2009, och Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1380/2013, (EU) 2016/1139, (EU) 2018/973, (EU) 2019/472 och (EU)

återskapande av god miljöstatus (se tex Havsmiljödirektivet och artikel 2.5j i grundförordningen som hänvisar till bl a Havsmiljödirektivet). Den ska vara förenlig med unionens miljölagstiftning, liksom med unionens övriga politik. Målen som rör påverkan på biologisk mångfald och fysisk påverkan behandlas under rubrikerna ”**begränsad påverkan på arter och näringsväv (påverkan på biologisk mångfald)**” och ”**begränsad påverkan på bentiska habitat (fysisk påverkan)**” i den fortsatta analysen. Överlappningar finns också med målet om landningskyldighet.

En viktig del för den miljömässiga hållbarheten är även att regelverket är **kontrollerbart**. Mål om fiskeripolitikens kontroll och verkställhet finns i grundförordningens artikel 36. Vidare är en målsättning att fisket ska **bidra till insamlandet av vetenskapliga uppgifter** i enlighet med grundförordningens artikel 2.4).

Att den **nationella flottan ska vara i balans med resursen** är ett mål som finns uttryckt på flera ställen, bland annat i grundförordningens artikel 2.5d. Inom arbetet med att implementera havsmiljöförordningen ingår den även som en åtgärd i Åtgärdsprogrammet för Havsmiljön. Detta mål har betydelse för både miljömässig och ekonomisk hållbarhet eftersom en flotta i balans med resursen är en förutsättning för ett hållbart nyttjande av resursen och därmed också för näringsens ekonomiska bärkraftighet på lång sikt.

Mål om en **ekonomiskt bärkraftig näring** finns uttryckt i bland annat grundförordningen (t.ex. i artikel 2.5c). Ett **enkelt, effektivt och transparent regelverk** är i linje med bland annat det övergripande nationella målet om regelförenkling för myndigheter och företag samt HaVs policy för regelförenkling (2014) som utgör en del av myndighetens långsiktiga regelförenklaringsarbete. Dessa två mål hänger till stor del ihop eftersom ett effektivt regelverk innebär bättre förutsättningar för högre lönsamhet hos enskilda företag.

De samhällsekonomiska målen inom fiskeriförvaltningen betonas både nationellt såväl som i den gemensamma fiskeripolitiken och innefattar bland annat målen om **levande kustsamhällen och främjande av småskaligt kustnära fiske** (i grundförordningen nämns några av dessa i bland annat artikel 2.5f och 2.5i). En **föryngring av fiskarkåren och möjligheten till nyetablering** inom fisket är viktigt för näringsens ekonomiska bärkraftighet. Vidare framgår av bl.a. artikel 2.1 att förvaltningen ska **bidra till att trygga livsmedelsförsörjningen**.

MSY-målet återfinns även inom havsmiljödirektivets ”*Deskriptor 3 – fisk och fiske*”. Tillsammans bedömningen av lekbiomassa och storleksfördelning på biståndsnivå definieras enligt HVMFS 2012:18 god miljöstatus för kommersiellt nyttjande bestånd. För att ett bestånd ska uppnå god miljöstatus måste fiskeridödligheten ligga under MSY, att lekbiomassa är på nivå som säkerställa nyrekrytering (lekbiomassa är större än ”BMSY Trigger”), samt att storleksfördelning är naturlig. Bara för de första två kriterierna definierades tröskelvärden i nuvarande bedömning. Även andra ekosystemelement som påverkas av fiske bedöms inom havsmiljödirektivet. Havsbottens integritet ska bedömas enligt följande kriterier: (1) hur stor andel av en viss habitattyp förloras under en förvaltningscykel och (2) hur stor andel av en viss habitattyp påverkas negativt av fysiskt

2019/1022, samt om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 894/97, (EG) nr 850/98, (EG) nr 2549/2000, (EG) nr 254/2002, (EG) nr 812/2004 och (EG) nr 2187/2005

störning, t.ex. trålning men även andra belastningar. Inga tröskelvärden för dessa kriterier har kunnat definieras. För att bedöma havsbottensintegritet enligt havsmiljödirektivet används än så länge underlagen från både vattendirektivet samt art- och habitatdirektivet.

3.3 Vilka verktyg finns för att nå målen?

3.3.1 Allmänt om den nationella förvaltningens verktyg för att nå målen

De olika verktyg som den nationella förvaltningen har till förfogande kan delas in i **teknisk reglering** (när, var och hur fiske bedrivs), **fångstbegränsningar** (nationella kvoter av okvoterade arter), **tillträde till resursen** (i form av licenser och tillstånd), **fördelning av fiskemöjligheter** och **kontroll**. Till vilken grad förvaltningens olika mål uppnås beror på hur de olika verktygen utformas och kombineras, varför det är viktigt att tillämpa en helhetssyn.

3.3.2 Vad som nämns i grundförordningen om förvaltningsverktyg för att nå målen

På flera ställen i grundförordningen beskrivs olika förvaltningsverktyg som kan användas för att nå målen. De flesta regleringar som införs inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken beslutas genom EU-förordningar, men medlemsstaterna har också vissa befogenheter att vidta åtgärder, vilket bland annat framgår av grundförordningen.

Vad gäller tekniska åtgärder, det vill säga regler för när, var och hur fiske får bedrivas, nämns bland annat följande i artikel 7 i grundförordningen:

”2. Tekniska åtgärder kan bland annat omfatta följande

a) Fiskeredskapens egenskaper och regler för användningen av dem.

c) Begränsningar eller förbud av användningen av vissa fiskeredskap och av fiskeverksamhet i vissa områden eller under vissa perioder.

e) Särskilda åtgärder för att minimera fiskeverksamhetens negativa inverkan på den marina biologiska mångfalden och de marina ekosystemen, inbegripet åtgärder för att i största möjliga utsträckning undvika och minska oönskade fångster.”

EU har nyligen antagit en ny förordning för tekniska åtgärder, som tydliggör mål för de tekniska reglerna, samt utvärdering vart tredje år. De övergripande målen för förordningen är att skydda lekande fisk och unga exemplar av marina arter, minimera fångst av känsliga arter, minimera fiskets miljöpåverkan på marina livsmiljöer genom regler och styrmedel, samt att bidra till att uppnå EU:s miljödirektiv, särskilt att uppnå god miljöstatus enligt EU:s havsmiljödirektiv. Förordningen anger minimivåer för redskap och struktur för att genom regionalisering rekommendera åtgärder som är minst lika strikta.

I artiklar som berör fördelning av fiskemöjligheter, t.ex. artikel 16 och 17, nämns bland annat följande:

”Artikel 16 Fiskemöjligheter

6. Varje medlemsstat ska bestämma hur de fiskemöjligheter som den har tilldelats, och som inte omfattas av ett system med överlåtbara fiskenyttjanderätter, ska fördelas mellan de fartyg som för dess flagg, till exempel genom att skapa enskilda fiskemöjligheter. Medlemsstaten ska underrätta kommissionen om tilldelningsmetoden.

7. Vid fördelningen av fiskemöjligheter för blandfiske, ska medlemsstaterna ta hänsyn till hur fångstsammansättningen sannolikt kommer att se ut för de fartyg som deltar i blandfisket.

8. Efter anmälan till kommissionen får medlemsstaterna utbyta alla eller delar av de fiskemöjligheter som tilldelats dem.

Artikel 17 Kriterier för medlemsstaternas fördelning av fiskemöjligheter

Vid fördelning av de fiskemöjligheter som finns tillgängliga för dem enligt artikel 16 ska medlemsstaterna tillämpa transparenta och objektiva kriterier, inbegripet miljömässiga, sociala och ekonomiska kriterier. De kriterier som används får bland annat inbegripa fiskets påverkan på miljön, tidigare efterlevnad av bestämmelser, bidraget till den lokala ekonomin och historiska fångstnivåer. Inom ramen för de fiskemöjligheter som de tilldelats ska medlemsstaterna sträva efter att ge incitament till fiskefartyg som använder selektiva fiskeredskap eller miljövänligare fiskemetoder, med bl.a. minskad energikonsumtion eller minskade skador på livsmiljöer.”

Vad gäller kontroll och verkställighet så nämns bland annat följande mål i artikel 36:

”3. Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa kontroll, inspektion och verkställighet av den verksamhet som bedrivs inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken, inbegripet införande av effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner.”

I dessa skrivningar i grundförordningen anges hur olika förvaltningsverktyg nationellt kan/ska användas för att nå fiskeripolitikens målsättningar. Vid utformningen måste nationella förhållanden beaktas tillsammans med de olika principer som också nämns i grundförordningen (t.ex. försiktighetsprincipen, tillämpandet av en ekosystemansats och administrativ kostnadseffektivitet - dessa beskrivs vidare i avsnitt 2.4).

3.4 Förvaltningens ansatser och vägledande principer

Den gemensamma fiskeripolitikens lagstiftning innehåller också ett antal ansatser och vägledande principer som ska genomsyra förvaltningen, vilka också överensstämmer väl med principer i EU:s miljölagstiftning och med myndighetens mål. I dessa ingår bland annat försiktighetsansatsen och ekosystemansatsen.

3.4.1 Försiktighetsansatsen

En försiktighetsansats ska tillämpas i fiskeriförvaltningen. Denna princip ska, enligt artikel 2 i grundförordningen, säkerställa att *”nyttjandet av de levande marina biologiska resurserna sker på ett sådant sätt att populationerna av skördade arter återställs till och*

bevaras över nivåer som säkerställer en maximal hållbar avkastning”. Även bland annat Havsmiljöförordningen ger skäl att beakta försiktighet, se nedan.

3.4.2 Ekosystemansatsen

Ett ekosystembaserat arbetssätt är ett viktigt mål för HaVs arbete. Tillämpande av ekosystemansatsen är också en tydlig inriktning inom EU-lagstiftningen, vilket framkommer av olika direktiv. Den gemensamma fiskeripolitiken ska enligt grundförordningen genomföra en ekosystemansats i fiskeriförvaltningen för att *”säkerställa att fiskeverksamhetens negativa inverkan på de marina ekosystemen minimeras, och ska sträva efter att säkerställa att fiske och vattenbruk inte leder till en försämring av den marina miljön”* (Artikel 2, grundförordningen). Ekosystemansatsen är också en utgångspunkt för EU:s havsmiljödirektiv där det bland annat anges att en *”adaptiv förvaltning baserad på ekosystemansatsen ska tillämpas i syfte att uppnå en god miljöstatus”* (Artikel 3, EU:s havsmiljödirektiv). Havsmiljödirektivet ger skäl att beakta både försiktighet och ekosystembaserade principer i utformningen av nationella åtgärdsprogram: *”Åtgärdsprogram och efterföljande åtgärder från medlemsstaternas sida bör grundas på en ekosystembaserad strategi för förvaltningen av mänskliga aktiviteter och på de principer som avses i artikel 174 i fördraget, särskilt försiktighetsprincipen.”* Ekosystemansatsen har sitt ursprung i konventionen om biologisk mångfald. Tillämpandet av ekosystemansatsen brukar bland annat anses förutsätta helhetsperspektiv.¹²

3.4.3 Övriga principer om god förvaltning

I grundförordningens artikel 3 (principerna om god förvaltning) anges även att **åtgärder ska antas i enlighet med bästa tillgängliga vetenskapliga rådgivning** samt att principerna om ett **långsiktigt perspektiv** och **administrativ kostnadseffektivitet** ska tillämpas. I samma artikel betonas även **lämpligt deltagande av aktörer** och att **konsekvensutredningar** ska genomföras vid behov.

¹² Se t. ex. <https://www.cbd.int/ecosystem/implementation.shtml>

Figur 2. Sammanfattning av mål, verktyg och principer

(de specifika mål som är markerade med stjärna behandlas i separata avsnitt i kapitel 4)

Övergripande mål	Miljömässig hållbarhet	Inom ramen för miljömässig hållbarhet:	
		Ekonomisk hållbarhet	Samhällsekonomisk hållbarhet
Vad ska uppnås?	Hållbara bestånd och förenlighet med unionens miljölagstiftning (tex Havsmiljödirektivet)	Ekonomisk nytta såsom långsiktigt ekonomisk bärkraftig näring	Social nytta såsom levande kustsamhällen
Vad ska uppnås på mer specifik nivå?	Kvoter ska sättas enligt MSY senast 2020		
	En flotta i balans med resursen*		Levande kustsamhällen och främjande av småskaligt kustnära fiske*
	Landningsskyldighet*		
			Föryngring och nyetableringsmöjligheter*
	Långsiktigt ekonomisk bärkraftig näring*		
			Enkelt, effektivt och transparent regelverk*
			Livsmedelsförsörjning
	Bidra till insamligen av vetenskapliga uppgifter		
	Kontrollerbarhet*		
	Begränsad påverkan på arter och näringsväv (påverkan på biologisk mångfald)*		
Begränsad påverkan på bentiska habitat (fysisk påverkan)*			
Vilka verktyg finns?	Teknisk reglering		
	Kontroll		
	Tillträde och fördelning av fiskemöjligheter		
Vilka principer/ansatser ska tillämpas?	Försiktighetsansats		
	en Ekosystemansats ska genomföras		
	Åtgärder i enlighet med bästa tillgängliga vetenskapliga rådgivning		
	Långsiktigt perspektiv		
	Administrativ kostnadseffektivitet		
	Lämpligt deltagande av aktörer		
	Förenlighet med annan unionspolitik		
Konsekvensbedömningar ska göras vid behov			

4 Kan ett system med demersala fiskerättigheter tänkas bidra till eller motverka de olika målen?

4.1 Genomförande av landningsskyldigheten

Beskrivning av målet och hur det är idag

Landningsskyldigheten har införts inom EU för att minimera utkast och oönskade fångster samt för att påskynda utvecklingen av ett mer selektivt fiske. Sedan 1 januari 2019 ska svenskt fiske registrera och landa alla fångster av kvoterade arter oavsett om de fångats som önskad eller oönskad fångst.¹³ Landningsskyldigheten har fasats in per område och fiske. För demersalt och pelagiskt fiske i Östersjön har landningsskyldighet gällt fullt ut sedan 2015, liksom för pelagiskt fiske i Västerhavet. För demersalt fiske i Västerhavet har landningsskyldigheten införts stegvis sedan 2016. Några undantag förekommer för vissa arter i fiske med särskilda redskap och utkast med dessa undantag ska redovisas i loggbok.¹⁴

EU:s fiskeministrar bestämmer årligen om fiskemöjligheter baserade på kommissionens förslag som utgår från vetenskapliga råd från Internationella rådet för havsforskning (ICES). I viss utsträckning bidrar olovligt utkast och underrapportering av lagligt utkast till osäkerheten i ICES fångstråd och kan medföra att den förverkligade fiskeridödligheten ändå i vissa fall överskrider långsiktig hållbara nivåer.

Fördelningen av fiskemöjligheter reglerar hur de för Sverige tillåtna fångstmängderna fördelas mellan svenska yrkesfiskare. Hur ett fördelningssystem utformas påverkar i sin tur, tillsammans med utformning av övriga förvaltningsverktyg, efterlevnaden av t. ex. landningsskyldigheten.

Idag är många demersala kvoter långt ifrån fullt nyttjade. Enligt rapporterade fångster överskrider fisket inte Sveriges högsta tillåtna fångstmängder. En rapport från Europeiska fiskerikontrollbyrån (EFCA) om efterlevnad av landningsskyldigheten under utvärderingsperiod 2016-2017 konstaterar omfattande problem med olagligt utkast av undermåliga individer och high-grading (EFCA, 2019). Det är därför sannolikt att rapporterade fångster underskattar verkliga fångster i det svenska fisket. Storlekssammansättning för nordhavsräka och torsk samt en fångstsammansättning som avviker från vetenskapligt underlag kan vara indikationer på att så är fallet (detta diskuteras mer lite längre ner).

Den nationella förvaltningen ska skapa förutsättningar för att landningsskyldigheten ska kunna efterlevas. För detta är utformning av regelverken om fördelning av fiskemöjligheter, teknisk reglering och kontroll avgörande. Det är även viktigt för efterlevnad att utformning av regelverk och tillhörande processer bidrar till en vilja att efterleva regler och att rätt typ av normer skapas.

Vid tilldelning av fiskemöjligheter ska Sverige sträva efter att ge incitament till fiskefartyg som använder selektiva fiskeredskap.¹⁵ Vid fördelning av fiskemöjligheter för blandfiske

¹³ Artikel 15 i förordning (EU) nr 1380/2013.

¹⁴ Förordning (EU) nr 2018/2035 samt fredade arter i 2019/124.

¹⁵ Artikel 17 i förordning (EU) nr 1380/2013.

ska Sverige även ta hänsyn till hur fångstsammansättning sannolikt kommer se ut för de fartyg som deltar i blandfisket.¹⁶ Detta kan göras på olika sätt, t. ex. genom någon form av incitament, men det kräver även nationellt anpassad redskapsanvändning/-reglering eftersom olika länder har olika kvotsammansättningar och därmed kan tillåta olika fångstsammansättningar i det nationella fisket.

Landningsskyldigheten ställer krav på fångstmönster och redskapsanvändning som matchar kvoter. På individnivå innebär detta att fisket bör ske med de fiskemönster och redskap som matchar de fiskemöjligheter som den enskilde fiskaren har och/eller lyckas skaffa sig genom överlåtelse. Ett praktiskt exempel på detta är att fiske efter havskräfta bör ske med artsortering istället för seltratrål om det är så att man på individuell nivå inte har tillräckligt med fiskemöjligheter för den fisk som fås med seltratrål. Även om störst fiskeansträngning inom kräftfisket fortfarande sker med artsortering så har fiskeansträngningen med seltratrål ökat sedan år 2016 (vilket sannolikt beror på att effortsystemet avskaffades), vilket skulle kunna indikera att utkast sker trots förbudet.

Hur fiskemöjligheter fördelas är en av flera delar i förvaltningen som behövs (behöver) anpassas för att landningsskyldigheten ska kunna vara möjlig för enskilda fiskeföretag att efterleva. Att möjliggöra en efterlevnad av landningsskyldigheten var den främsta anledningen till att systemet med årliga individuella tilldelningar, som tillfälligt kan överlåtas under året, infördes. Det tidigare systemet bedömdes inte vara flexibelt nog för ett regelverk där all fångst av kvoterade arter måste landas då det förknippades med utkastdrivande fångstransoner, begränsande kvoter och risk för kollektiva kvotstopp samt begränsade planeringsmöjligheter för enskilda fiskeföretag. Det nya systemet att fördela demersala fiskemöjligheter innebär en viss ökad möjlighet att anpassa sina fiskemöjligheter till förväntade fångster och innebär ökade möjligheter att kunna planera sitt fiske under året.

Som nämnts ovan finns flera indikationer på att landningsskyldigheten inte efterlevs av alla (EFCA, 2019). Fångstskattningar från SLU:s ombordprovtagningsprogram indikerar att bifångst under minsta referensstorlek för bevarande (MRB) underrapporteras i loggbok. Den ökade fiskeansträngningen av seltratrål med redskapskod 345 och den procentuellt minskade ansträngningen med bottentrål försedd med artsortering 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 på att det förekommit olovliga utkast. Liknande observationer av Europeiska fiskerikontrollbyrå på EU-nivå ledde till att KOM i sitt årliga policymeddelande alarmerar om en allmän bristande efterlevnad av landningsskyldigheten som förvärras av svårigheter att effektivt kontrollera efterlevnaden med konventionella medel (COM (2019) 274 final). Det beror troligen på flera faktorer såsom svårigheter att kontrollera landningsskyldigheten, obalans i kvot- och fångstsammansättning, tillåtna redskap, lönsamhet osv. Det tyder på att kompletterande åtgärder, t. ex. någon form av incitament, redskapsreglering och/eller effektivare kontrollverktyg (t. ex. CCTV/kameraövervakning), krävs för att det inte bara ska innebära en större möjlighet utan även en större faktisk efterlevnad av landningsskyldigheten.

Upptag av nya selektiva och skonsamma redskap är i nuläget inte tillräckligt (Nilsson et al., 2018). Sedan 2014 har HaV gett SLU uppdrag tillsammans med näringen utveckla nya selektiva och skonsamma fiskeredskap. I sin syntesrapport om 2014-2017 års verksamhet

¹⁶ Artikel 16.7 i förordning (EU) nr 1380/2013.

sammanfattar SLU att satsningen har ledd till utveckling av 15 fungerande, mer selektiva och/eller skonsamma redskap som inte har rättsliga eller administrativa hinder till användning av fiskenäringen. Trots det har upptag av dessa redskap hos svenska fiskenäringen varit låg och SLU bedömer att det för 13 ut av 15 redskap finns behov av förvaltningsåtgärder och/eller andra incitament för att redskapen verkligen ska komma till bred användning i fisket (Nilsson et al., 2018). Behov av incitament och/eller framtvingande åtgärder för att nå upptag av nya selektiva och skonsamma redskap betonas också i internationell forskning (se tex Jennings and Revill, 2007), vilket vi återkommer till nedan.

På vilket sätt kan ett system med överlåtbara demersala fiskerättigheter bidra till eller motverka efterlevnaden av landningsskyldigheten? Vilka risker finns med ett sådant system sett till detta mål?

- *Vad innebär ett system med fiskerättigheter för efterlevnaden av landningsskyldigheten?*

Möjliga fördelar för efterlevnaden av landningsskyldigheten: Forskning om regelefterlevnad och förvaltningssystem inom fiske betonar ofta att högre lönsamhet leder till större vilja att efterleva regler (se t.ex. Nielsen, & Mathiesen, 2003). Om ett system med överlåtbara demersala fiskerättigheter medför högre lönsamhet för aktiva företag skulle detta isåfall kunna vara positivt för efterlevnaden av landningsskyldigheten. Om ökad ekonomisk trygghet leder till att fiskeföretag investerar i miljömässigt bättre redskap är det också positivt för landningsskyldigheten.

Långsiktigt överlåtbara fiskerättigheter innebär att fiskare har möjlighet att anpassa sitt kvotinnehav på längre sikt så att det passar deras fiskemönster, vilket också kan tänkas påverka efterlevnaden av landningsskyldigheten positivt. I svar till en enkät som skickades till yrkesfiskare i samband med den utvärdering som gjordes av det demersala systemets första år, 2017, framförde flera att ett mer långsiktigt system skulle innebära större ekonomisk trygghet för dem (HaV, 2018). Om det inte finns möjlighet att överlåta fiskerättigheter kommer fiskelicensinnehavarna vara bundna till den tilldelning de fick då systemet infördes, vilket över tid riskerar att skilja sig allt mer från fiskefartygets verksamhet och verkliga fångster¹⁷.

Överlåtbara fiskerättigheter har bidragit till att anpassa fiskekapaciteten i den pelagiska flottan, vilket är en viktig förutsättning för att nå målen om ett hållbart fiske. Om fiskemöjligheter och fångssammansättning inte stämmer överens finns dock incitament till felaktig rapportering eller otillåtna utkast, vilket är en utmaning även i ITQ-system när det gäller blandfisken. Forskning och erfarenhet har visat att ITQ-system motverkar förekomst av överfiske om det kombineras med effektiv kontroll och övervakning (se tex Parslow, 2010). Incitament till utkast finns dock som sagt även i sådana system varför det måste utformas på rätt sätt och kombineras med andra förvaltningsverktyg. Även i ett system med överlåtbara fiskerättigheter finns det möjlighet att styra fisket till skonsamma och selektiva redskap, vilket vi diskuterar mer nedan.

¹⁷ Alternativa tillvägagångssätt vid ett fortsatt årligt system, tex att referensperioden uppdateras med jämna mellanrum, är troligen inte problemfritt och skulle tex kunna innebära att man kortsiktigt jagar fångsthistorik istället för att långsiktigt planera sin verksamhet.

Möjliga nackdelar/risker för efterlevnaden av landningsskyldigheten: Forskning och erfarenhet har visat att incitament till utkast (t.ex. "high-grading") finns i alla typer av fördelningssystem, även ITQ-liknande system, eftersom det finns incitament att maximera värdet av sina fiskemöjligheter (se t. ex. Kaufmann et. al. 1999). Dessa utkast kan exempelvis vara i form av high-grading eller utkast av bifångstarter som det saknas kvottäckning för eller är olönsamma att landa. En risk, särskilt om kvotsammansättningen inte överensstämmer med sammansättningen av arter i den faktiska fångsten, är att fångster i vissa fall redovisas i proportion till de fiskemöjligheter fiskelicensinnehavaren har och inte enligt fångstsammansättningen.

En faktor som i vissa fall som kan tänkas bidra till incitament till inkorrekt rapportering, high-grading och andra olovliga utkast i ett system med fiskerättigheter är att om licensinnehavaren betalat ett högt pris för fiskerättigheterna så kan denne också tänkas förvänta sig hög avkastning på dem¹⁸. Brady och Waldo (2008) diskuterar att höga kvotpriser är en faktor som kan verka för ökade utkast eftersom det ökar vikten av att landa högt värderad fisk, vilket i sin tur kan leda till high-grading.

Förväntningar på en hög avkastning av innehavet av fiskerättigheter kan också riskera leda till att man i högre grad väljer det redskap som ger störst ekonomisk avkastning. Detta kan vara ett redskap med alltför oselectiva egenskaper i förhållande till innehavet av fiskemöjligheter av olika kvoter (t.ex. att seltratrål väljs framför artsorterande rist i fisket efter havskräfta). Det är därför viktigt att ett sådant system, oavsett om det är årligt eller flerårigt, tar hänsyn till incitament och/eller kombineras med andra åtgärder (tex teknisk reglering och kontroll) så att fisket med selektiva och skonsamma redskap ökar.

Som nämnts ovan kan alla typer av fördelningssystem tänkas innebära incitament till utkast. Huruvida ett system med fiskerättigheter (ITQ-system) leder till högre eller mindre totala utkast i jämförelse med andra system beror på flera olika faktorer och fallspecifika förhållanden (Brady och Waldo, 2008). Såsom noteras i Brady och Waldo (2008) finns ekonomiska drivkrafter som verkar både för och emot ökat utkast i ITQ-system. Samtidigt som exempelvis höga kvotpriser kan verka för ökade utkast så behöver viljan att öka värdet på den landade fisken inte ta sig uttryck i stora utkast, utan kan också fungera som drivkraft för ett mer selektivt fiske och större omsorg om fångsten (Brady och Waldo 2008, s 73). Individuella överförbara kvoter ökar också möjligheten för fiskaren att anpassa sitt kvotinnehav till sitt personliga fångstmönster (Brady och Waldo, 2008, s 73).

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. Betydligt viktigare är utformning av systemet och hur det kombineras med övriga förvaltningsverktyg, vilket diskuteras vidare nedan.

- *Vad innebär att system med fiskerättigheter för behovet av en adaptiv och flexibel förvaltning?*

En ekosystembaserad förvaltning måste förhålla sig till att förändringar i ekosystemen och behöver därför vara långsiktig men samtidigt flexibel. Förutsättningar kan ändras från år

¹⁸ För tydliggörande kan betonas att aktörerna inte köper med spekulations syfte utan för att utnyttja kvoterna. Det är inte möjlighet för någon som inte är fiskare att investera i fiskerättigheter.

till år vad gäller t. ex. rådande kvotsituation och förändringar i den gemensamma fiskeripolitiken. Det är därför viktigt att beakta om och på vilket sätt ett system med fiskerättigheter kan tänkas påverka möjligheterna till en flexibel och adaptiv förvaltning.

Vad gäller själva fördelningsnycklarna¹⁹ så innebär ett system med fiskerättigheter minskade möjligheter att göra anpassningar av dessa under fiskerättigheternas giltighetstid, utan dessa ändras endast vid överlåtelser av "andelar" mellan fiskelicensinnehavarna under giltighetstiden. Det kan dock finnas möjlighet till årlig flexibilitet när det gäller hur fiskemöjligheter fördelas mellan olika segment (kustkvot, regionala kvoter, fiske med individuella tilldelningar, osv), samt hur mycket som eventuellt avsätts till att stimulera ett selektivt och skonsamt fiske i det fall att incitament skulle införas i form av extra fiskemöjligheter.

Fördelning av fiskemöjligheter innebär inga formella begränsningar för hur andra förvaltningsverktyg, t.ex. regelverk kring vilka redskap som får användas, kan utformas. Samtidigt kan det vara så att förväntningar lätt skapas. Om man som fiskelicensinnehavare tilldelas en individuell andel med en viss giltighetstid kan förväntningar skapas att man ska kunna bedriva sitt fiske med samma förutsättningar, tex vad gäller tekniskt regelverk, under denna period. Om nya tekniska regleringar införs under giltighetsperioden kan dessa, beroende på dess karaktär och omfattning, tänkas påverka fiskerättigheternas värde. Detta skulle i sin tur kunna leda till att invändningar mot förvaltningsbeslut som påverkar hur fiske kan bedrivas blir större vid ett system med fleråriga fiskerättigheter.

- *Innebär ett system med fiskerättigheter begränsad möjlighet att kunna vidta åtgärder för att öka användning av mer selektiva redskap/öka efterlevnaden av landningsskyldigheten?*

Vid införandet av systemet med årliga individuella fiskemöjligheter visade utredningar att det skulle behöva kombineras med andra åtgärder, såsom teknisk reglering och/eller incitament, för att öka användandet av selektiva redskap och minska olovliga utkast. Detta beror bland annat på de ekonomiska incitament till utkast som råder i blandfisken (pga. skillnader mellan kvot- och fångstsammansättning) och avskaffandet av det så kallade effortsystemet inom EU. Sådana åtgärder/incitament är också viktiga för att öka upptag av nya selektiva och skonsamma redskap i flottan som, trots avsaknad av legala hinder, används i lägre grad än önskat (Nilsson et al., 2018). Frivilligt upptag av nya redskap varierar mycket mellan olika innovativa redskap.

Det finns olika sätt att nå ökat användande av mer selektiva och skonsamma redskap. Nilsson et. al. (2018) konstaterar att det mest effektiva sättet att snabbt öka upptaget av miljömässigt bättre redskap är att "ta bort äldre mindre selektiv utrustning från gällande regelförordningen" (Nilsson et. al., 2018, s 23). Ett inte lika drastiskt sätt är, skriver man vidare, att öka upptaget av ett nytt selektivt redskap är att "positivt särbehandla det nya redskapet gentemot äldre mindre selektiva redskap, dvs. redskapsstyrning. Detta kan ske antingen genom fördelning av kvoter mellan redskapen och/eller styra tillträdet för fisket i specifika områden till de nya mer selektiva redskapen".

I vissa fall skulle det kunna vara så att en lösning som hänger helt på redskapsförbud är svår att implementera om det innebär att ett helt segment måste köpa in nya redskap samtidigt. Det kan då underlättas av tex att frivilligt upptag av det mer selektiva alternativet

¹⁹ "Fördelningsnyckel" avser en tillståndshavares andel av den del av en kvot som fördelas individuellt.

redan har uppnått en viss nivå, gradvis utfasning och/eller möjligheter till ekonomiskt stöd för att investera i det miljömässigt bättre redskapet. I rätt kombination med förbud av de minst selektiva redskapen kan incitament då öka upptag av nya selektiva redskap i flottan och stegvis bidra till att anpassa urvalet av använda redskapstyperna inom flottan tills en fångstsammansättning uppnås som så väl som möjligt stämmer överens med svenska fiskemöjligheter.

Hur ökat användande av miljömässigt bättre redskap kan uppnås diskuteras även i den internationella vetenskapliga litteraturen. Enligt Jennings och Revill (2007) krävs incitament och/eller framtvängande åtgärder för att säkerställa att redskap med minskad miljöpåverkan används. Författarna ger flera exempel på sådana åtgärder och incitament;

- rumsliga och temporära tillträdesrättigheter som beror på redskap eller metoder, avveckling av redskap och metoder med störst miljöpåverkan,
- stöd för att byta till redskap och metoder med lägre miljöpåverkan,
- realtidsövervakning och stängningar om vissa målgränser överskrids,
- att man säkerställer att ingen enskild fiskare missgynnas genom att börja använda ett nytt redskap,
- processor- (konsument) avgifter för att finansiera användningen av miljömässigt bättre redskap, marknadsbaserade incitament (marknadsföring och miljömärkningssystem),
- övergångsstöd för att kompensera för kortsiktiga ekonomiska förluster
- användande av ”konkurrens” för att främja och belöna utveckling och tillämpning av redskap med lägre miljöpåverkan

Enligt O'Neill et. al. (2014) kan incitament vara användbara för att öka upptag av selektiva redskap, men att till vilken utsträckning det kan göras varierar för olika segment och beror på vilka incitament som kan erbjudas, fångstsammansättning av de ekonomiskt viktiga arterna, samt redskapets selektiva förmåga. Författarna sammanfattar att det inte finns någon ”one size fits all” utan att man måste se till förutsättningar i olika fisken/segment.

När det gäller redskapsreglering (tex förbud/utfasning av vissa redskap) för att uppnå högre användande av mer selektiva och skonsamma redskap finns flera exempel på nationella svenska regleringar som syftar till att minska fångster. Dessa innefattar bland annat reglering av tillåtna maskstorlekar i Kattegatt för att motverka för höga fångster av äkta tunga, förbud mot krokfiske efter lax och så vidare.

Tidigare fördelades havskraftkvoten mellan redskapsgrupper (bur, rist och trål). Inför det årliga systemets införande undersöktes möjligheten att kombinera systemet med en liknande redskapsstyrning, fast på individuell nivå, d.v.s. genom att knyta individuella fiskemöjligheter till redskap. Redskapsstyrning på individuell nivå innebär en högre grad av komplexitet²⁰, vilket bör vägas mot behovet och mot alternativa möjligheter. Det är också viktigt att kunna verifiera vilket redskap som använts, till exempel genom ennätsregel eller fullt dokumenterat fiske.

Av grundförordningen inom EU:s fiskeripolitik framgår att inom ramen för de fiskemöjligheter som de tilldelats ska medlemsstaterna sträva efter att ge incitament till fiskerifartyg som använder selektiva fiskeredskap eller miljövänligare fiskemetoder, med bl.a. minskad energikonsumtion eller minskade skador på livsmiljöer. Incitament kan utformas på många olika sätt. Det kan till exempel innebära att en viss del av kvoten avsätts

²⁰ Då fördelningen mellan ”trälkrafta” och ”ristkrafta” måste beräknas individuellt för varje fiskelicensinnehavare (eftersom olika fiskelicensinnehavare har olika tilldelning av olika kvoter).

till "incitamentsstyrning" som sedan fördelas enligt särskilda kriterier (t. ex. vid användning av mer selektiva redskap eller vid användning av mer avancerad kontrollmetod), men det finns även andra sätt att skapa incitament (se tex Pascoe et al., 2010).

Vilken typ av åtgärd eller typ incitament som är mest lämplig för att styra fisket mot mer skonsamma och selektiva metoder och redskap varierar för olika fiskerier och fiskerispecifika förutsättningar. En viktig fråga i relation till syftet med detta PM är därför om ett system med fiskerättigheter innebär begränsade möjlighet att kunna vidta åtgärder för att öka användning av mer selektiva redskap/öka efterlevnaden av landningsskyldigheten.

När det gäller redskapsreglering för att uppnå högre användande av mer selektiva och skonsamma redskap så kan det konstateras att enbart ett beslut om tilldelning av fiskemöjligheter eller fiskerättigheter i sig inte säger något om vilket redskap som ska användas vid fisket, utan det är alltid möjligt att ställa krav på viss redskapsanvändning vid nyttjande av tilldelningen. Från det perspektivet innebär ett system med fleråriga fiskerättigheter inget formellt hinder för att införa krav på redskapsanvändning eller annan teknisk reglering för att öka användandet av mer skonsamma och selektiva redskap, utan kompletterande lagstiftning kan införas vid behov. Förväntningar om att fisket ska kunna bedrivas på samma sätt under fiskerättigheternas giltighetstid kan dock eventuellt tänkas bidra till större invändningar mot införande av nya tekniska regleringar.

Framtida möjligheter till utökade kontrollverktyg (t.ex. kameror ombord) är också en del att beakta i denna fråga. Dels kan utökade kontrollverktyg leda till högre regelefterlevnad och därmed i sig en drivkraft i att anpassa redskapsanvändning till sina fiskemöjligheter och dels kan utökade kontrollmetoder premieras genom incitament.

4.2 Begränsad påverkan på arter och näringsväv (påverkan på biologisk mångfald)

Beskrivning av målet och hur det är idag

Fiskförvaltningen ska verka för att fiskets påverkan på marin miljö och marina ekosystem ska vara begränsad, vilket framgår av bland annat artikel 2.3 i grundförordningen för EU:s gemensamma fiskeripolitik och av att fiskeripolitiken ska vara förenligt med unionens miljölagstiftning.

I Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön (HVMFS 2012:18) finns två miljö kvalitetsnormer berör fisk: C.3 ("Fisket ska inte påverka fisk- och skaldjurspopulationernas långsiktiga hållbarhet") och C.4 ("Fiskesamhällets sammansättning ska möjliggöra att funktionerna i näringsväven upprätthålls"). Dessa överensstämmer väl med mål i grundförordningen för EU:s gemensamma fiskeripolitik, t.ex. målet om att successivt återställa och bevara populationer av fiskebestånd över biomassnivåer som kan ge maximal hållbar avkastning.

I alla typer av system för att fördela fiskemöjligheter finns incitament till att maximera värdet på sina fiskemöjligheter. Detta kan t.ex. leda till olovlig high-grading och andra olovliga utkast vilket kan drabba känsliga bestånd och habitat och därmed de marina ekosystemen. Olovliga utkast kan drivas av olika faktorer, i blandfisken kan de t.ex. drivas av de olika kvoternas storlek i förhållande till varandra. Situationen de senaste åren med hög kvot för havskräfta i relation till fiskkvoterna är ett. ex.empel på fiske där sådana

incitament kan finnas. Bifångster fås också i räkfiske med tunnel, vilket sker på stora djup. Detta ställer i sin tur krav på kontroll, reglering av relativt icke-artselektiva redskap (i relation till Sveriges kvotandelar) eller styrning mot artselektiva redskap.

Utöver själva uttaget av fisk och trycket på fiskeresurserna kan marina ekosystem även påverkas av fysiska störningar från fisket, såsom bottentrålning. I nästa avsnitt diskuteras bottentrålning i relation till fördelningssystem med fiskerättigheter.

På vilket sätt kan ett system med överlåtbara fiskerättigheter bidra till/motverka detta mål? Vilka risker finns med ett sådant system i relation till detta mål?

Möjliga fördelar

En möjlig fördel i relation till detta mål, och även målet om landningsskyldigheten, är att överlåtbara fiskerättigheter har visat sig kunna bidra till minskad fiskekapacitet i den pelagiska flottan, vilket är en viktig förutsättning för att nå målen om ett hållbart fiske. Om tilldelade fiskemöjligheter och fångssammansättning inte stämmer överens finns dock incitament till felaktig rapportering eller otillåtna utkast, vilket är en utmaning även i ITQ-system när det gäller blandfisken.

Forskning och erfarenhet har visat att ITQ-system motverkar förekomst av överfiske om det kombineras med effektiv kontroll och övervakning, även om incitament till utkast även finns i sådana system varför det måste utformas på rätt sätt och kombineras med andra åtgärder. Även i ett system med överlåtbara fiskerättigheter finns det, som ovan beskrivits, möjlighet att styra fisket till skonsamma och selektiva redskap.

Möjliga nackdelar/risker

Såsom nämnts ovan så har forskning och erfarenhet visat att incitament till olovliga utkast, t.ex. i form av ”high-grading”, finns i alla typer av fördelningssystem - även ITQ-liknande system - eftersom det finns incitament att maximera värdet av sina fiskemöjligheter. Detta indikerar behov av vidareutveckling av åtgärder och /eller incitament som stimulerar skonsamt fiske. Det är därför viktigt att ett sådant system, oavsett om det är årligt eller flerårigt, kombineras med andra åtgärder så att fisket med selektiva och skonsamma redskap ökar. Idag finns dock tillståndskrav som hindrar att t.ex. burfiskare med enbart detta tillstånd att börja fiska havskräfta med bottentrål.

I riksdagens uppföljning av det pelagiska systemet konstateras att det är oklart vilken påverkan överlåtbara fiskerättigheter har på det marina ekosystemet: ”Det är positivt att fisk tas upp i långsammare och mer planerad takt och att utkasten har minskat, men det är inte tydligt att minskningen av antalet fartyg lett till tryck på fiskeresurserna. Det totala uttaget av fiske enligt kvoterna inte har minskat.” (Riksdagen 2017, s 13). Frågan återstår om en koncentration av fiskerättigheter till färre fartyg minskar möjligheten till att diversifiera fiske och därmed skydda biologiskt mångfald mer punktuellt och effektiv. Denna fråga kräver utredning baserat på tex erfarenheter från det pelagiska fiske eller från andra regioner/länder.

4.3 Begränsad påverkan på bentiska habitat (fysisk påverkan)

Beskrivning av målet och hur det är idag

Tillsammans med övriga förvaltningsverktyg bör fördelning av fiskemöjligheter bidra till upprätthållande och återskapande av god miljöstatus för bentiska habitat.

Fiskets påverkan på arter och näringsvävar (biologisk störning) berördes i punkt 4.2 ovan och i denna punkt fokuserar vi på fysisk störning. Det finns många belastningar som påverkar havsbotten negativt, bland annat bottentrålning (men även t.ex. muddring, dumpning och övergödning) (HaV, 2015). I åtgärdsprogrammet från 2015 konstaterades att kunskapsbrist gör att åtgärdsbehovet inom temaområdet "bottnarnas integritet" är svårt att uppskatta (HaV, 2015, s 136). I samband med regeringsuppdraget M2017/02522/Nm beställdes kunskapsunderlag kring bottentrålning som vi återkommer till nedan.

Det finns två miljökvalitetsnormer om havsbottens integritet; tillräckligt stor havsbottenareal ska vara opåverkad, så att struktur och funktion upprätthålls (D.1) och arealen av biogena substrat ska bibehållas eller öka (D.2). En uppdatering av åtgärdsprogrammet pågår under 2019-2021.

Att utreda möjlig effekt av en förändring av förvaltningen av demersalt fiske särskilt i förhållande till D1 är önskvärt. Detta då tillhörande indikator, D.1.1 "Trend för fysisk störning på havsbotten från bottentrålning" har som målvärde: Arealen trålsvepta områden under bedömningsperioden ska minska jämfört med närmast föregående sexårsperiod. (HVMFS 2018:18).

Vad gäller effekter av bottentrålning så har HaV inom arbetet med regeringsuppdraget M2017/02522/Nm inhämtat kunskapsunderlag från SLU Aqua och Havsmiljöinstitutet, HMI (HaV, 2018). Uppdragets fokus var på bottentrålningens effekter inom skyddade områden och inom trålgränsen.

Underlaget från SLU (Sköld et al., 2018), visar på att den fysiska påverkan från fiskeredskap på havsbotten omfattar flera faktorer och mekanismer. De biologiska effekterna av trålning beror på intensiteten av trålning, dödligheten som orsakas av varje trålpassage och återhämtningspotentialen för organismerna som påverkas. I underlaget från HMI (Blomqvist et al., 2018) anges bland annat att bottentrålfiske kan ge omfattande negativa effekter på marina ekosystem och att det behövs ytterligare forskning för att kvantifiera effekten av bottentrålning på många av ekosystemtjänsterna.

I redovisningen av uppdraget konstaterar HaV att med utgångspunkt i de vetenskapliga underlagen från SLU och HMI det är viktigt att det finns områden som inte trålas inom alla habitatstyper. Det konstateras även att det saknas kvantitativa värden för hur stor andel av olika habitatstyper det är som bör vara opåverkade av fysisk störning, men att sådana värden nu utvecklas inom arbetet med Havsmiljödirektivet. När det arbetet är färdigt kommer HaV att se över behovet av åtgärder för att skydda havsbottnar mot bottentrålning. Det konstateras vidare att redskapsutveckling kan bidra till att bottentrålningens negativa effekter minskas men inte helt tas bort.

I redovisningen av regeringsuppdraget beskrivs existerande områdesskydd hittills, t.ex. fiskeregleringar i Natura 2000 områden och naturreservat, samt trålgränsen och dess utflyttning 2004. I underlaget från SLU ingick en översikt av andel skydd för olika habitat

samt en sammanställning av var trålfiske faktiskt bedrivs. Översikten visar att andelen skydd är hög för samtliga grunda habitat i Västerhavet, men lägre för djupa områden. Vad gäller var faktiskt fiske bedrivs så trålas i stort sett hela den yta i Västerhavet där trålning är tillåtet medan endast en liten andel av den tillgängliga ytan i Östersjön trålas.

Utifrån detta PM:s syfte är följande frågor i relation till bottentrålning relevanta:

Skulle ett system med demersala fiskerättigheter leda till ökade negativa effekter av bottentrålning gentemot dagens system?

Även om ett fördelningssystem utformas för att motverka koncentration av fiskemöjligheter och för att gynna vissa segment (tex för att beakta de samhällsekonomiska målen) så kan man förvänta sig att antalet fartyg kommer minska eftersom ett sådant system skapar incitament för mindre aktiva fiskare att lämna fisket och att "överflödigt" fiskekapacitet inte hålls kvar i systemet. Om de svenska kvoterna skulle kunna fångas med mindre fartygskapacitet skulle detta kunna bidra till minskad miljöpåverkan (men här spelar även andra faktorer såsom t.ex. redskapsanvändning in, se vidare diskussion nedan). Ett system med större planeringsmöjligheter för den enskilde fiskaren kan tänkas innebära större möjligheter till ökad fångst per fiskeansträngning, vilket kan ge *förutsättningar* för att fånga samma kvantitet men med mindre miljöpåverkan. Om alla andra faktorer skulle vara oförändrade så innebär minskad fångstkapacitet därmed minskad miljöpåverkan (tex vad gäller bottenpåverkan och bränsleanvändning).

Fiskets påverkan på miljö och ekosystem beror dock även av andra faktorer än av antal fiskande fartyg, fiskeansträngning och fiskeflottans kapacitet. Även redskapsanvändning, redskapens utformning och hur, var och när fisket bedrivs är faktorer som har betydelse för fiskets miljöpåverkan. Hur och om ett system med fiskerättigheter leder till ändrade fångstmönster och hur/om det leder till ökad miljöpåverkan i form av negativa effekter av bottentrålning är svårt att svara på. En viktig fråga, som vi diskuterar nedan, är därför om ett system med fiskerättigheter innebär minskade möjligheter för att vid behov införa åtgärder för att minska effekter av bottentrålning.

Skulle ett system med demersala fiskerättigheter leda till minskade möjligheter att vid behov införa åtgärder för att minska negativa effekter av bottentrålning?

I ovan nämnda regeringsuppdrag konstateras att när arbete inom Havsmiljödirektivet med att utveckla kvantitativa värden för hur stor andel av olika habitatstyper som bör vara opåverkade av fysisk störning är färdigt så kommer HaV se över behovet av åtgärder för att skydda havsbottnar mot bottentrålning.

I de kunskapsunderlag från SLU och Havsmiljöinstitutet som HaV beställt i samband med regeringsuppdraget diskuteras möjliga åtgärder för att minska negativa effekter av bottentrålning. I rapporten från SLU diskuteras övergripande åtgärder som rumsliga regleringar, övergång till alternativa fiskemetoder till bottentrålning och tekniska lösningar för att minska bottenpåverkan av bottentrålar. I rapporten från HMI diskuteras liknande typer av åtgärder; införande av fiskefria områden eller marina reservat, ersättning av aktiva mot passiva redskap samt redskapsutveckling.

Systemet att fördela fiskemöjligheter innebär ingen formell begränsning för att kunna införa utökad områdesskydd eller tekniska regleringar i syfte att minska negativ påverkan på miljö och ekosystem av bottentrålning. Kompletterande reglering, t.ex. åtgärder för att minska bottentrålning, kan införas vid behov och är inte beroende av fördelningssystem. Som diskuterats tidigare kan dock ett system med fiskerättigheter tänkas leda till vissa

förväntningar om att fisket ska kunna bedrivas på ett liknande sätt under fiskerättigheternas giltighetstid, vilket i vissa fall kan tänkas försvåra och innebära större invändningar mot nya regleringar. Dessutom kan det finnas en tendens att fartyg blir större och därmed kan nya regleringar få större ekonomiska konsekvenserna på fartygsnivå, vilket kan tänkas försvåra acceptans och implementering av dessa nya regleringar.

Ett fördelningssystem kan utformas så att det gynnar vissa segment och man kan även införa regler om hur överlåtelser av fiskemöjligheter får ske. Det är viktigt med tanke på risken att fartygen blir större²¹ och därmed även redskapen. Större och tyngre redskap kan innebära en starkare negativ påverkan per fiskeansträngning eftersom påverkan på havsbotten korrelerar direkt med storleken på redskap.

4.4 Ekonomiskt bärkraftig näring

Beskrivning av målet och hur det är idag

En ekonomiskt bärkraftig näring är ett mål som anges i bland annat artikel 2.5c i grundförordningen. Det ska finnas förutsättningar för aktiva fiskeföretag att vara ekonomiskt bärkraftiga, vilket underlättas av goda planeringsmöjligheter och förutsägbarhet.

Det system med årliga individuella fiskemöjligheter som infördes i demersalt fiske år 2017 innebär, i jämförelse med det tidigare systemet, en ökad möjlighet för yrkesfiskare att planera sin verksamhet under året. Detta har många yrkesfiskare angett som positivt i den enkätstudie som utfördes i samband med utvärderingen av det första året med systemet. Utvärderingen pekade också på att det årliga systemet i kombination med regelverket kring tillstånd och årliga fiskemöjligheter indirekt medför att fartygskapacitet som egentligen inte används till fiske hålls kvar i systemet. Detta gäller t.ex. ”kvotbåtar” och fartyg som endast används till att fiska in infiskningskraven för att förnya tillstånd.

En nyligen publicerad rapport av Waldo och Blomquist (2020) visar att det finns stora skillnader i lönsamhet för olika typer av fiske och regioner. Vissa regioner har låg lönsamhet, en stor andel fartyg med liten fiskeaktivitet och äldre fiskare medan det i andra regioner finns fiske med god ekonomisk avkastning och yngre fiskare. Fiske med trål ger generellt bättre ekonomisk avkastning än mer kustnära fiske med garn, krok och bur. Fisket på västkusten uppvisar bra ekonomiska resultat medan fisket längs östersjökusten går ekonomiskt sämre (med vissa undantag, tex siklöjefisket).

På vilket sätt kan ett system med överlåtbara fiskerättigheter bidra till/motverka detta mål? Vilka risker finns med ett sådant system i relation till detta mål?

Möjliga fördelar

Utökade planeringsmöjligheter och minskad överretablering i vissa segment kan leda till högre lönsamhet och trygghet för aktiva fiskeföretag. Tillståndshavare får incitament att göra sig av med ”kvotbåtar” som kräver underhåll. Med ett system med fiskerättigheter kan

²¹ Den totala kapaciteten i fiskeflottan, mätt i bruttoton och kilowatt, kan dock inte bli större pga av reglerna om in- och utförsel av kapacitet. Sverige ligger även långt under nuvarande kapacitetsgräns för Sverige enligt grundförordningen.

även tillståndshavare omfördela fiskerättigheter beroende på hur de planerar att bedriva sitt fiske i framtiden och på så sätt öka sina intäkter.

Möjliga nackdelar/risker

Vid eventuell utformning av ett system med överlåtbara fiskerättigheter är det viktigt att tänka på att det inte ska bidra till ojämlika förutsättningar för fiskeföretagen och att alla ska ha samma förutsägbarhet. En sådan risk kan tänkas finnas om olika fördelningsformer blandas (individuella kvoter, regionala avsättningar, kustkvoter, osv), vilket dock kan vara motiverat av andra skäl. Inom exempelvis systemet med pelagiska fiskerättigheter har lönsamheten för majoriteten av de som ingår i systemet ökat kraftigt medan lönsamheten för de som fiskar på kustkvoten ungefär är densamma.

4.5 Levande kustsamhällen och främjande av småskaligt kustnära fiske

Beskrivning av målet och hur det är idag

I grundförordningen för EU:s gemensamma fiskeripolitik framgår det bland annat av artikel 2 (målen med fiskeripolitiken) och artikel 17 (kriterier för fördelning av fiskemöjligheter) att ekonomiska och sociala mål samt fiskerinäringens bidrag till den lokala ekonomin ingår i målen med fiskeripolitiken och kan beaktas vid t.ex. fördelning av fiskemöjligheter. Dessa mål betonas också i de strategier som berör fisk och fiske, tex i Yrkesfiskestrategin (HaV och SJV, 2016).

Det har i flera sammanhang betonats att det är viktigt att motverka bristande regional balans. 2 kap. 7 § i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen, ger HaV möjlighet att meddela föreskrifter om fiskets bedrivande. Av förarbetena till fiskelagen (prop. 2002/03:41 s. 12 ff.) framgår att fiskeripolitikens ekonomiska och sociala mål kan göra det motiverat att meddela föreskrifter om t.ex. regional hänsyn.

Det är alltså tydligt att det, inom ramen för miljömässig hållbarhet, finns sociala mål i fiskeriförvaltningen. I en rapport av Waldo och Lovén (2019) görs en kartläggning av de värden som yrkesfisket bidrar med till samhället. Utöver de värden som prissätts på marknaden tar man upp icke marknadsprissatta värden, såsom öppna hamnar och bevarande av kulturmiljöer. Rapporten betonar att det är förändringar i värden som är det relevanta i förvaltningen.

De sociala målen och de värden som fisket bidrar med som inte prissätts på en marknad är något som många intressenter starkt värnar om och som man ofta har farhågor för i relation till hur fiskemöjligheter fördelas (se tex Säwe et al., 2014).

I nuvarande demersala fördelningssystem finns flera mekanismer som syftar till att skydda och bevara det mest småskaliga fisket. Vid beslut om den andel av den nationella kvoten som tilldelas kustkvoten beaktas detta segments behov i största möjliga mån. Det småskaliga kustnära fisket beaktas också genom extra tilldelning av fiskemöjligheter för de som inte når upp till en viss grundnivå genom sin fångsthistorik samt genom att det finns begränsning på högsta tillåtna innehav av fiskemöjligheter (koncentrationsnivåer) för en enskild fiskelicensinnehavare. I fördelningsmodellen för nordhavsräka tas särskild hänsyn till de som under referensperioden varit mindre aktiva, vilket ofta är fiskelicensinnehavare med mindre fartyg. Fördelningsmodellen innebär att dessa i större utsträckning får mer tilldelning jämfört med en fördelning baserad på fångsthistorik. Vidare är samtliga innehavare av räktillstånd indelade i två segment baserat på tidigare ransonsklasser. Tillfälliga omfördelningar får endast ske inom respektive segment. Detta syftar till att skydda och bevara verksamheten för licensinnehavare med mindre fartyg.

Från och med 2018 tas särskild regional hänsyn vid fördelningen av torsk i Östersjön, där syftet var att främja det östersjöbaserade trålfisket efter torsk. Detta görs genom att särskild regional tilldelning av torsk ges till de fiskelicensinnehavare som endast har fisketillstånd för torskfångande redskap med trål i Östersjön.

På vilket sätt kan ett system med överlåtbara fiskerättigheter bidra till/motverka detta mål? Vilka risker finns med ett sådant system i relation till detta mål?

Möjliga nackdelar/risker

Det framförs ofta att system med överlåtbara fiskerättigheter rent generellt leder till strukturomvandling där fiskerättigheter flyttas från småskaligt till storskaligt fiske. Att denna farhåga finns tas också upp i riksdagens utvärdering av det pelagiska systemet (s 158). När det gäller svenskt demersalt fiske har en oro för negativa sociala effekter av fördelningssystem ofta uttryckts (se tex Säwe et al., 2014).

Ett system med överlåtbara fiskerättigheter kan bidra till oönskade samhällsekonomiska effekter, men i vilken utsträckning beror i hög grad på systemets utformning och hur det implementeras. Även om förvaltningens utformning kan styra fiske till vissa platser och gynna vissa segment så kan man dock vänta sig att antalet fartyg kommer minska i ett system med fiskerättigheter och att regional spridning kan påverkas. Ett system med fiskerättigheter skapar incitament för vissa, tex mindre aktiva eller mindre lönsamma fiskare, att avsluta sitt fiske genom att de kan få ersättning för sina fiskemöjligheter. Fiskelicensinnehavare som lever i ett samhälle med få fiskare kan exempelvis välja att sälja sina fiskerättigheter. Sådana beslut kan leda till minskad regional spridning.

En alltför detaljerad styrning och inlåsning av kvoter (till tex vissa platser) kan samtidigt riskera att stå i konflikt med mål om enkelhet, transparens och flexibilitet. Waldo och Lovén (2019) betonar att alltför frekventa förändringar i förvaltningen, även om de kan motiveras samhällsekonomiskt, kan skapa osäkerhet. Långsiktighet och kontinuitet är också viktigt och ger yrkesfisket möjlighet att på bästa sätt skapa mervärde för samhället (Waldo och Lovén, 2019, s 60).

Det pelagiska systemet har t.ex. inte inneburit en minskning av det småskaliga kustfisket eller att fiske försvunnit regionalt, då det inrättats kustkvoter och tas särskild regional hänsyn i form av regionala tilldelningar. Däremot minskar antalet fartyg och därmed ökar risken för att målet ska påverkas negativt.

Även i den internationella vetenskapliga litteraturen belyser man olika aspekter av ITQ-system i relation till samhällsekonomiska faktorer. Copes (1986) argumenterar till exempel för att det bara är den första generationen fiskare som drar nytta av ett ITQ-system. Kaufman et al. (1999, s 207) betonar att när man talar om potentiella negativa sociala effekter av ett fördelningssystem, t.ex. ett ITQ-system, så måste man samtidigt också se till sociala effekter av alternativa förvaltningssystem. Enligt dem kan man inte utgå från att alternativet till ett ITQ-system är en social "status quo" med avseende på sysselsättning, samhällsnytta och andra sociala överväganden. En alltför ensidig utvärdering av ett ITQ-systems sociala inverkan riskerar att vara partisk och vilseledande, enligt Kaufman et al. (1999).

4.6 Föryngring och nyetableringsmöjligheter

Beskrivning av målet och hur det är idag

Föryngring och nyetableringsmöjligheter är viktigt för näringsens bärkraftighet. Medelåldern för fiskelicensinnehavare inom det svenska fisket är idag hög (över 55 år).

Inom det demersala systemet så finns idag en möjlighet att söka fiskelicens för att kunna fiska på kustkvoterna. En prövning görs då om fisket ska ske i näringsverksamhet och på tillgången av fisk.

Inför varje år kan ansökan också ske om att få bedriva fiske inom de fisken som kräver demersalt tillstånd/individuell årlig tilldelning. Fiskaren måste i sådana fall också söka/inneha fiskelicens och det fisketillstånd som det aktuella fisket kräver. Inför år 2018 och 2019 har framförallt en del nya burfiskare efter havskräfta tillkommit, men det förekommer även nyetableringar inom några andra fisken.

Möjligheten till nyetablering inom vissa redskapstillstånd påverkas av att dessa redskap har en fångstsammansättning bestående av flera olika arter samtidigt som MSY-målet gäller för alla arter. Vid förvaltning av samtliga kvoter på MSY är det tveksamt om samtliga kvoter kan nyttjas fullt. Vilka arter som är begränsande varierar i viss mån från år till år beroende på beståndsläge, men generellt är demersala fiskarter såsom också till exempel torsk begränsande i förhållande till nuvarande nivå för kräftbeståndet.

På vilket sätt kan ett system med överlåtbara fiskerättigheter bidra till/motverka detta mål? Vilka risker finns med ett sådant system i relation till detta mål?

Möjliga fördelar

Riksdagens uppföljning av det pelagiska systemet visade att det pelagiska systemet underlättat för generationsväxlingar inom befintliga fiskeföretag och att ökad lönsamhet gjort det enklare att rekrytera ungdomar till fartygsbesättningarna (Riksdagen, 2016).

Möjliga nackdelar/risker

Om det krävs ett stort kapital för att kunna börja fiska i ett system med fiskerättigheter förvärrar det möjligheterna för nya att kunna ta sig in i detta fiske eftersom de måste få tillgång till fiskerättigheter.

I uppföljningen av det pelagiska systemet (Riksdagen, 2017) konstateras att systemet gjort det svårare för nya fiskare utan tidigare anknytning till fisket att komma in i fisket. Det konstateras också att de pelagiska kustkvoterna är viktiga då de varit den enda möjligheten att nyetablera sig.

4.7 Kontrollerbarhet

Beskrivning av målet och hur det är idag

Mål om fiskeripolitikens kontroll och verkställhet anges i grundförordningens artikel 36. Den så kallade kontrollförordningen syftar till att säkerställa efterlevnad av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken.

När det gäller kontroll av landningsskyldigheten så är det en utmaning med nuvarande kontrollverktyg. Möjlighet att kontrollera regelefterlevnad av landningsskyldigheten beror också hur övrigt regelverk är utformat, t.ex. tillåtna redskap och andra åtgärder/incitament som påverkar redskapsanvändning.

På vilket sätt kan ett system med överlåtbara fiskerättigheter bidra till/motverka detta mål? Vilka risker finns med ett sådant system i relation till detta mål?

Färre fartyg att kontrollera, vilket ett system med fiskerättigheter kan tänkas leda till, skulle kunna tänkas öka kontrollerbarheten. På samma sätt som när det gäller fiskets miljöpåverkan så påverkas dock kontrollerbarhet av fler faktorer än antal fiskande fartyg. Det påverkas även av tex redskapsanvändning, redskapens utformning och av hur, var och när fisket bedrivs. Hur och om ett system med fiskerättigheter leder till ändrade fiskemönster har diskuterats ovan i relation till de miljörelaterade målen. Det beror även på hur övrigt regelverk och åtgärder utformas, t. ex. vilka redskap som är tillåtna och vilka incitament som finns till att välja redskap med tex högre artelektivitet. Enligt samma resonemang som för flera av de miljörelaterade målen kan ett ITQ-system innebära risk för olovliga utkast (liksom alla typer av fördelningssystem).

Incitament skulle kunna vara en viktig del i att öka acceptans hos fiskenäringen för utveckling av effektivare kontrollmetoder eller mer kontrollerbar regelverk (t.ex. CCTV, ennätsregel).

4.8 En flotta i balans med resursen

Beskrivning av målet och hur det är idag

Att flottans kapacitet ska anpassas efter tillgängliga fiskemöjligheter framgår bland annat av artikel 22.1 i grundförordningen. Det ingår även som en åtgärd i åtgärdsprogrammet för Havsmiljön (ÅPH).

I enlighet med artikel 22.2 i grundförordningen översänder Sverige årligen en rapport om balansen mellan flottans fiskekapacitet och fiskemöjligheter där ekonomiska, biologiska och tekniska indikatorer ingår. Sedan flera år har de ekonomiska indikatorerna generellt sett inte påvisat överkapacitet, men det finns vissa undantag för segmenten med fartyg som fiskar med passiva redskap. Dessa segment står dock för en mycket liten andel av totala fångster och använder därmed inte de tillgängliga fiskeresurserna i någon större utsträckning. Dessutom utgörs fisket inom dessa segment till stor del av deltidsfiske. Det är viktigt att tänka på att den segmentering och de indikatorer som används påverkar de slutsatser som kan dras. I ett regeringsuppdrag från 2013 användes en annan segmentering (per fiske) och där pekades på överetablering inom räk- och torskfisket.

Fångstsiffror visar att det finns fartyg som enbart används till att uppfylla infiskningskraven för att få fisketillstånd förnyat för nästkommande år och att de i vissa fall fungerar som "kvotbåtar", vilket är ett tecken på att fler fartyg än vad som behövs för fiske finns i flottan.

På vilket sätt kan ett system med överlåtbara fiskerättigheter bidra till/motverka detta mål? Vilka risker finns med ett sådant system i relation till detta mål?

Ett system med överlåtbara fiskerättigheter kan tänkas bidra till att minska eventuell överetablering, inklusive minskad förekomst av "kvotbåtar", vilket är positivt för målet om en flotta i balans med resursen.

4.9 Enkelt, effektivt och transparent regelverk

Beskrivning av målet och hur det är idag

Ett enkelt, effektivt och transparent regelverk är i linje med de mål som finns om att förenkla regler. Sådana mål framkommer bland annat i HaV:s policy om regelförenkling samt nationella mål om regelförenkling. Det är också viktigt för att uppnå en ekonomiskt bärkraftig näring. Behov av att förenkla regler betonas också i flera olika strategier som rör yrkesfiske. I *Yrkesfiskesstrategin* är "Myndighetens arbete och regelförenkling" ett av fem målområden. Behov av regelförenkling inom olika områden, bland annat fiske, nämns också i *En svensk maritim strategi för människor jobb och miljö* samt i *Livsmedelsstrategin*. I den senare betonar man regelförenklingens betydelse för att stärka konkurrenskraft och lönsamhet.

Regelverket kring bland annat fisketillstånd, i kombination med systemet med årliga fiskemöjligheter, ger upphov till olika typer av beteenden och "inlåsnings". Dessa beskrevs i utvärderingen av demersala systemet (HaV, 2018) och sammanfattas nedan:

- Det finns så kallade "kvotbåtar" som inte används till något egentligt fiske men som tillståndshavaren ser till att uppfylla infiskningskravet för i syfte att beviljas förnyat tillstånd för nästkommande år, och sedan kunna överföra fiskemöjligheterna till ett annat fartyg som det egentliga fisket bedrivs med.
- Det finns tillståndshavare som enbart "aktiverar" sitt fisketillstånd men som inte i nuläget bedriver ett egentligt fiske. En tänkbar anledning är att man vill behålla tillståndet som en option för framtiden, t.ex. för att kunna få ersättning för sina fiskerättigheter om ett sådant system skulle införas. Det saknas således incitament att sluta även om man inte bedriver ett egentligt fiske.
- Eftersom fiskemöjligheter inte kan överlåtas på längre sikt, utan bara under innevarande år, används ibland regelverket om ägarkontinuitet i tre år i ett fartyg för att kunna ta över fisketillstånd och tillhörande fiskemöjligheter. Detta innebär i praktiken att den som bedriver fiske med ett fartyg och tillstånd ibland inte är den som står som tillstånds- och fiskelicensinnehavare (men äger fartyget och eventuellt avser att ta över tillståndet efter treårsperioden), vilket motverkar transparens och enkelhet för både yrkesfisket och förvaltningen.

Det finns alltså flera olika effekter som nuvarande regelverk indirekt ger upphov till och som motverkar enkelhet, effektivitet och transparens.

Detta mål, och även principen om administrativ kostnadseffektivitet, talar emot alltför komplexa regler vad gäller tillstånd och fördelningsprinciper eftersom sådana riskerar att bli både icke-transparenta och kostsamma att administrera. Samtidigt finns andra mål, t. ex. de samhällsekonomiska, som kräver olika typer av speciallösningar i ett fördelningssystem. Detta återkommer vi till i avsnittet om målkonflikter.

På vilket sätt kan ett system med överlåtbara fiskerättigheter bidra till/motverka detta mål? Vilka risker finns med ett sådant system i relation till detta mål?

Möjliga fördelar

Ett system med överlåtbara fiskerättigheter skulle motverka situationen med olika typer av inlåsnings i nuvarande system, såsom inaktiva tillståndshavare och kvotbåtar. I dagsläget saknas incitament för fiskeföretagen att göra sig av med sina ”kvotbåtar” eftersom de då skulle gå miste om de fiskemöjligheter som hör till de fartygen/fisketillstånden. Istället hålls dessa fartyg kvar i systemet genom att licensinnehavarna ser till att uppfylla infiskningskraven med dem, samtidigt som resterande fiskemöjligheter förs över till andra fartyg. I ett system med fiskerättigheter skulle det däremot finnas incitament att göra sig av med dessa kvotbåtar. Istället för att fartyg endast används för att fiska upp infiskningskravet skulle dessa fartygs fiskemöjligheter långsiktigt placeras på ett annat fartyg som det egentliga fisket bedrivs med (så länge som reglerna för högst tillåtna innehav av fiskemöjligheter tillåter).

En annan inlåsnings i nuvarande system är att det inte finns möjlighet att långsiktigt utöka sitt fiske. Referensperioden i nuvarande system (2011-14) blir äldre och avspeglar allt mindre aktuellt fiske. Om det inte finns möjlighet att överlåta fiskerättigheter blir fiskelicensinnehavarna bundna till den tilldelning de fick då systemet infördes, vilket över tid riskerar att skilja sig allt mer från fiskefartygets verksamhet och verkliga fångster. Det är svårt att se hur en licensinnehavare över tid kan ha en individuell fördelning som hela tiden går tillbaka till en referensperiod som blir allt mer avlägsen i tiden. Alternativa tillvägagångssätt, tex att med jämna mellanrum uppdatera referensperioden, är troligen inte problemfria (exempelvis att man kortsiktigt försöker uppnå hög fångshistorik) men måste isåfall utredas vidare.

I nuvarande system saknas även incitament för inaktiva fiskare att sluta vilket är ytterligare en inlåsnings i systemet.

Möjliga nackdelar/risker

Om fiskerättigheter värderas högt kan det tänkas medföra risker för systemets transparens och effektivitet, om det tex innebär att det blir svårare att göra anpassningar av systemet som påverkar rättigheternas värde. Även om fiskerättigheter inte handlar om äganderätt till fisken utan en rätt att fånga en viss mängd fisk så kommer sådana nyttjanderätter att förknippas med ekonomiska värden. Detta kan i sin tur få konsekvenser om det i praktiken bidrar till en maktförskjutning till dem som innehar fiskerättigheterna.

Även om fiskerättigheter är tidsbegränsade (t.ex. tio år som i det pelagiska systemet) så finns en risk att de i praktiken ses som ”permanenta” vilket kan påverka beteenden och förväntningar.

Vid eventuellt införande av fiskerättigheter i demersalt fiske är det därför viktigt att förutsättningarna, t.ex. vad gäller rättigheternas varaktighet, är tydliga för alla aktörer.

5 Målkonflikter och behov av avvägningar mellan mål

Som diskuterats ovan så har fiskförvaltningens olika målsättningar varierande karaktär; det handlar om både miljömässiga, ekonomiska och sociala mål. Det går i flera fall att se likheter mellan olika mål, men också målkonflikter och därmed ett behov av avvägningar mellan mål.

Att det finns målkonflikter och därmed ett behov av att göra avvägningar mellan olika mål visar på behov av en tydlig inriktning om hur olika mål ska vägas mot varandra.

Miljörelaterade mål överlappar med mål om ekonomisk bärkraftighet på lång sikt, men målkonflikter kan finnas på kort sikt

De miljörelaterade målen överensstämmer t.ex. ofta med målen om en flotta i balans med resursen och en långsiktigt ekonomiskt bärkraftig näring, eftersom en fångstkapacitet anpassad till tillgängliga fiskemöjligheter är en förutsättning för hållbara bestånd och därmed en långsiktigt ekonomisk bärkraftig näring. En fångstkapacitet anpassad till tillgängliga fiskemöjligheter kan tex väntas minska risken för ekonomiska incitament till olovliga utkast (t.ex. high-grading för att öka det ekonomiska värdet av fiskemöjligheterna). På kort sikt kan dock miljömässiga mål tänkas stå i konflikt med företagsekonomiska intressen. En styrning mot mer selektiva redskap kan t.ex. innebära minskat fångstvärde per fiskeansträngning vilket för enskilda företag innebär sämre ekonomiska resultat, även om det på lång sikt bidrar till hållbara bestånd och därmed också till näringens ekonomiska bärkraftighet.

Behov av avvägning mellan samhällsekonomiska mål och mål om enkelhet och transparens

Hänsyn till sociala mål kräver i regel olika slags mekanismer i ett fördelningssystem. Exempel på sådana är avsättningar av kust- och regionalkvoter och regler för hur överlåtelse får ske. Denna typ av mekanismer är nödvändiga för att de samhällsekonomiska målen, t.ex. främjande av det småskaliga kustnära fisket, ska kunna uppnås. Många specialregler minskar samtidigt systemets enkelhet och transparens.

En risk med alltför mycket restriktioner på överförbarheten är att antalet aktörer som köper och säljer kvoter blir mycket litet vilket minskar flexibiliteten i systemet (se tex Waldo, 2006). Samtidigt är restriktioner på överförbarheten viktiga både för sociala mål (undvika oönskad koncentration) och för efterlevnaden av landningskyldigheten (tex beaktande av fiskemöjligheter och överlåtelse av bifångst vid överlåtelse av målart baserat på vetenskapligt underlag).

Överlappning och behov av avvägning mellan samhällsekonomiska mål och mål om långsiktighet och kontinuitet

Samhällsekonomiska mål kan motivera olika typer av åtgärder och anpassningar i regelverk för att gynna de olika värden för samhället som fisket bidrar med. Samtidigt är långsiktighet och kontinuitet viktigt och ger yrkesfisket möjlighet att på bästa sätt skapa mervärde för samhället (Waldo och Lovén, 2019, s 60). Waldo och Lovén (2019) betonar även att alltför frekventa förändringar i förvaltningen - även om de kan motiveras samhällsekonomiskt - kan skapa osäkerhet för yrkesfisket.

Avvägning mellan samhällsekonomiska mål och miljömässiga mål

Om målet med en flotta i balans med resursen ställer krav på minskad flottkapacitet finns risk för målkonflikt med de sociala målen eftersom minskad flottkapacitet kan drabba olika flottsegment (beroende på utformning). Samtidigt är det viktigt att betona att eftersom miljömässigt hållbart nyttjande av resurserna är det övergripande målet så kan de

ekonomiska och sociala målen endast beaktas i den mån det är möjligt utifrån miljömässig hållbarhet.

6 Några erfarenheter från det pelagiska systemet

Överlåtelse och utlandsbyten, aktivitetskrav och reglering av högsta tillåtna innehav av fiskemöjligheter i ett system med överlåtbara fiskerättigheter

I samband med att en ny tioårsperiod med det pelagiska systemet påbörjades 2020 tog HaV fram en samrådshandling om de relaterade fördelningsfrågorna, varefter vissa förslag till föreskriftsändringar inför den nya tioårsperioden remitterades. I samrådshandlingen belystes områden där ytterligare behov av översyn finns (HaV, 2019, s 16 – 18). Detta gäller exempelvis behov av att se över om tydligare bestämmelser behövs för överlåtelse och utlandsbyten, om aktivitetskrav bör finnas i system med fiskerättigheter och hur högsta tillåtna innehav av fiskemöjligheter bör regleras. Dessa frågor är relevanta även för det demersala fisket vid diskussioner om införande av fiskerättigheter.

Behov av att se över olika delar av lagen och förordningen om överlåtbara fiskerättigheter

Systemet med fiskerättigheter i det pelagiska fisket har stöd av [Lag \(2009:866\) om överlåtbara fiskerättigheter](#) och [Förordning \(2009:867\) om överlåtbara fiskerättigheter](#). I den pelagiska samrådshandlingen nämns flera anledningar till översyn av lagen och förordningen om överlåtbara fiskerättigheter, bland annat att man bör kunna ha samma slutdatum i det fall nya fiskerättigheter (för andra kvoter) fastställs under de innevarande fiskerättigheternas giltighetstid då olika giltighetstider inte är hanterbart. Detta kan också vara viktigt för ett eventuellt system med demersala fiskerättigheter.

Det kan också visa sig, efter vidare utredning, att ett eventuellt system med demersala fiskerättigheter kräver andra legala förutsättningar än de som anges i lagen: Är tex en giltighetstid på 10 år lämpligt för det demersala fisket? I samrådshandlingen nämns att bestämmelserna om högsta tillåtna innehav av fiskerättigheter (som anger att ”innehav motsvarande högst tio procent av den del av den nationella fiskekvoten som görs tillgänglig för fiske genom individuella kvoter”) kan behöva ses över efter närmare utvärdering. För det demersala fisket är de nuvarande skrivningarna i lagen vad det gäller bestämmelserna om högsta tillåtna innehav av fiskerättigheter troligen inte lämpliga.

Om det blir aktuellt att sträva mot ett system med fiskerättigheter i det demersala fisket måste lagstiftningen utvidgas till att innefatta även det fisket. Det innebär att även demersala arter måste införas i förordningen om överlåtbara fiskerättigheter och att lagen om överlåtbara fiskerättigheter, där bestämmelserna utformades för att uppfylla de pelagiska systemets mål, måste anpassas för att passa det demersala fisket.

Vad behöver man tänka på för att i framtiden kunna utvärdera ITQ-system?

I vetenskaplig litteratur har man belyst vikten av att samla in uppgifter om priser för överlåtelse för att kunna utvärdera ITQ-systems effekter. Stage et al. (2016) diskuterar detta i relation till det svenska pelagiska systemet. Priser för överlåtelse anses ge en viktig

signal om hur aktiva fiskare bedömer lönsamheten i fisket. I nuläget ligger det inte inom HaVs mandat att samla in sådan information, men kan eventuellt var något som man bör se över behovet av.

I riksdagens uppföljning av det pelagiska systemet nämns vikten av ökad insyn och transparens i det systemet och att när det gäller priser på fiskerättigheter så kan det finnas skäl att de över möjligheterna till ökad transparens och öppenhet (Riksdagen, 2017, s 7).

7 Sammanfattning

- *Vad ett system med fiskerättigheter innebär för landningsskyldigheten och dess efterlevnad beror av utformning och hur det kombineras andra åtgärder*

Det går att föra olika resonemang om vad ett system med fiskerättigheter i demersalt fiske skulle innebära för landningsskyldigheten och dess efterlevnad. Ökade planeringsmöjligheter, trygghet och en möjlighet att mer långsiktigt kunna anpassa sitt kvotinnehav efter sitt fiske bör innebära större möjligheter att kunna efterleva landningsskyldigheten. Samtidigt finns det, som i all typer av fördelningssystem, ibland ekonomiska drivkrafter att vilja maximera värdet av sina fiskemöjligheter vilket i värsta fall leda till olovliga utkast och uppgradering av fångsten ("high-grading"). Har man betalat för sina fiskemöjligheter kan man tänkas förvänta sig en viss ekonomisk avkastning på dem.

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. Betydligt viktigare är utformning av systemet vad gäller till exempel incitament och hur det kombineras med redskapsreglering och kontroll.

- *Ett system med fiskerättigheter kan tänkas bidra till ökade planeringsmöjligheter och högre lönsamhet bland aktiva fiskare jämfört med ett årligt system*

Mer långsiktiga överlåtelser skapas en möjlighet för aktiva fiskare att anpassa sitt kvotinnehav och kvotsammansättning efter sina fångstmönster. Det kan därmed tänkas bidra till ökade planeringsmöjligheter och större ekonomisk säkerhet för aktiva företag.

- *Ett system med fiskerättigheter innebär inga formella hinder för att införa kompletterande regleringar men kan tänkas innebära förväntningar om hur fiskerättigheterna ska kunna nyttjas*

Ett beslut om fiskemöjligheter innebär inget formellt hinder för att införa andra regleringar, t. ex. tekniska regleringar och områdesregleringar. Däremot är det tänkbart att fiskerättigheter kan tänkas leda till förväntningar om att fisket ska kunna bedrivas på ett liknande sätt under fiskerättigheternas giltighetstid. Det riskerar innebära större invändningar mot nya regleringar.

- *Ett system med fiskerättigheter inom demersalt fiske skulle kunna bidra till ett enklare och mer transparent regelverk*

I dagens system finns olika typer av "inlåsnings", t. ex. förekomst av licens- och tillståndshavare som inte bedriver egentligt fiske. I ett system med fiskerättigheter skulle

det skapas incitament att lämna fisket om man inte är aktiv. Det skulle också kunna motverka att tillståndshavare skaffar sig "kvotbåtar" eftersom de då långsiktigt skulle kunna flytta sina fiskemöjligheter till det fartyg de fiskar med (i den mån regler om högsta tillåtna innehav av fiskemöjligheter tillåter det). Regler om högsta tillåtna innehav av fiskemöjligheter kan dock innebära att "kvotbåtar" till viss del också kan finnas i ett system med fiskerättigheter.

Det skulle även kunna bemöta problematiken med att referensperioden i nuvarande system blir äldre och allt mindre avspeglar aktuellt fiske. En möjlighet att överlåta fiskerättigheter skulle därför innebära att fiskelicensinnehavarna inte är bundna till den tilldelning de fick då systemet infördes, vilket över tid riskerar att skilja sig allt mer från fiskefartygets verksamhet och verkliga fångster.

- *Samhällsekonomiska mål kräver noggrann utredning och utformning av ett eventuellt system med fiskerättigheter*

Som belysts i detta PM kräver ett system med fiskerättigheter noggrann utformning för att inte motverka samhällsekonomiska mål, tex vad gäller målen om levande kustsamhällen, regional hänsyn och gynnande av småskaligt kustnära fiske. Utformning av system ställer krav på tydlighet vad gäller de samhällsekonomiska målen. I ett fördelningssystem kan olika mekanismer användas för att bidra till samhällsekonomiska mål, tex inrättande av kustkvoter, regler för överlåtelser, en gräns för högsta tillåtna innehav av fiskemöjligheter osv.

Även om förvaltningens utformning kan styra fiske till vissa platser och gynna vissa segment så kan man vänta sig att antalet fartyg kommer minska i ett system med fiskerättigheter. Detta innebär även att den regionala spridningen kan minska. Ett system med fiskerättigheter skapar incitament för vissa, t. ex. mindre aktiva eller mindre lönsamma fiskelicensinnehavare, att avsluta sitt fiske genom att de kan få ersättning för sina fiskemöjligheter. Fiskelicensinnehavare som lever i ett samhälle med få fiskare kan exempelvis välja att sälja sina fiskerättigheter och sådana beslut kan leda till minskad regional spridning. Såsom diskuterats i avsnittet om målkonflikter så står alltför detaljerad styrning och inlåsning av kvoter står dock i konflikt med mål om enkelhet och transparens.

Även mål om föryngring och möjligheter till nyetablering kräver noggrann utformning av eventuella system med fiskerättigheter. Dessa möjligheter kan försvåras om det t.ex. är ekonomiskt svårt att ta sig in i fisket, vilket är viktigt att beakta vid systemutformning.

- *Om ett system med överlåtbara fiskerättigheter införs måste dess utformning för att på bästa sätt nå förvaltningens mål utredas mycket noggrant*

Detta PM belyser att ett system med överlåtbara fiskerättigheter generellt kräver noggrann utformning och utredning, att det finns en tydlig målbild vad gäller t.ex. de samhällsekonomiska målen och vilken avvägning som bör göras mot andra mål (om tex enkelhet och transparens). Sammanställningar och systematiska analyser i den vetenskapliga litteraturen visar på att utformning av system för individuella kvoter har stor betydelse för hur olika målsättningar i förvaltningen kan nås (se t. ex. Melnychuk et al., 2014). Detta understryker betydelsen av tydlig målbild och noggrann utredning.

Det är även viktigt att utifrån målbilden formulera tydliga principer, tex vad gäller aktivitetskrav och regler för inhemska och utländska kvotbyten, för att tydlighet och transparens ska finnas för alla.

Forskning om förvaltningssystem och regelefterlevnad inom fiske pekar även på betydelsen av faktorer som personlig upplevelse av rättvisa och regleringarnas legitimitet och förankring för efterlevnaden av regelverk (se exempelvis Hatcher et al. 2000; 2005), vilket understryker betydelsen av deltagande av och samråd med berörda aktörer.

- *Behov av tydlig målbild och avvägningar mellan mål*

Utformning av system att fördela fiskemöjligheter kräver en tydlig målbild eftersom det har stor inverkan på många olika sätt, bland annat på utvecklingen av den svenska fiskeflottans struktur.

Flera av fiskeriförvaltningens mål är generellt formulerade och lämnar utrymme för tolkning. Detta gäller inte minst de samhällsekonomiska målen, där det bland olika intressenter och aktörer finns många olika åsikter om hur mycket social hänsyn som ska tas och på vilket sätt. De målkonflikter som finns, tex vad gäller social mål och mål om enkelhet och transparens, visar på ett behov av en tydlighet i hur olika mål i fiskeriförvaltningen ska vägas mot varandra.

Behovet av en tydlig målbild understryks även i riksdagens utvärdering av det pelagiska systemet. I den konstaterar ”uppföljnings- och utvärderingsgruppen” att det anses vara otydligt vad staten vill uppnå med de fiskepolitiska insatserna och att det är viktigt att målen görs tydliga (Riksdagen 2016, s 183).

- *Förvaltningens effekter beror på hur olika åtgärder kombineras*

Att tillämpa en helhetssyn är grundläggande för en ekosystembaserad förvaltning och är nödvändigt för att kunna nå uppsatta mål på bästa sätt. Inom fiskeriförvaltningen finns olika typer av verktyg i form av tekniska regleringar, kontroll och tillträde/fördelning. Ofta kan ett visst mål uppnås med olika typer av åtgärder. Exempelvis kan ökat användande av mer selektiva redskap påverkas av incitamentstyrning, teknisk reglering och kontroll. Vilken åtgärd eller kombination av åtgärder som är bäst lämpad bör utvärderas med hänsyn till bland annat de principer som ska genomsyra förvaltningen.

Detta innebär att det är svårt att studera effekter av t.ex. en viss typ av fördelningssystem utan att samtidigt beakta kompletterande åtgärder. Förvaltningens mål kräver en helhetssyn vad gäller kombination av åtgärder och verktyg.

Referenser

Förordningar och direktiv från Europaparlamentet och rådet samt nationellt

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi). "Havsmiljödirektivet". Tillgänglig online: <https://www.havochvatten.se/download/18.64f5b3211343cffddb2800017770/1348912772155/marina-direktivet-sv-080625.pdf>

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1954/2003 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2371/2002 och (EG) nr 639/2004 och rådets beslut 2004/585/EG. "Grundförordning för EUs gemensamma fiskeripolitik". Tillgänglig online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:02013R1380-20190814&qid=1569567548622&from=SV>

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2019/1241 av den 20 juni 2019 om bevarande av fiskeresurserna och skydd av marina ekosystem genom tekniska åtgärder, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 2019/2006 och (EG) nr 1224/2009, och Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1380/2013, (EU) 2016/1139, (EU) 2018/973, (EU) 2019/472 och (EU) 2019/1022, samt om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 894/97, (EG) nr 850/98, (EG) nr 2549/2000, (EG) nr 254/2002, (EG) nr 812/2004 och (EG) nr 2187/2005

Havsmiljöförordning (2010:1341), t.o.m. SFS 2018:2113 **SFS nr:** 2010:1341, Miljö- och energidepartementet. Tillgänglig online: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/havsmiljoforordning-20101341_sfs-2010-1341

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1139 av den 6 juli 2016 om upprättande av en flerårig plan för bestånden av torsk, sill/strömming och skarpsill i Östersjön och det fiske som nyttjar dessa bestånd, om ändring av rådets förordning (EG) nr 2187/2005 och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1098/2007

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/973 av den 4 juli 2018 om upprättande av en flerårig plan för demersala bestånd i Nordsjön och de fisken som nyttjar dessa bestånd, med fastställande av närmare bestämmelser för genomförandet av landningsskyldigheten i Nordsjön, och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 676/2007 och (EG) nr 1342/2008

Rådets förordning (EG) nr 1224/2009 av den 20 november 2009 om införande av ett kontrollsystem i unionen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs, om ändring av förordningarna (EG) nr 847/96, (EG) nr 2371/2002, (EG) nr 811/2004, (EG) nr 768/2005, (EG) nr 2115/2005, (EG) nr 2166/2005, (EG) nr 388/2006, (EG) nr 509/2007, (EG) nr 676/2007, (EG) nr 1098/2007, (EG) nr 1300/2008, (EG) nr 1342/2008 och upphävande av förordningarna (EEG) nr 2847/93, (EG) nr 1627/94 och (EG) nr 1966/2006

Strategier

Regeringskansliet (2017): *En livsmedelsstrategi för Sverige*. Tillgänglig online: https://www.regeringen.se/4908a0/contentassets/89c5b3e5d23f473d843d12f12379d07b/livsmedelsstrategin_kortversion_170130.pdf (kortversion)

Regeringskansliet (2015): *En svensk maritim strategi – för människor, jobb och miljö*. Tillgänglig online: <https://www.regeringen.se/4a4f3c/contentassets/86a578f7a521469e9b6b8c62ac5aa128/maritim-strategi.pdf>

Regeringskansliet (2015): *En nationell strategi för hållbar regional tillväxt 2020*. Tillgänglig online: <https://www.regeringen.se/contentassets/98919a0ca0f1427491a3eef22a7d177c/en-nationell-strategi-for-hallbar-regional-tillvaxt-och-atraktionskraft-20152020.pdf>

Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten (2016): *Svenskt yrkesfiske 2020 – Hållbart fiske och nyttig mat*. Tillgänglig online: <https://webbutiken.jordbruksverket.se/sv/artiklar/ovr387.html>

Vetenskapliga artiklar, rapporter m.m.

Blomqvist, M, Svedäng, H, Wikström, S.A, 2018. Effekter av bottentrålning på ekosystemtjänster i svenska hav. Havsmiljöinstitutet. (Rapport beställd av HaV inom arbetet med regeringsuppdraget Dnr M2017/02522/Nm). Tillgänglig online: <https://www.havochvatten.se/download/18.47bf2cd7163855d85cab5edd/1527688697577/ru-fiske-marint-skyddade-omraden-bilaga-3-effekter-av-bottentrailning-pa-ekosystemtjanster.pdf>

Brady, M. & Waldo, S., 2008. *Att vända skutan – ett hållbart fiske inom räckhåll*. Rapport till Expertgruppen för miljöstudier 2008:1. Finansdepartementet.

Chu, C., 2009. Thirty years later: the global growth of ITQs and their influence on stock status in marine fisheries. *Fish and Fisheries* 10: 217–230.

Copes, P., 1986. "[A Critical Review of the Individual Quota as a Device in Fisheries Management](#)," *Land Economics*, University of Wisconsin Press, vol. 62(3), pages 278-291.

Hatcher, A., Jaffry, S., Thebaud, O. and Bennet, E., 2000. Normative and social influences affecting compliance with fishery regulations, *Land Economics*, Vol. 76, No. 3, s. 448-461.

Hatcher, A. and Gordon, D., 2005. Further investigation into the factors affecting compliance with U.K. fishing quotas. *Land Economics*, Vol. 81., No. 1, s. 71-86.

Jennings, S and Revill, A.S, 2007. The role of gear technologists in supporting an ecosystem approach to fisheries, *ICES Journal of Marine Science*, Volume 64, Issue 8, November 2007, s 1525–1534. Tillgänglig online: <https://doi.org/10.1093/icesjms/fsm104>

Kaufman, B., Geen, G., Sen, S. 1999. *Fish futures: Individual transferable quotas in fisheries*. Kiama, NSW: Fisheries research and Development Corporation and Fisheries Economics, Research Management, 1999.

Melnychuk, MC, Essington, TE, Branch, TA, Heppell, SS, Jensen, OP, Link, JS, Martell, SJD, Parma, AM, & Smith, A D M, 2014. Which design elements of individual quota fisheries help to achieve management objectives?, FISH and FISHERIES, 17, DOI:10.1111/fafa.12094.

Nielsen, J. R. & Mathiesen, C., 2003. Important factors influencing rule compliance in fisheries lessons from Denmark, Marine Policy 27, s 409–416.

Nilsson, HC., Andersson, E., Hedgärde, M., Königson, S., Ljungberg, P., Lunneryd, S-G., Lövgren, J., Ovegård, M., Sundelöf, A, Valentinsson, D. (2018) Syntesrapport av Sekretariatet för selektivt fiske 2014-2017. Aqua reports 2018:9. Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för akvatiska resurser, Lysekil.

Waldo, S., 2006. *Fiskeriförvaltning med individuella kvoter*. Rapport 2006:2, Livsmedelstekniska institutet.

Waldo, S. & Blomquist, J., 2014. Analys av kustkvot och regionalfördelning av landningar inom det pelagiska systemet. SLU AgriFood Economics Centre.

Waldo, S och Blomquist, J, 2020. Var är det lönt att fiska? - en analys av fisket i svenska regioner. AgriFood Fokus 2020:2.

Waldo, S., & Lovén, I., 2019. Värden i svenskt yrkesfiske. Rapport 2019:1 Agrifood Economics Centre.

O'Neill, Finbarr & Mackenzie, Emma & Kynoch, R.J. & Fryer, Rob & Maguire, S.. (2014). A short-term economic assessment of incentivised selective gears. Fisheries Research. 157. 13–23. 10.1016/j.fishres.2014.03.010.

Sköld, M, Nilsson, H., Jonsson, P., 2018. Bottentrålning - effekter på marina ekosystem och åtgärder för att minska bottenpåverkan. Aqua reports 2018:7. (Rapport beställd av HaV inom arbetet med regeringsuppdraget Dnr M2017/02522/Nm). Tillgänglig online: https://www.slu.se/globalassets/ew/org/inst/aqua/externwebb/sidan-publikationer/aqua-reports-xxxx_xx/aqua-reports-2018-7.pdf

Stage, J. et al., 2016. The economics of the Swedish individual transferable quota system – Experiences and policy implications. Marine Policy 66: 15–20.

Parslow J (2010) Individual transferable quotas and the “tragedy of the commons”, Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences, 2010, 67:1889-1896, <https://doi.org/10.1139/F10-104>

Pascoe, Sean & Innes, James & Holland, D. & Fina, M. & Thébaud, Olivier & Townsend, R. & Sanchirico, James & Arnason, Ragnar & Wilcox, Chris & Hutton, Trevor. (2010). Use of Incentive-Based Management Systems to Limit Bycatch and Discarding. International Review of Environmental and Resource Economics. 4. 1-39. 10.1561/101.00000032.

Säwe, F., Hultman, J., Wagnström, J. & Tschernij, V., 2014: Privatiserade rättigheter hotar det hållbara kustfisket. Dagens Nyheter, 2014-11-07.

Utvärderingar, myndighetsrapporter, m.m.

EFCA (European Fisheries Control Agency), 2019. Evaluation of Compliance with the Landing Obligation North Sea Demersal Species 2016 – 2017. Executive summary.

Tillgänglig online:

<https://www.efca.europa.eu/sites/default/files/atoms/files/Executive%20Summary%20NS%20LO%20Compliance%20Evaluation%20Report%202016-2017%20August%202019.pdf>

Havs- och vattenmyndigheten, 2018. Uppdrag om bevarandeåtgärder vad avser fiske i marina skyddade områden. Redovisning av regeringsuppdrag M2017/02522/Nm. Tillgänglig online:

<https://www.havochvatten.se/download/18.47bf2cd7163855d85cab5ee0/1527688697823/ru-redovisning-fiske-i-marint-skyddade-omraden.pdf>

Havs- och vattenmyndigheten, 2018. Fördelningssystem med individuella fiskemöjligheter inom demersalt fiske – utvärdering av det första året. Tillgänglig online:

<https://www.havochvatten.se/download/18.3e53389e16462a4b55ad378d/1531305778083/utvardering-demersala-systemet.pdf>

Havs- och vattenmyndigheten, 2015. Effekterna av systemet med överlåtbara fiskerättigheter inom pelagiskt fiske. Rapport från ett regeringsuppdrag. Tillgänglig online:

<https://www.havochvatten.se/hav/uppdrag--kontakt/publikationer/publikationer/2014-11-03-effekterna-av-systemet-med-overlatbara-fiskerattigheter-inom-pelagiskt-fiske.html>

Sveriges riksdag, 2017. Uppföljning av systemet med överlåtbara fiskerättigheter i det pelagiska fisket. Rapport från riksdagen 2016/17:RFR7. Tillgänglig online:

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/rapport-fran-riksdagen/uppfoljning-av-systemet-med-overlatbara_H4OWRFR7.

Havs- och vattenmyndigheten, 2015. God havsmiljö 2020. Marin strategi för Nordsjön och Östersjön Del 4: Åtgärdsprogram för havsmiljön. Tillgänglig online:

<https://www.havochvatten.se/download/18.45ea34fb151f3b238d8d1217/1452867739810/rapport-2015-30-atgardsprogram-for-havsmiljon.pdf>

Havs- och vattenmyndigheten, 2019. Samråd inför remiss om det pelagiska systemet 2020. Tillgänglig online:

<https://www.havochvatten.se/download/18.1e418088169a229078694589/1554208213686/samradshandling-infor-remiss-dnr-2309-2018-pelagiska-systemet-2020.pdf>

Lag och förordning som reglerar pelagiska systemet

Förordning (2009:867) om överlåtbara fiskerättigheter. Tillgänglig online:

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2009867-om-overlatbara_sfs-2009-867

Lag (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter. Tillgänglig online:

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-2009866-om-overlatbara-fiskerattigheter_sfs-2009-866