

Handläggare

Qamer Chaudhry
Fisketillståndsenheten
qamer.chaudhry@havochvatten.se

Datum 2021-04-30

Dnr 1-2020

Regeringen
Näringsdepartementet

Uppdrag om skonsamma fiskemetoder

Redovisning av regeringsuppdrag skonsamma fiskemetoder.

Havs- och vattenmyndigheten har fått i uppdrag av regeringen att redovisa vilka kriterier myndigheten tillämpar vid fördelning av svenska fiskemöjligheter enligt 2 kap. 7 § femte stycket förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen i enlighet med artikel 17 i förordning (1380/2013) för att skapa incitament till fiskefartyg som använder selektiva fiskeredskap eller miljövänligare fiskemetoder, med bland annat minskad energikonsumtion eller minskade skador på livsmiljöer. Uppdraget ska redovisas till regeringen (Näringsdepartementet) senast den 30 april 2021. Uppdraget inkom till myndigheten i juni 2020.

Redovisningen beskriver hur fiske med selektiva och skonsamma fiskeredskap har premierats vid fördelning av fiskemöjligheter inom demersalt fiske. Redovisningen omfattar bland annat även andra sätt som beaktats för att öka användandet av skonsamma fiskeredskap.

Havs- och vattenmyndigheten överlämnar härmed uppdraget.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Jakob Granit efter föredragning av utredaren Qamer Chaudhry. I den slutliga handläggningen av ärendet har även avdelningschefen Mats Svensson, enhetschefen Patrik Persson och utredaren Karin Kataria medverkat.

Jakob Granit

Qamer Chaudhry

Innehåll

Förklaring av vissa begrepp och förkortningar	4
1 Sammanfattning	6
2 Inledning	8
2.1 Uppdraget	8
2.2 Avgränsningar	8
2.3 Rapportens upplägg	8
3 Bakgrund	9
3.1 Svenskt fiske och dess förvaltning	9
3.2 Lagstiftning kopplad till uppdraget	10
3.3 Vad menas med selektiva redskap och miljövänliga fiskemetoder?	10
3.4 Reglering för redskap	11
3.5 Vilka redskap används främst inom svenskt demersalt fiske	11
3.5.1 Allmänt	11
3.5.2 Redskap inom svenskt kräddfiske	12
3.5.3 Redskap inom svenskt räkfiske	13
3.6 Införande av landningsskyldigheten	14
3.7 Fördelning av demersala arter före år 2017	14
3.8 Införandet av det nya regelverket för fördelning av demersala fiskemöjligheter	15
3.9 Exempel på vad som kan påverka användningen av selektiva och skonsamma fiskeredskap	16
4 Kriterier vid fördelning av fiskemöjligheter	17
4.1 Översikt av nuvarande system att fördela demersala fiskemöjligheter	17
4.2 Redovisning av de fördelningskriterier som innebär att skonsamma fiskemetoder premieras	18
4.2.1 Kustkvoter	18
4.2.2 Grundnivå för demersala fiskemöjligheter	19
4.2.3 Grundnivå för bifångster	19
4.2.4 Fördelningsmodell inom räkfisket	20
4.3 Andra sätt att ta hänsyn till skonsamma fiskemetoder som utreddes inför det demersala systemets införande	20
4.4 Exempel på andra sätt som hänsyn tagits till att öka användandet av skonsamma fiskemetoder	22
4.4.1 Utveckling av nya selektiva och skonsamma redskap	22
4.4.2 Ändrade redskapsregler som ökar selektiviteten	23
4.4.3 Förslag om införande av system med fiskerättigheter i det demersala fisket	24

5	Slutsatser	24
---	------------------	----

Förklaring av vissa begrepp och förkortningar

Artsortande rist	En selektionsslösning som används i räk- och kräftfiske i syfte att separera ut fisk från fångsten och därmed minska bifångst av andra arter än målarten. Både kräftristen och räkristen är mycket artselektiva redskap med mycket låg inblandning av fisk, t.ex. torsk, i fångsten.
Begränsande kvoter	Avser i denna rapport kvoter som fångas i ett eller flera olika redskap/fisken och vars nationella kvot riskerar att ta slut innan året är slut. Det engelska begrepp som ofta används är "choke species".
Bestånd	Grupper av individer av en art som kan avgränsas geografiskt och antas ha större likhet sinsemellan än med individer i andra bestånd av arten. I fiskförvaltning kopplas ordet bestånd även till ett visst förvaltningsområde.
Bifångst	Fångst av andra arter och storleksgrupper än målarten.
De minimisundantag	Undantag av mindre betydelse som kan beslutas i följande fall: i) När vetenskapliga belägg tyder på att ökad selektivitet är mycket svår att uppnå. ii) För att undvika oproportionella kostnader för hantering av oönskade fångster, för fiskeredskap där oönskade fångster per fiskeredskap inte utgör mer än en viss procentsats, av den totala årliga fångsten med detta redskap. Detta ska fastställas i en plan.
Demersalt fiske	Fiske efter de arter som lever nära havsbotten såsom torsk, gråsej, havskräfta, nordhavsräka och kolja.
Ekosystemansatsen	En strategi för bevarande och restaurering av naturvärden, hållbart nyttjande och rättvis fördelning av naturresurser, med målet att säkerställa att användningen av ekosystemen bidrar till att upprätthålla ekosystemens långsiktiga fortlevnad vad avser deras struktur, funktion och dynamik.
Fiskeförordningen	Avser i denna rapport förordning (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.
Fiskemöjlighet	Avser i denna rapport individuella tilldelningar av kvoter som är giltiga i ett år och tillfälligt överlåtbara under året.
Fiskerättighet	Avser i denna rapport fiskemöjligheter med längre varaktighet än ett år och som är överlåtbara på längre sikt (inom giltighetstiden). I det pelagiska systemet är giltighetstiden 10 år.

Grundförordningen	Avser i denna rapport Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr. 1380/2013 om den gemensamma fiskeripolitiken ¹ .
Kvot	Del av TAC som tilldelas ett land, en fartygsklass eller en fiskelicensinnehavare. Kallas ofta fiskemöjlighet när den fördelas mellan fiskare.
Landning	Mängden fisk som fångas och förs iland.
MRB	Står för "minsta referensstorlek för bevarande". Tidigare minsta landningsstorlek, även kallad minimimått.
Pelagiskt fiske	Fiske efter arter som lever i den fria vattenmassan såsom sill, skarpsill, makrill, taggmakrill, blåvitling och tobis.
Seltratrål	En bottentrål försedd med en selekteringssektion bestående av nätpaneler. Har betydligt lägre selektivitet än en rist vad gäller rundfisk. ² Det finns två olika huvudtyper av seltratrål ³ . Den ena, "Seltra 300", har visat sig ha bättre selektiva egenskaper. ⁴
TAC	Står för "Total Allowable Catch". Total tillåten fångstmängd från ett bestånd under ett år.
Uppgradering av fångst	När lägre värderad fångst kastas tillbaka och den mer värdefulla delen av fångsten landas. Det engelska begrepp som ofta används är "high-grading".
Utkast	Den del av fångsten som sorteras bort och slängs överbord.

¹ 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.

² Aqua reports 2018:4, sid 86. Tillgänglig online: https://www.slu.se/globalassets/ew/org/inst/aqua/externwebb/sidan-publikationer/aqua-reports-xxxx_xx/aqua-reports-2018_4.pdf

³ Den ena, i SLU:s rapport ovan benämnd "Seltra 140/270", ska ha en övre panel med en maskstorlek på minst 270 millimeter (diagonalmaska) eller en övre panel med en maskstorlek på minst 140 millimeter (fyrkantmaska). Den andra, i SLU:s rapport benämnd "Seltra 300", ska ha en övre panel med en maskstorlek på minst 300 millimeter (fyrkantmaska).

⁴ Aqua reports 2018:4, sid 36-51.

1 Sammanfattning

Havs- och vattenmyndighetens uppdrag

Havs- och vattenmyndighetens grundläggande uppdrag omfattar bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag, hav och fiskeresurserna och ta ansvar för att hav och sötvatten nyttjas men inte överutnyttjas. I fiskelagen (1993:787) anges att föreskrifter får meddelas för fiskevården och fiskets bedrivande. Havs- och vattenmyndigheten förvaltar fisket inom ramen för EU:s gemensamma fiskeripolitik, där miljömässig, ekonomisk och social hållbarhet utgör väsentliga utgångspunkter. Myndigheten skapar också goda förutsättningar för fisket och havsmiljön genom arbetet inom ramen för de nationella miljömålen samt EU:s ramdirektiv för vatten- och havsmiljö.

Regeringsuppdraget

I juni 2020 fick Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag av regeringen att redovisa vilka kriterier myndigheten tillämpar vid fördelning av svenska fiskemöjligheter enligt 2 kap. 7 § femte stycket förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen i enlighet med artikel 17 i förordning (1380/2013) för att skapa incitament till fiskefartyg som använder selektiva fiskeredskap eller miljövänligare fiskemetoder, med bland annat minskad energikonsumtion eller minskade skador på livsmiljöer. Uppdraget ska redovisas till regeringen (Näringsdepartementet) senast den 30 april 2021.

Fördelning av fiskemöjligheter i enlighet med 2 kap. 7 § femte stycket i förordning (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen, har endast skett inom det demersala fisket. Fördelning av fiskemöjligheter inom det pelagiska fisket sker med stöd av lagen (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter och förordningen (2009:867) om överlåtbara fiskerättigheter.

Införande av årligt fördelningssystem inom demersalt fiske

Den 1 januari 2017 infördes ett nytt sätt att fördela fiskemöjligheter i svenskt demersalt fiske. Fördelningen innebär att fiskare tilldelas individuella årliga fiskemöjligheter istället för att som tidigare fiska på en gemensam kvot med fångstbegränsningar (ransoner) på vecko-, månads- eller årsbasis. De individuella årliga fiskemöjligheterna kan med vissa begränsningar överlåtas mellan tillståndshavare under ett kalenderår till skillnad från det tidigare systemet.

Målbild

Fiskförvaltningen styrs av målen i den gemensamma fiskeripolitiken, EU:s miljölagstiftning (bland annat havsmiljödirektivet), svenska relaterade miljömål, mål i Agenda 2030, mål för Havs- och vattenmyndighetens arbete samt strategier som rör fisk och fiske. Försiktighets- och ekosystemansatsen ska vara vägledande och genomsyra förvaltningen.

I de övergripande målen om miljömässig, ekonomisk och social hållbarhet ingår mer specifika mål såsom genomförande av landningsskyldigheten, begränsad påverkan på arter och näringsväv (biologisk mångfald), begränsad påverkan på bentiska habitat (bottenpåverkan), ekonomiskt bärkraftig näring, levande kustsamhällen och främjande av småskaligt kustnära fiske, förnygring och nyrekrytering, kontrollerbarhet, en fiskeflotta i balans med fiskeresursen, ett enkelt, effektivt och transparent regelverk samt livsmedelsförsörjning.

Selektiva och skonsamma redskap

Det finns olika typer av åtgärder inom den ekosystembaserade förvaltningen för att bevara och nå ökad användning av selektiva och skonsamma redskap, såsom tekniska bevarandeåtgärder, nationell kvothantering och fiskerikontroll.

I dagens demersala system att fördela fiskemöjligheter premieras på olika sätt de som använder mer selektiva och skonsamma fiskemetoder. Fisket på kustkvoterna, som sker med passiva redskap, ges första prioritet vid den nationella kvotfördelningen. På så sätt premieras fiske som innebär mindre påverkan på botten och lägre bränsleåtgång jämfört med fisket med bottenrål. Även fiskelicensinnehavare med tillstånd för fiske med de mer selektiva redskapen trål med artsortande rist samt burar gynnas av att de fått en extra hög minsta grundtilldelning av havskrafta och genom tilldelning av bifångster. Grundtilldelningen och tilldelningen av bifångster är avhängigt av att licensinnehavarens egen fångsthistorik inte når upp till dessa nivåer. Det mest småskaliga räkfisket, som i högre grad bedrivs utan en "fångsttunnel" monterad över risten⁵, premieras genom den fördelningsmodell som används för att fördela nordhavsräka.

Fiske får bedrivas med de redskapstillstånd som en fiskelicensinnehavare innehar och i det fall licensinnehavaren har flera redskapstillstånd får denne välja vilket redskap som ska användas vid fisket. En möjlighet som utreddes inför införandet av det nuvarande systemet var att knyta tilldelningen till redskap (i det fall en licensinnehavare hade flera redskapstillstånd), men det bedömdes innebära en allt för hög grad av komplexitet och ställde även krav på att licensinnehavare bara fick ha med sig ett redskap per fiskeresor vilket skulle leda till fler fiskeresor och därmed högre bränsleåtgång. Havs- och vattenmyndigheten konstaterade samtidigt att ytterligare redskapsreglering kunde införas vid behov.

Så som nämndes i Havs- och vattenmyndighetens redovisning av regeringsuppdraget om utvärdering av det individuella fördelningssystemet inom demersalt fiske⁶ från år 2020, finns det fortsatt behov av åtgärder för att öka användandet av skonsamma och selektiva redskap. Sådana åtgärder kan vidtas både inom och utanför fördelningssystemet, t.ex. genom förbud eller reglering av mindre selektiva redskap eller någon form av incitament (t.ex. inom ramen för fördelningssystemet). Det framgår även av EU:s grundförordning för fiske att medlemsstaterna inom ramen för den nationella kvothanteringen ska sträva efter att ge incitament till fiskefartyg som använder selektiva fiskeredskap eller miljövänligare fiskemetoder. Därför är det viktigt att denna fråga utreds parallellt med utformning av ett eventuellt framtida fördelningssystem med fiskerättigheter såsom myndigheten har föreslagit i regeringsuppdraget.

⁵ Tunneln används för att fånga fisk i samband med räkfisket.

⁶ Havs- och vattenmyndighetens redovisning av regeringsuppdraget "[Utvärdering av system med individuella fiskemöjligheter](#)", dnr. 1374-20.

2 Inledning

2.1 Uppdraget

Regeringen har uppdragit åt Havs- och vattenmyndigheten (HaV) att redovisa vilka kriterier myndigheten tillämpar vid fördelning av svenska fiskemöjligheter enligt 2 kap. 7 § femte stycket förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen⁷ i enlighet med artikel 17 i grundförordningen för att skapa incitament till fiskefartyg som använder selektiva fiskeredskap eller miljövänligare fiskemetoder, med bland annat minskad energikonsumtion eller minskade skador på livsmiljöer. Uppdraget ska redovisas till regeringen (Näringsdepartementet) senast den 30 april 2021.

I regeringsuppdraget om att utvärdera det individuella fördelningssystemet inom demersalt fiske (redovisat den 31 augusti 2020) föreslår HaV att ett system med överlåtbara fiskerättigheter, såsom det som finns i det pelagiska fisket, också införs för det demersala fisket⁸. Rätt utformat och implementerat och i rätt kombination med förvaltningens övriga verktyg bedömer HaV att ett flerårigt demersalt system kan bidra till ett enklare och mer transparent regelverk, ökade möjligheter till mer lönsamt fiske och till att kunna anpassa fiskemöjligheter utifrån de individuella förutsättningarna. Genom ett enklare och mer lättbegripligt regelverk skapas bättre förutsättningar för att anpassa systemet till övriga verktyg i den ekosystembaserade förvaltningen för att uppnå en hållbar utveckling. En viktig fråga vid en eventuell utformning av ett system med fiskerättigheter inom demersalt fiske är användningen av selektiva och skonsamma redskap.

2.2 Avgränsningar

Rapporten redovisar, i enlighet med uppdraget, vilka kriterier HaV tillämpar vid fördelning av fiskemöjligheter enligt fiskeförordningen för att skapa incitament att använda selektiva fiskeredskap eller miljövänligare fiskemetoder. I uppdraget ingår däremot inte att ge förslag på ytterligare kriterier som skulle kunna användas för att uppnå detta. Då fördelningen av fiskemöjligheter enligt fiskeförordningen endast skett inom det demersala fisket kommer redovisningen inte omfatta de kriterier som använts vid fördelningen av fiskemöjligheter inom det pelagiska fisket då den fördelningen omfattas av annan lagstiftning.

2.3 Rapportens upplägg

Rapporten inleds med en översikt av relevant lagstiftning och föreskrifter, en beskrivning av redskap och redskapsanvändning inom svenskt fiske, införandet av landningsskyldigheten och hur fördelning av demersala fiskemöjligheter gjordes innan år 2017, när det nya fördelningssystemet inom demersalt fiske infördes. Därefter beskrivs det nya sättet att fördela demersala fiskemöjligheter, baserat på individuella årliga tilldelningar, som infördes år 2017. Kapitel 3 avslutas med ett avsnitt där olika exempel på vad som kan påverka användningen av selektiva och skonsamma redskap beskrivs.

Rapporten fortsätter därefter, i kapitel 4, med en beskrivning av kriterier som använts vid fördelning av fiskemöjligheter. Här diskuteras både på vilket sätt särskild hänsyn tagits till skonsamma fiskemetoder vid fördelningen av fiskemöjligheter och andra åtgärder inom förvaltningen för att öka

⁷ Härfter kallad fiskeförordningen.

⁸ Havs- och vattenmyndighetens redovisning av regeringsuppdraget "[Utvärdering av system med individuella fiskemöjligheter](#)", dnr. 1374-20.

användningen av skonsamma fiskemetoder. Vidare förs en diskussion om vilka åtgärder som har utretts men som HaV av olika anledningar inte gick vidare med. Slutligen tas det i kapitlet upp andra sätt, utöver de redan nämnda, som HaV tar hänsyn till för att premiera skonsamma fiskemetoder. I det avslutande kapitlet förs en diskussion på vilka sätt HaV gynnar de som bedriver fiske med mer selektiva och skonsamma redskap och om hur detta arbete kan utvecklas.

3 Bakgrund

3.1 Svenskt fiske och dess förvaltning

Svenskt fiske omfattas av EU:s gemensamma fiskeripolitik (GFP) där viktiga målsättningar är att fisket är både ekonomiskt, miljömässigt och socialt hållbart. Inom ramen för denna politik finns också ett nationellt handlingsutrymme för reglering av svenska fiskefartyg, fritidsfiske och vissa vattenområden. Många arter som nationellt är viktiga för såväl det yrkesmässiga kust- och insjöfisket som fritidsfisket, såsom sik, siklöja, gädda, abborre och gös regleras för närvarande inte av EU-gemensamma regler utan förvaltas nationellt.⁹

Det yrkesfiske som bedrivs i Sverige är heterogent. Det kan i huvudsak delas in i pelagiskt fiske¹⁰ och demersalt fiske¹¹. Utöver dessa fisker bedrivs bland annat också ett betydande fiske efter siklöja med bottentrål, fiske efter ål samt fiske efter lax.

Pelagiskt fiske sker främst med aktiva redskap (främst flyttrål, men ibland används även snörpvad). Det pelagiska fisket omfattas av ett fördelningssystem med fiskerättigheter. Pelagiska fiskerättigheter är giltiga i tio år och är permanent överlåtbara enligt lagen om överförbara fiskerättigheter (2009:866). Fiskerättigheterna baseras på omfattningen av tidigare bedrivit fiske. Detta system omfattar större pelagiska fiskefartyg med aktiva redskap som vad och trål. Det inrättades år 2009 med den huvudsakliga målsättningen att omstrukturera den pelagiska fiskeflottan för att bevara fiskresursen och bidra till hållbart fiske.

Demersalt fiske sker med både aktiva och passiva redskap. Aktiva redskap, såsom bottentrål, står för huvuddelen av fångsterna inom dessa fisker. Sett till antalet aktiva fartyg är dock blandfisket som sker med passiva redskap det största segmentet. Det demersala fisket omfattas sedan år 2017 av ett fördelningssystem med fiskemöjligheter. Demersala fiskemöjligheter är giltiga i ett år och är endast tillfälligt överlåtbara under året. Systemet omfattar i huvudsak fiske efter bottenlevande fiskarter, havskräfta och nordhavsräka med trål, men även burfiske efter havskräfta och visst fiske med garn. Fördelningen baseras i huvudsak på historisk infiskning. Systemet infördes för att underlätta för fisket att efterleva landningsskyldigheten och ersatte det tidigare systemet med fångstbegränsningar på vecko-, månad eller årsbasis där möjligheten att överföra fiskemöjligheter saknades. För närvarande har HaV endast mandat att införa överlåtbara demersala rättigheter med

⁹ Se vidare HaV:s rapport "Så förvaltas fiskresursen 2020" för mer läsning om fiskförvaltningens mål och hur fiskeresursen förvaltas. Tillgänglig online: <https://www.havochvatten.se/download/18.473751eb16fd38f6a80a4596/1581590980188/rapport-2020-10-sa-forvaltas-fiskresursen-2020.pdf>

¹⁰ Pelagiskt fiske avser fiske efter arter som lever i den fria vattenmassan, såsom sill, skarpsill, tobis, blåvitling och makrill.

¹¹ Demersalt fiske avser fiske efter arter som lever nära eller på havsbotten, såsom havskräfta, nordhavsräka, gråsej, kolja, vitling och torsk.

giltighet ett år i taget.¹² I ett nyligen redovisat regeringsuppdrag har HaV föreslagit att ett system med överlåtbara fiskerättigheter med längre varaktighet bör införas i det demersala fisket.¹³

Uppdraget som behandlas i den här rapporten begränsar sig till det demersala fisket eftersom uppdraget ska redovisa kriterier som använts vid fördelning av fiskemöjligheter enligt fiskeförordningen, och det är endast fördelningen av demersala fiskemöjligheter som stödjer sig på denna lagstiftning (se även avsnitt 2.2 ovan).

3.2 Lagstiftning kopplad till uppdraget

Det svenska yrkesfisket i havet regleras till största del av EU och den svenska fiskerilagstiftningen kompletterar EU:s gemensamma fiskeripolitik. EU har genom exklusiv befogenhet ensamrätt att stifta lagar gällande bevarande av havets biologiska resurser. Medlemsstaterna kan dock i vissa avseenden införa egna regleringar och bestämmer också själva över hur de fiskekvoter de tilldelats ska fördelas mellan olika fiskare.

Med stöd av bemyndiganden från regeringen, utifrån befogenheterna i EU-rätten, beslutar HaV om föreskrifter om fördelning av fiskemöjligheter, tekniska bevarandeåtgärder och kontrollåtgärder. När det gäller fördelning av fiskemöjligheter mellan yrkesfiskare har HaV genom 2 kap. 7 § fiskeförordningen, mandat att meddela föreskrifter för fiskets bedrivande som avser fördelning av fiskemöjligheter enligt EU:s grundförordning för fiske. Enligt artikel 16.6 i grundförordningen ska varje medlemsstat 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, t.ex. genom att skapa enskilda fiskemöjligheter. HaV får också meddela föreskrifter om hur sådana fiskemöjligheter får överlåtas under året. Av artikel 17 i grundförordningen framgår att medlemsstaterna ska 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, såsom minskad energikonsumtion eller minskade skador på livsmiljöer.

3.3 Vad menas med selektiva redskap och miljövänliga fiskemetoder?

Att fiska med selektiva redskap och miljövänliga fiskemetoder innebär enkelt uttryckt att redskap används på ett miljövänligt sätt samtidigt som de fångar rätt arter av rätt storlek vid rätt plats och vid rätt tidpunkt.¹⁴

Redskap kan vara selektiva med avseende på arter, storlekar eller både arter och storlekar. Genom att använda artselektiva fiskemetoder minimeras fångst av andra arter än den art som är målet för det aktuella fisket. Sådana selektiva fiskeredskap bör användas när fångst kan tänkas ske av arter vars fångstkvoter är begränsade eller som är fredade. Exempel på sådana selektiva redskap är så kallade rister (galler) som sorterar bort fisk vid fiske efter havskräfta eller nordhavsräka, eller gråsej

¹² Se närmare avsnitt 3.6–3.8.

¹³ Se närmare avsnitt 4.4.3.

¹⁴ <https://www.slu.se/institutioner/akvatiska-resurser/forskning1/hallbart-fiske/selektivt-och-skonsamt-fiske/>

vid fiske efter sill. Selektivt fiske kan också innefatta en strävan att fånga fisk och skaldjur av rätt storlek, som att sortera ut småräkor vid räkfiske.

Fiskemetoder där redskapet aktivt dras, som bottentrålning, påverkar botten och kräver mer bränsle och ger därför generellt större utsläpp av växthusgaser än fiske med redskap som burar och nät.

3.4 Reglering för redskap

Vilka redskap som får användas styrs i första hand genom EU:s förordning för tekniska bevarandeåtgärder¹⁵. Förordningen reviderades nyligen och trädde ikraft i augusti 2019. Förordningen innehåller regler för när, var och hur fiske får bedrivas när det gäller redskapsutformning och områdesreglering (bland annat skydd av lekområden och realtidsstängningar). Förordningen innehåller också regler och instrument för att reglera påverkan på marina ekosystem och för att undvika bifångster av känsliga arter. De övergripande målen för förordningen är att skydda lekande fisk och ungfisk, 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.

Gällande redskap innehåller förordningen bestämmelser om tillåtna typer av redskap, minsta tillåtna maskstorlekar, redskapens utformning och användning av anordningar såsom sorteringsrister och paneler för att öka selektivitet. Det finns även viss reglering om fångstsammansättning och oavsiktliga fångster.

En viktig del i förordningen är införandet av ett regionalt arbetssätt. Det innebär att medlemsländer i olika regioner (t.ex. Nordsjöregionen och Östersjöregionen) kan anpassa regler utifrån områdenas olika förutsättningar och fisken. Ett krav vid regional anpassning är att mer strikta regler införs.

3.5 Vilka redskap används främst inom svenskt demersalt fiske

3.5.1 Allmänt

Inom det svenska demersala fisket används olika typer av fiskeredskap. Några är mer skonsamma och selektiva än andra. Fiskeredskapen kan delas in i aktiva och passiva redskap där de aktiva redskapen står för merparten av volymerna.

Aktiva redskap söker upp fisken och skaldjuren. Ett aktivt redskap rör sig under tiden då fisken fångas genom att det bogseras av ett fiskefartyg eller sätts ut från ett fartyg omkring ett fiskstim. Bottentrål, som är ett aktivt redskap, används främst inom det demersala fisket. Bottentrål dras fram över havsbotten med vajrar fästa i en eller flera fiskefartyg. På trålen överkant sitter plastkolor, som håller upp överdelen av öppningen, medan den undre delen tyngs ner av kätting eller annan typ av tyngd. Trålen spänns ut i sidled och på översidan finns stora flöten som håller trålmyningen öppen på höjden. Trålen dras fram över botten med en hastighet av 2-3 knop. Beroende på vilket fiskslag som ska fångas så används olika stora maskstorlekar i trålen. Dessa styrs genom EU:s förordningar och HaV:s föreskrifter om vilka maskstorlekar som är tillåtna inom demersalt

¹⁵ 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.

fiske. Många trålar förses också med en rist, som genom olika former av gallerkonstruktioner sorterar bort oönskad fångst så att denna inte hamnar i trålen utan släpps ut utanför den igen. Detta ökar trålens selektivitet.

Vid fiske med passiva fiskeredskap söks redskapet upp av målarten. Fisk fångas utan att det under tiden redskapet fiskar krävs någon mänsklig arbetsinsats. Fisken fastnar i redskapet (garn), på en krok eller lockas in i en fälla, oftast med hjälp av bete.

Garn- och nätreddskap används för att fånga många olika matfiskar. Redskapen består av ett nät med små flöten i överkant och tyngder i nederkant. Nätet kan sättas på botten eller högre upp i vattnet. Storleken på maskorna gör att fångst av små, för unga eller för stora fiskar kan undvikas. Garnen som används har olika höjd, längd och maskstorlek beroende på vad målarten är. Även detta styrs genom EU:s förordningar och HaV:s föreskrifter.

Som passiva redskap räknas även olika typer av burar/fällor, ryssjor samt bottengarn, som är förankrade eller pålade i botten. Burar och tinor används främst för att fånga havskräfta och hummer. För burfisket efter havskräfta länkas ofta många burar samman innan de sätts ut medan hummertinor oftast sätts enskilt.

I normalfallet är användandet av passiva redskap selektivt och miljövänligt, med låg eller obefintlig bottenpåverkan och låg bränsleförbrukning¹⁶, och anses vara en mer skonsam fiskemetod än att använda bottentrål som är ett aktivt redskap med högre bränsleåtgång och som påverkar havsbotten¹⁷.

3.5.2 Redskap inom svenskt kräftfiske

Det svenska fisket efter havskräfta bedrivs i huvudsak med redskapen bur, bottentrål försedd med seltrapanel (seltratrål) och bottentrål försedd med artsortande rist.

När det gäller landningar av havskräfta fångade i olika redskap stod under år 2020 ristfisket och trål utan rist (utrustad med seltrapanel) för ungefär 41 % vardera medan burfisket stod för 18 %, (se figur 1 nedan). När det gäller kategorin trål utan rist utrustad med seltrapanel, har två huvudtyper av paneler använts som här kallas "seltra 270" och "seltra 300"¹⁸. "Seltra 300" har bättre selektiva egenskaper än "seltra 270".¹⁹ Av den totala andelen havskräfta fångad i trål utrustad med en seltrapanel mellan åren 2019 och 2020 ökade andelen fångad i "seltra 300", medan andelen fångad i "seltra 270" minskade. Det beror främst på att nya redskapsregler infördes den 31 maj 2020 i Kattegatt och den 15 augusti i Skagerrak genom den årliga TAC-förordningen för Västerhavet, vilket bland annat innebar att "seltra 270" inte längre fick användas resterande delen av året. Ett motsvarande nationellt beslut att "seltra 270" inte längre skulle få lov att användas framöver hade redan tagits och skulle gälla från november 2020, men i och med beslutet från EU:s

¹⁶ Sköld, M., Nilsson, H., Jonsson, P., 2018. Bottentrålning - effekter på marina ekosystem och åtgärder för att minska bottenpåverkan. Aqua reports 2018:7, sid. 29. Tillgänglig online: [aqua-reports-2018-7.pdf](https://www.slu.se/publikationer/aqua-reports-2018-7.pdf) (slu.se)

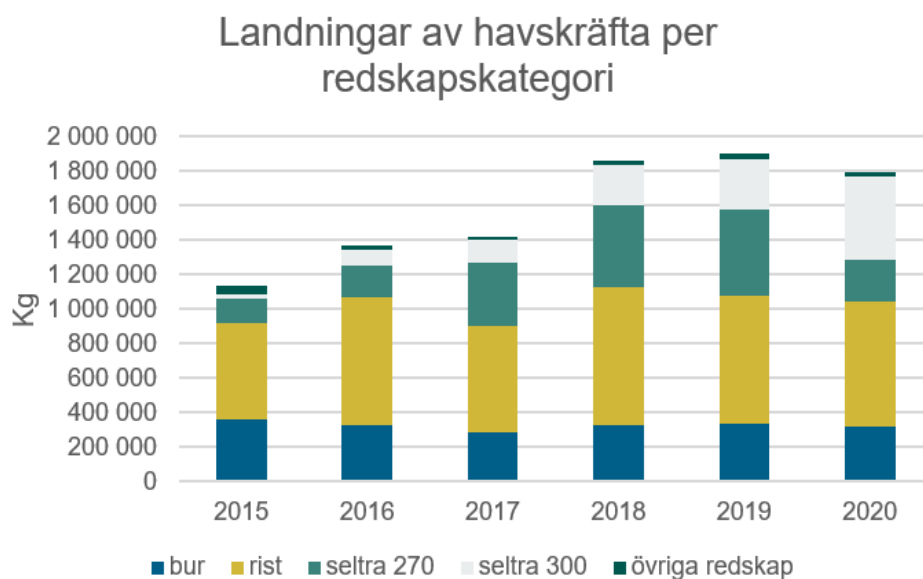
¹⁷ Forskning visar på att den fysiska påverkan från fiskeredskap på havsbotten omfattar flera faktorer och mekanismer. De biologiska effekterna av trålning beror på intensiteten av trålning, dödligheten som orsakas av varje trålpassage och återhämtningspotentialen för organismerna som påverkas. (se sid. 7 samt 13-14 i referens ovan, Sköld et. al. 2018).

¹⁸ "Seltra 270" avser den seltra som ska ha en övre panel med en maskstorlek på minst 270 millimeter (diagonalmaska) eller en övre panel med en maskstorlek på minst 140 millimeter (fyrkantmaska). "Seltra 300" avser den seltra som ska ha en övre panel med en maskstorlek på minst 300 millimeter (fyrkantmaska).

¹⁹ Försök som SLU utfört har visat att lyft med "seltra 270" har betydligt större fångster av små rundfiskar än både "seltra 300" och bottentrål med maskstorlek om minst 120 millimeter. (Valentinsson, D. och Wernbo, A. 2018). Relativ selektivitet för fisk i tre alternativa bottentrållöft i Skagerrak och Kattegatt. I Nilsson m.fl. 2018. Sekretariatet för selektivt fiske - rapportering av 2016 och 2017 års verksamhet. Aqua Reports 2018:4. Tillgänglig online: [aqua-reports-2018-4.pdf](https://www.slu.se/publikationer/aqua-reports-2018-4.pdf) (slu.se)

ministerråd tidigare lades ikraftträdandet till den 15 augusti. Fångsterna av havskräfta fångad i "seltra 270" år 2021 bör därför vara noll i svenskt fiske.

Figur 1. Landningar av havskräfta per redskapskategori åren 2015-2020.



3.5.3 Redskap inom svenskt räkfiske

Allt svenskt räkfiske sker med bottenrål försedd med artsortering rist, vilket varit ett krav i Skagerrak och Kattegatt sedan år 2013. Många fartyg har också frivilligt ökat maskstorleken under senare år.²⁰ Fisket bedrivs antingen med eller utan en så kallad räktunnel (fångstpåse), som fångar vitfisk, vilken är tillåten att använda i Skagerrak. Även om nordhavsräka är målarten i räkfisket så fångas även fiskarter i räktunneln, t.ex. gråsej och torsk. Vid fiske med räktunneln, som medger viss möjlighet att nyttja individuella kvoter för fisk, får dock fångsterna av torsk, kolja och gråsej inte överstiga 20 % av landad totalfångst. Räktunnel får inte användas vid fiske i mer kustnära fjord-områden (Koster-, Väderö- och Gullmarsfjorden).

När det gäller landningar av nordhavsräka fångade i olika redskap under år 2020 stod ristfisket för 35 % och ristfisket med tunnel för 65 % av landningarna. År 2015 utvecklade SLU Aqua tillsammans med fiskerinäringen, som en del av ett regeringsuppdrag att ta fram selektiva och skonsamma redskap²¹, en så kallad kombinationsrist vilken ökar storleksselektiviteten i räkfångsten (förbättrad utsortering av liten nordhavsräka).²² Sedan dess har ett ökande antal fartyg använt sig av detta redskap och från och med år 2019 har det funnits möjlighet för yrkesfisket att redovisa sina fångster med kombinationsristen med en särskild redskapskod, vilket gjort att HaV kunnat följa infiskningen med redskapet. Under år 2019 stod kombinationsristen för 24 % av den landade nordhavsräkan och under år 2020 för 21 %, dock var totalnyttjandet av nordhavsräka för år 2020 högre vilket

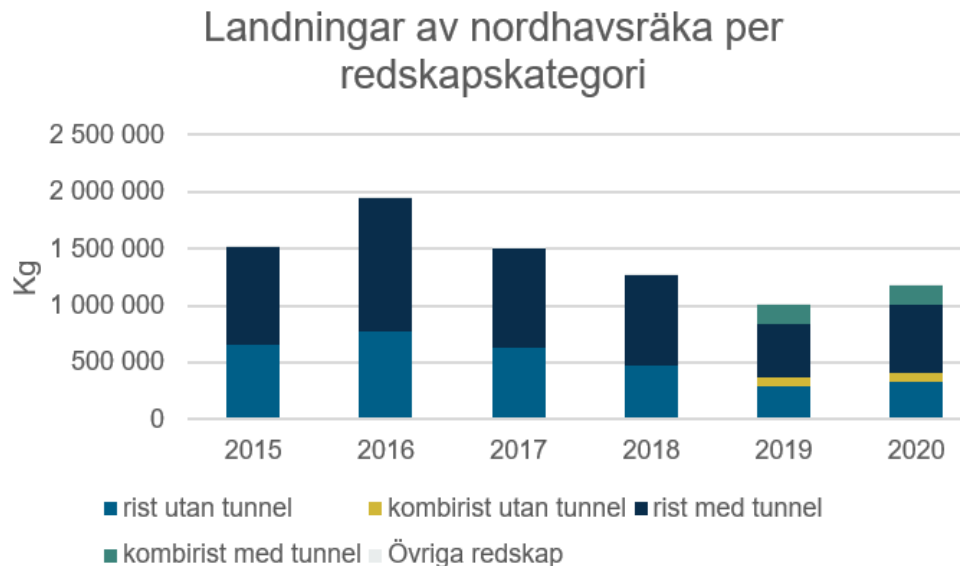
²⁰ Valentinsson, D. och Wernbo, A. 2018. Storleksselektivt räkfiske: Kombinationsrist räka. I Nilsson m.fl. 2018. Sekretariatet för selektivt fiske - rapportering av 2016 och 2017 års verksamhet. Aqua Reports 2018:4 (tillgänglig online: [aqua-reports-2018-4.pdf \(slu.se\)](https://aqua-reports-2018-4.pdf.slu.se))

²¹ Se mer i avsnitt 4.3.1.

²² Valentinsson, D. och Wernbo, A. 2018. Storleksselektivt räkfiske: Kombinationsrist räka. I Nilsson m.fl. 2018. Sekretariatet för selektivt fiske - rapportering av 2016 och 2017 års verksamhet. Aqua Reports 2018:4 (tillgänglig online: [aqua-reports-2018-4.pdf \(slu.se\)](https://aqua-reports-2018-4.pdf.slu.se))

innebär att kvantitetsmässigt landandes nästan lika stora mängder med kombinationsrist båda åren.

Figur 2. Landningar av nordhavsräka per redskapskategori²³ åren 2015-2020.



3.6 Införande av landningsskyldigheten

Inom ramen för EU:s gemensamma fiskeripolitik infördes mellan åren 2015-2019 en skyldighet att landa fångst av alla kvoterade arter. Denna nya reglering, 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.

3.7 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, medan fångstbegränsningar per månad tillämpades för nordhavsräka.

Vidare begränsades fiske med torskfångande redskap i Västerhavet genom ett fiskeansträngnings-system (effortsystem) som innebar krav på särskilt tillstånd²⁴ (s.k. efforttillstånd) och begränsning i fisket genom kilowattdagar (dagar till sjöss) för fartyg med en längd om minst 10 meter. Ett totalt antal kilowattdagar fastställdes för olika medlemsstater varje år genom beslut i EU:s ministerråd, vilka sedan fördelades nationellt mellan fiskefartygen genom efforttillstånden. För fiske efter havskräfta med bottenrål försedd med artsorterande rist fanns också krav på ett särskilt tillstånd i form av risttillstånd. Ristfisket efter havskräfta var undantaget från EU:s effortsystem, men Sverige tillämpade ett nationellt effortsystem för detta fiske. För havskräfta delades kvoten upp så att 50 %

²³ Notera att det inte funnits någon redskapskod för kombinationsrist före år 2019, även om redskapet har använts. Därför finns inga landningar registrerade före år 2019 med kombinationsrist.

²⁴ Kallas numera fisketillstånd.

fick fångas med trål och 25 % vardera med trål med artsortande rist respektive bur. EU avskaffade systemet med kilowattdagar år 2017.

I Östersjön krävdes torskstillstånd för fartyg med en längd om minst 8 meter som använde torsk-fångande redskap (tillståndskrav för detta fiske finns fortfarande). 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. Fisket reglerades också genom antal dagar ett fartyg fick bedriva fiske under året. Nivån på fångstmängderna baserades på fartygens storlek och volym mätt i bruttoton och kunde justeras under året beroende på infiskningen. En del av kvoten avsattes också årligen för fiske med passiva redskap.

3.8 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.

Med anledning av införandet av landningsskyldigheten utredde HaV under åren 2015-2016 om det tidigare systemet att fördela kvoterna i det demersala fisket var förenligt med det nya regelverket. Det hölls ett flertal samrådsmöten med olika intressenter i frågan. Inom fiskerinäringen hade också diskussioner om fördelning av fiskemöjligheter under en landningsskyldighet påbörjats i samarbete med EDF (Environmental Defense Fund).

HaV gjorde bedömningen att det då rådande systemet att fördela demersala fiskemöjligheter av flera olika anledningar inte var förenligt med landningsskyldigheten. Bland annat var ransons-systemet motstridigt skyldigheten att landa all fångst av kvoterade arter, i och med de många "brytpunkterna" där fångst måste stämmas av mot tillåten fångstmängd och där överstigande fångst riskerades slängas överbord. Ett annat skäl var risken för kollektiva redskapsstopp om kvoten för en art 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.

Genom en förordningsändring år 2014 fick HaV möjlighet att meddela föreskrifter som tillåter överlåtelser av fiskemöjligheter under året.²⁵ Detta innebar en möjlighet att införa årliga individuella fiskemöjligheter som tillfälligt kan överlåtas under året.

Under våren 2016 tog HaV ett inriktningsbeslut om att ett nytt system att fördela fiskemöjligheter, baserat på årliga individuella tilldelningar som tillfälligt skulle kunna överlåtas under året, skulle införas från den 1 januari 2017. Ett förslag till utformning av ett sådant system 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 landningsskyldigheten. Det nya systemet innebar bland annat möjligheter att anpassa sina fiskemöjligheter, att kunna planera sitt fiske under året samt minska risken för kollektiva redskapsstopp genom individuellt ansvar för fiske-

²⁵ 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".

möjligheterna. Vid systemets utformning togs särskild hänsyn till det småskaliga kustnära fisket genom att bland annat kustkvoter, som inte fördelades på individuell nivå, inrättades. För att möjliggöra selektivt fiske i högre grad beslutade HaV också att samtliga som tidigare endast haft tillstånd att fiska med bottentrål utan rist, skulle få tillstånd att fiska med bottentrål med artsorteringar rist.

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 sjutton demersala kvoter av det nya systemet, varav arterna vitling, gråsej, havskräfta, kolja, nordhavsräka, rödspätta och torsk består av olika kvotområden. För dessa sjutton kvoter bestäms årligen hur stor del av de nationella kvoterna som ska fördelas individuellt och hur stor del som ska avsättas till så kallade kustkvoter, som alltså inte fördelas individuellt.²⁶

3.9 Exempel på vad som kan påverka användningen av selektiva och skonsamma fiskeredskap

Det finns olika typer av åtgärder inom den ekosystembaserade förvaltningen för att bevara och nå ökad användning av selektiva och skonsamma redskap. Nationell kvotshantering är en del, andra exempel är tekniska bevarandeåtgärder och fiskerikontroll. Ökad användning av selektiva redskap kan exempelvis uppnås genom redskapsreglering eller inom ramen för systemet för fördelning av fiskemöjligheter. För att nå bästa möjliga resultat för ekosystemen och för en bärkraftig fiskeriering måste förvaltningens samtliga verktyg bidra som en helhet i den ekosystembaserade förvaltningen. Det framgår även av EU:s grundförordning för fiske, att medlemsstaterna inom ramen för den nationella kvothanteringen ska sträva efter att ge incitament till fiskefartyg som använder selektiva fiskeredskap eller miljövänligare fiskemetoder. Även om ramarna för fiskeripolitiken sätts inom den gemensamma fiskeripolitiken, kan vissa delar utformas nationellt. Detta gäller exempelvis den nationella fördelningen av fiskemöjligheter. EU:s grundförordning ger också medlemsstaterna vissa möjligheter till att införa skärpta nationella åtgärder. Sådana åtgärder, som får antas för bevarande av fiskbestånden, ska vara minst lika strikta som åtgärder enligt unionsrätten och vara förenliga med grundförordningens mål.²⁷

En utmaning vid införandet av landningsskyldigheten, men även tidigare då förbudet mot uppgradering av fångst ("high-grading") redan fanns, är obalansen mellan den nationella kvot- och fångstsammansättningen. Medlemsländernas procentuella andel av TAC:en grundar sig på den så kallade relativa stabiliteten som beslutades år 1983 och innebär att medlemsstaternas andelar av TAC:er är fasta och oförändrade från år till år. Selektiva redskap är särskilt viktiga för att lösa den obalans som kan förekomma bland svenska fiskemöjligheter för olika bestånd och deras traditionella fångstandel i olika fisken. En specifik utmaning är hanteringen av så kallade begränsande kvoter. För att komma åt denna problematik fokuserar EU:s gemensamma fiskeripolitik på olika åtgärder såsom selektiva redskap, men även olika typer av undantag och flexibilitetsmekanismer som syftar till att underlätta landningsskyldigheten. Även utformningen av olika fördelningssystem förväntas bidra till att hantera utmaningen med begränsande kvoter. Det finns flera delar av förvaltningen som påverkar förekomsten av begränsande kvoter och därmed också incitament till olovligt utkast av fisk. Vilka redskap som är tillåtna att användas påverkar exempelvis vilka redskap som fisket använder. I vissa fall kan det leda till att en fiskare väljer det redskap och den fiskemetod som ger högst ekonomisk avkastning och bäst fångster, vilket kan

²⁶ Se vidare avsnitt 4.1.

²⁷ Artikel 19, punkt 1, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr. 1380/2013 om den gemensamma fiskeripolitiken.

resultera i användande av mindre selektiva redskap. Det har också betydelse på hur stor tillgången på fisk är. Vid låg tillgång på fisk fångas endast lite fisk i de redskap som normalt sett är mindre selektiva. En utvärdering från Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) visar exempelvis att användandet av mindre selektiva redskap i kräftfisket har ökat sedan år 2017 men att fångsterna (landningar och utkast sammantaget) trots detta inte har överstigit Sveriges kvoter.²⁸ Rent kvotmässigt finns det då för den svenska flottan inte samma behov av att använda mer selektiva redskap, men samtidigt är det viktigt med en redskapsanvändning och fiskemönster som fungerar även vid hållbara nivåer av fisk i förhållande till kvoten för havskräfta. Även under år med låg förekomst av fisk kan en obalans bland exempelvis fiskemöjligheter för vitfisk och havskräfta fortfarande förekomma för vissa flottsegment eller licenshavare och bidra till incitament för olagligt utkast. Övriga faktorer som kan tänkas påverka dessa incitament är kontroll, storleken på sanktioner, hur marknaden för överlåtelser av fiskemöjligheter fungerar, m.m.

Vilken typ av fisketillstånd en fiskelicensinnehavare innehar styr också möjligheten att kunna använda selektiva fiskeredskap. Det är exempelvis endast ett fåtal trålfiskare som har fisketillstånd för havskräfta med bur. Det är inte möjligt att införa ett system där samtliga yrkesfiskare har tillträde till att bedriva fiske med samtliga selektiva fiskeredskap. När fördelningssystemet infördes år 2017 gavs dock samtliga licensinnehavare som tidigare endast haft tillstånd att bedriva fiske med trål utan artsortering i Västerhavet möjligheten att också fiska med rist. Sedan år 2019 har också torsktrålare i Östersjön fått möjligheten att ansöka om att bedriva trålfiske med artsortering i Västerhavet.

Det kan även vara en ekonomisk fråga om en fiskelicensinnehavare är villig att investera i nya selektiva och skonsamma redskap eller om licensinnehavaren istället fortsätter använda sina gamla redskap. Det finns dock möjlighet att ansöka om stöd hos Jordbruksverket gällande stöd för investeringar inom fiske. Stöd kan utdelas för att investera i selektiva redskap, utrustning för att avskaffa utkast genom att undvika och minska oönskade fångster, utrustning som bidrar till att minska fiskets inverkan på havsmiljön samt rovdjurssäkra redskap för att skydda redskap och fångster från vissa fåglar och däggdjur, t.ex. gråsäl. Det finns också möjlighet att ansöka om stöd hos sekretariatet för selektivt, skonsamt och rovdjurssäkert fiske vilket HaV och SLU ansvarar för. Utöver exemplen ovan finns fler faktorer som kan tänkas påverka redskapsanvändning som exempelvis undantag från stängningsområden, marknadsincitament (t.ex. certifiering), normer, kommunikationsinsatser och så vidare.

4 Kriterier vid fördelning av fiskemöjligheter

4.1 Översikt av nuvarande system att fördela demersala fiskemöjligheter

De som omfattas av individuella årliga demersala fiskemöjligheter är samtliga trålfartyg, fartyg 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 (såvida en fiskelicensinnehavare inte har flera fartyg varav ett tillhör de kategorier som omfattas av fördelning – i sådana fall avräknas all fångst den individuella tilldelningen).

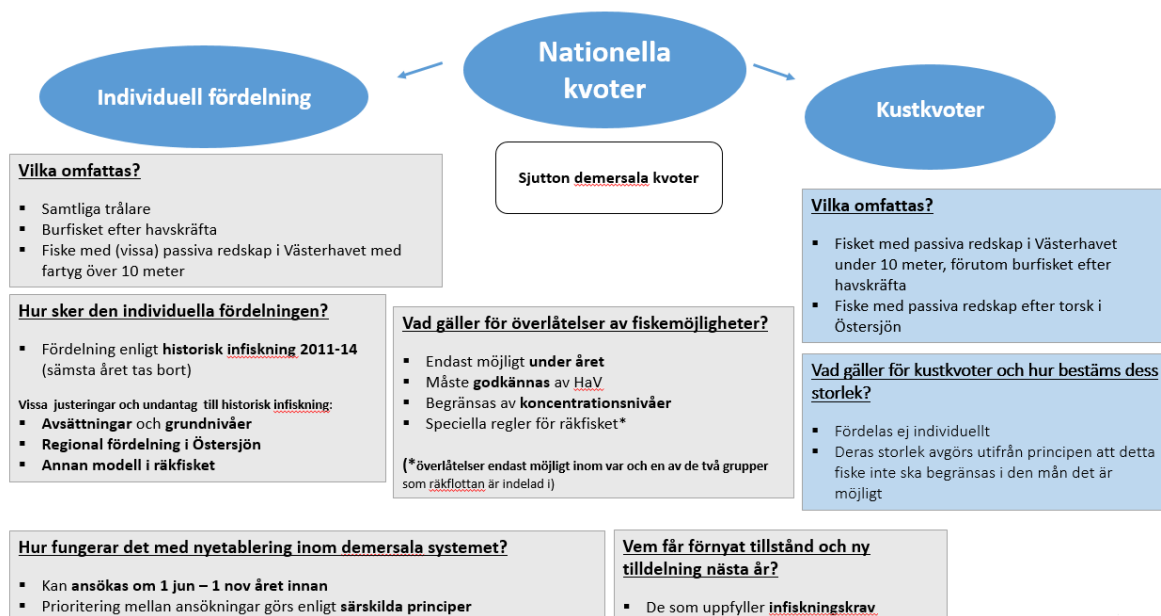
Den individuella fördelningen grundar sig på historisk infiskning under referensperioden 2011-2014 där det sämsta året per art och kvotområde räknas bort. Vissa justeringar till historisk infiskning har

²⁸ Se bilaga 3 till Havs- och vattenmyndighetens redovisning av regeringsuppdraget "[Utvärdering av system med individuella fiskemöjligheter](https://www.havochvatten.se/ru-bilaga-3-slu-utvardering-demersala-fiskemojligheter.pdf)", dnr. 1374-20: [ru-bilaga-3-slu-utvardering-demersala-fiskemojligheter.pdf](https://www.havochvatten.se/ru-bilaga-3-slu-utvardering-demersala-fiskemojligheter.pdf) ([havochvatten.se](https://www.havochvatten.se)).

gjorts i form av avsättning av fiskbifångster vid bur- och ristfiske samt ett extra tillägg till dem som genom sin fångsthistorik inte når upp till en viss grundnivå. En annan modell än historiskt fiske, baserat på tidigare ransonsklass och aktiva fiskemånader, används för fördelning av nordhavsräka.

I figuren nedan sammanfattas det nuvarande systemet att fördela demersala fiskemöjligheter.

Figur 3. Sammanfattning av nuvarande system att fördela demersala fiskemöjligheter.



4.2 Redovisning av de fördelningskriterier som innebär att skonsamma fiskemetoder premieras

4.2.1 Kustkvoter

Av 14 kap. 8 och 9 §§ Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område, framkommer att HaV årligen ska besluta hur de för svenskt fiske tillgängliga fiskemöjligheterna ska fördelas mellan olika kategorier av fiskelicensinnehavare, dvs. hur kvoterna ska fördelas mellan årliga demersala fiskemöjligheter, regionala fiskemöjligheter och kustkvoter. Utgångspunkter för detta beslut är bland annat kvotnivåerna, hur kvoterna tidigare har fördelats och nyttjats, genomförandet av landningsskyldigheten och hänsyn till det småskaliga kustnära fisket.

Hur stor del av de demersala kvoterna som ska avsättas till kustkvoter (fiske med passiva redskap) beslutas årligen. Kustkvoternas storlek har bestämts med hänsyn till hur stor kvantitet som har landats de tre senaste åren för respektive kvot. Målsättningen är att tilldelningen till kustkvoten inte ska vara lägre än landningarna de senaste åren och att de ska vara så pass väl tilltagna att risken för fiskestopp under året är låg.

Kustkvoterna ges således första prioritet vid fördelningen av de nationella kvoterna. Fisket på kustkvoterna är därför det segment som i sista hand drabbas när det sker drastiska minskningar i kvoternas storlek. Exempelvis så avsattes år 2018 hela kvoten för torsk i västra Östersjön till kustkvoten. Kvoten minskade kraftigt mellan år 2017 och 2018 och Sveriges kvot år 2018 bedömdes endast räcka till fisket på kustkvoten.

Att kustkvoterna ges första prioritet vid kvotfördelningen innebär samtidigt att det fiske med passiva redskap som sker på de demersala kustkvoterna prioriteras. Även om kustkvoterna i första hand är ett sätt att gynna och bevara de mest småskaliga fiskeverksamheterna innebär de samtidigt att fiske med passiva redskap gynnas, vilka har en lägre skadlig inverkan på havsbotten jämfört med t.ex. bottentrålar. När fiske sker med passiva redskap blir också bränsleåtgången mindre och bottenpåverkan är låg eller obefintlig, vilket gör att denna fiskemetod i dessa delar är mer miljövänlig än fiske med bottentrål.

4.2.2 Grundnivå för demersala fiskemöjligheter

HaV tar årligen beslut om grundnivåer för demersala fiskemöjligheter och för bifångster, vilket regleras i 10 kap. 7 och 8 §§ Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2014:19) om licens och tillstånd för yrkesmässigt fiske i havet. Av 10 kap. 7 § framgår att en grundnivå av demersala fiskemöjligheter på 1 200 kg gäller per fisketillstånd. Detta innebär att om en fiskelicensinnehavare inte når denna tilldelning genom sin egen fångsthistorik så görs ett tillägg av fiskemöjligheter. Efter särskilt beslut får dessutom ytterligare kvantitet beviljas om det är lämpligt med hänsyn till genomförandet av landningsskyldigheten och kvotutrymmet medger detta.

Mot bakgrund av att kvoterna för havskräfta sedan år 2017 varit höga, har ytterligare kvantiteter av havskräfta under de senaste åren beviljats till de som har tillstånd för de selektiva fiskemetoderna inom detta fiske (bur och trål försedd med artsortande rist). Fiskelicensinnehavare med fisketillstånd för havskräfta med bur samt licensinnehavare med fisketillstånd för havskräfta med trål försedd med artsortande rist (men inte trål utan rist) har getts en grundtilldelning av havskräfta på 5 000 kg, medan de med tillstånd för trål utan rist berättigats en grundtilldelning på 3 800 kg havskräfta. Detta innebär att de som inte når upp till denna nivå av havskräfta genom sin egen fångsthistorik har fått en extra tilldelning av havskräfta. I praktiken har det inneburit att de med fisketillstånd för burkräfta i större utsträckning fått extra tilldelning av havskräfta eftersom dessa generellt har en lägre fångsthistorik än de som fiskar med trål. På detta sätt har det mer skonsamma och selektiva burfisket premierats jämfört med de som bedriver fiske med trål/trål försedd med artsortande rist.

4.2.3 Grundnivå för bifångster

Vidare framkommer av 10 kap. 8 § Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2014:19) om licens och tillstånd för yrkesmässigt fiske i havet, att HaV ska göra tillägg för de fiskelicensinnehavare som har fisketillstånd för bur- och ristfiske efter havskräfta och nordhavsräka så att de kommer upp till en grundnivå för sina bifångster. Tillägget av tilldelad kvantitet av fiskarter för de licensinnehavare som har tillstånd för de selektiva bur- och ristfiskena görs för att främja möjligheten till selektivt fiske. Avsikten är att licensinnehavare som har tillstånd för bur- och ristfiske ska höjas upp till en grundnivå för sina bifångster om de inte når denna nivå genom sin egen fångsthistorik. På detta sätt premieras de som bedriver fiske med de mer selektiva redskapen bur och trål försedd med artsortande rist.

Kvantiteten och artsammansättningen i tilldelningen bestäms med hänsyn till fiskelicensinnehavarens tilldelning av målarterna havskräfta eller nordhavsräka, de förväntade bifångsterna i fisket och tillgängliga fiskemöjligheter för bifångstarna på det sätt som HaV fastställer i ett årligt särskilt beslut. HaV tillämpar också olika typer av principer för avsättningar av fiskbifångster i bur- och ristfiskena. Exempelvis görs ingen avsättning av bifångster om fiske bedrivs med vissa redskap där fångsten förväntas överleva om den kastas överbord (undantag för hög överlevnad). Sedan år

2018 görs därför ingen avsättning för fiskbifångster i fisket efter havskräfta med bur eftersom alla TAC-belagda arter numera omfattas av undantag för hög överlevnad i detta fiske. Under år 2017 fanns inget sådant undantag varför avsättning för torskbifångster i kräftbur då gjordes. Särskilda principer tillämpas också för den del av bifångsterna som omfattas av så kallade ”de minimis-undantag”²⁹.

Mängden bifångst av en art som fördelas per kilogram eller ton tilldelad målart (havskräfta) stödjer sig på senast tillgängliga fångstskattningar från SLU. Fördelningen år 2021 utgick från SLU:s fångstskattningar för åren 2017-2019 och året innan användes fångstskattningar för åren 2016-2018.

Det bör noteras att mängden och andelen bifångst varierar och kan bero på många olika faktorer, såsom t.ex. fiskemetod och fiskeplats, samt att fångstskattningarna kommer från provtagningar av en liten andel av den totala fiskeansträngningen per fiske. Uppskattningarna måste därför tolkas med försiktighet, men används som riktlinje för förväntade bifångster vid avsättningen av fiskbifångster.

4.2.4 Fördelningsmodell inom räkfisket

I motsats till övriga fördelade demersala kvoter fördelas nordhavsräka inte efter principen för historisk infiskning. Fördelningsmodellen för detta fiske är istället en kombination av antalet aktiva månader per år under referensperioden och den ransonsklass som tillståndshavaren tillhörde i det tidigare fördelningssystemet för nordhavsräka. Denna fördelningsmodell utarbetades och föreslogs gemensamt av fiskets producentorganisationer och innebär generellt att de mindre aktiva fartygen (främst mindre fartyg) gynnas jämfört med om fördelningen skett enligt historiskt fiske.

Allt svenskt räkfiske sker med artsortering, men ibland används också så kallad räktunnel för att fånga fisk i samband med räkfisket. En sådan fångstpåse har i större utsträckning använts av de större fartygen och fångar bland annat torsk, gråsej och vitlinglyra. Även om fördelningsmodellen är ett sätt att gynna och bevara det mest småskaliga räkfisket premierar den samtidigt de fartyg som i mindre utsträckning fiskar med räktunnel, vilket innebär att mindre bifångster av fisk fångas i samband med räkfisket.

4.3 Andra sätt att ta hänsyn till skonsamma fiskemetoder som utreddes inför det demersala systemets införande

Utmaningen med potentiellt begränsande fiskkvoter konstaterades tidigt i arbetet med att utforma det årliga demersala fördelningssystemet. Flera fiskslag eller kvoter bedömdes bli begränsande under landningsskyldigheten i Västerhavet. I Skagerrak och Kattegatt gällde detta t.ex. torsk, vitling, gråsej och äkta tunga. För vissa av dessa kvoter, t.ex. torsk i Skagerrak, uppskattade SLU att fångsterna (landningar och utkast sammantaget) skulle vara betydligt större än kvoten. Stora kvantiteter av de potentiellt begränsande kvoterna fångas i seltratrål (t.ex. torsk, gråsej, och vitling), men även räktunneln fångar betydande mängder av bland annat torsk och gråsej. Förekomsten av potentiellt begränsande fiskekvoter visar på att ökad selektivitet är av avgörande betydelse för efterlevnad av landningsskyldigheten.

²⁹ Innebär undantag av mindre betydelse. Undantaget ska tillämpas i följande fall:

i) När vetenskapliga belägg tyder på att ökad selektivitet är mycket svår att uppnå.

ii) För att undvika oproportionella kostnader för hantering av oönskade fångster, för fiskeredskap där oönskade fångster per fiskeredskap inte utgör mer än en viss procentsats av den totala årliga fångsten med redskapet.

Sett till tidigare bedrivet fiske och med beaktande av SLU:s fångstskattningar för olika redskap bedömdes det sannolikt att de individuella tilldelningarna av de potentiellt begränsande fiskkvoterna i det nya systemet enbart skulle räcka till en liten del av enskilda fiskares tidigare fångster. För att enskilda fiskare skulle kunna följa landningsskyldigheten bedömdes det därmed finnas stora krav på anpassning av fiskemönster och redskapsanvändning, men samtidigt fanns en risk att det skulle kunna finnas en lockelse till olovliga utkast.

Mot denna bakgrund utreddes behovet av att genom ytterligare reglering eller genom incitament (inom t.ex. fördelningssystemet) styra mot ökad användning av selektiva redskap. Det diskuterades bland annat huruvida ett förbud av seltratrål var nödvändigt, eftersom tillgängliga fiskekvoter egentligen inte medgav utrymme för detta fiske, sett till uppskattade fångster. Det diskuterades också om det skulle finnas bestämmelser för hur mycket en fiskelicensinnehavare minst skulle inneha av olika fiskslag eller kvoter för att kunna åka ut på en fiskeresä med ett visst redskap. En risk med det sistnämnda var dock att det kunde tänkas leda till att vissa alltid skulle "se till" att ha kvar tillräckliga fiskemöjligheter av olika kvoter så att de aldrig begränsades i sin redskapsanvändning.

En ytterligare tanke som diskuterades var att utgå från huvudkvoterna havskräfta och nordhavsräka och reglera den mängd havskräfta som fick fångas med trål, trål med artsortering samt bur och den mängd nordhavsräka som fick fångas med tunnel respektive rist. Den grundläggande tanken med ett sådant tillvägagångssätt var att den mängd havskräfta som tillåts fångas med seltratrål och den mängd nordhavsräka som får fångas med tunnel (stängd rist) inte skulle vara större än vad tillgängliga fiskkvoter medgav utrymme för (med utgångspunkt från vetenskaplig rådgivning). En sammanfattning av tanken med denna princip var att:

- Kräft- och räkkvoterna delas upp kopplat till redskapskategorier:
För havskräfta: x % av kräftkvoten avsätts till bur, y % till rist och z % till trål utan rist
För nordhavsräka: x' % av räkkvoten avsätts till rist och y' % till tunnel
- Den andel av kräft- respektive räkkvoterna avsatta till respektive redskapskategori avgörs utifrån att den havskräfta som tillåts fångas med seltratrål och den nordhavsräka som tillåts fångas med tunnel är anpassad till tillgängliga fiskkvoter (samtidigt som nödvändiga avsättningar av fiskkvoterna görs, t.ex. först till ristfiskens fiskbifångster och fisket som sker med passiva redskap).
- Den tilldelning av havskräfta som en fiskelicensinnehavare har på sitt "risttillstånd" måste fångas med kräftrist och den tilldelning av havskräfta en tillståndshavare har på sitt "tråltillstånd" får fångas med seltratrål. Motsvarande gäller för nordhavsräka; den tilldelning av nordhavsräka en licensinnehavare har på sitt "risttillstånd" måste fångas med (öppen) räkrist och den tilldelning av nordhavsräka en licensinnehavare har på sitt "tunneltillstånd" får fångas med tunnel (stängd räkrist).
- Tilldelningen av havskräfta/nordhavsräka en licensinnehavare har på sitt trål-/tunneltillstånd får även fångas inom risttillstånden (samt bur), men inte omvänt.

Under samrådsmöten med fiskerieringen under år 2016 diskuterades utmaningen med potentiellt begränsande fiskekvoter och HaV presenterade tankarna om förbud att använda seltratrål, regler om adekvat kvottäckning för att kunna åka ut på en fiskeresä och om att knyta kräft- och räktilldelningar till redskapskategorier. Stora delar av näringen var tydliga med att ökad reglering och kontroll inte var lösningen och betonade istället "eget ansvar" och att regelförenkling måste vara vägledande. Systemet fick inte vara för komplicerat. Att ha möjligheten att kunna åka ut på en fiskeresä med olika redskap framhävdes som nödvändigt för att kunna följa landningsskyldigheten på bästa möjliga sätt. Neringen framhävde också att mindre reglering gällande redskaps-

användning skulle bli bättre för miljön då de inte skulle behöva åka på flera fiskeresor för att fånga upp sina tilldelningar med respektive redskap.

Två möjliga handlingsvägar inför år 2017 vägdes således mot varandra:

- a) Att utveckla ett system som utgår från principerna som beskrivits ovan för hanteringen av räk- och kräftkvoterna, eller
- b) Att de individuella tilldelningarna av kräft- och räkkvoterna inte knyts till redskap utan fiske tillåts kunna ske med de redskap en fiskelicensinnehavare har tillstånd för.

Det första alternativet skulle innebära att redskapsval inte lämnas öppet och på så sätt säkerställa högt användande av selektiva redskap, men skulle innebära ett komplext regelverk för fisket (ingen regelförenkling) och svår och komplex hantering för både näringen och förvaltaren. Det skulle även innebära mindre frihet för fisket då det troligen ställer krav på att tillståndshavare endast får ha med sig ett reglerat redskap ombord på en fiskeresa, t.ex. rist eller seltratrål (för havskräfta) och rist eller rist och tunnel (för nordhavsräka). Det andra alternativet skulle innebära viss ökad risk för olovliga utkast men mindre komplexitet och större frihet och planeringsmöjligheter för fisket (möjligt att ha med fler redskap ombord), samtidigt skulle möjlighet finnas att vid behov införa nödvändig reglering senare.

Baserat på ovanstående diskussion beslutades det inför år 2017 att inte införa en styrning genom att knyta fiskemöjligheter till redskap, utan fisket skulle kunna ske med de redskap som fiskelicensinnehavaren har tillstånd för. Motivet var bland annat den höga grad av komplexitet som ett sådant alternativt system skulle innebära, för både näringen och förvaltningen. Det konstaterades samtidigt att detta inte utgjorde något hinder för att vid behov införa strängare redskapsreglering för att öka användningen av selektiva redskap. Under år 2020 skärptes exempelvis redskapsreglerna för fiske med bottentrål och snurrevad i EU-vatten i Skagerrak och Nordsjön som innebär att vissa selektiva redskap ska användas vid bottentrålning³⁰ (se vidare avsnitt 3.3.2).

HaV utredde också om en tillståndshavare ska premieras med exempelvis extra tilldelning av havskräfta om fisket bedrivs med de mer selektiva redskapen bur och trål med artsorterande rist under ett år. Kvoten för havskräfta har emellertid varit hög sedan år 2017 och har på grund av det haft ett lågt nyttjande. Tillgången på havskräfta har därmed inte varit begränsande. Extratilldelning av havskräfta har också skett till samtliga som har rist- och burtillstånd i form av en minsta grundnivå på 5 000 kg för dessa redskapsgrupper.³¹ Det har därför inte varit aktuellt att premiera de som bedriver kräftfiske med mer selektiva redskap genom ytterligare tilldelning av havskräfta.

4.4 Exempel på andra sätt som hänsyn tagits till att öka användandet av skonsamma fiskemetoder

4.4.1 Utveckling av nya selektiva och skonsamma redskap

Sedan år 2014 har HaV på uppdrag av regeringen arbetat med utveckling av selektiva och skonsamma redskap i samverkan med fiskerieringen och SLU Aqua. Satsningen startades för att underlätta införande av landningsskyldighet. Inom ramen för detta har HaV gett SLU i uppdrag att driva ett sekretariat som samordnar projektansökningar, bidrar i utformning av projekt samt gör vetenskapliga utvärderingar. Från och med år 2020 ingår även rovdjursäkra redskap i uppdraget.

³⁰ Dessa beskrivs i Fiskerinytt 2020-07-03: [Ändrade redskapsregler i Skagerrak och Nordsjön - Nytt om fiskeregler](https://www.havochvatten.se/arkiv/nytt-om-fiskeregler/2020-07-03-andrade-redskapsregler-i-skagerrak-och-nordsjon.html#:~:text=Fr%C3%A5n%20och%20med%2015%20augusti,f%C3%A5ngster%20och%20fiskerid%C3%B6dlighet%20av%20torsk). Tillgänglig online: <https://www.havochvatten.se/arkiv/nytt-om-fiskeregler/2020-07-03-andrade-redskapsregler-i-skagerrak-och-nordsjon.html#:~:text=Fr%C3%A5n%20och%20med%2015%20augusti,f%C3%A5ngster%20och%20fiskerid%C3%B6dlighet%20av%20torsk>.

³¹ Se mer i avsnitt 3.1.2.

Sedan år 2014 har mer än 50 projekt genomförts inom ramen för uppdraget. I sin rapport om 2014-17 års verksamhet sammanfattar SLU att satsningen har lett till utveckling av 15 fungerande, mer selektiva och/eller skonsamma redskap som det inte ligger några rättsliga eller administrativa hinder för fiskenäringen att använda. Trots det har användandet av dessa redskap varit låg och SLU bedömer att det för 13 av de 15 redskapen finns behov av förvaltningsåtgärder eller andra incitament för att redskapen verkligen ska komma till bred användning i fisket³². Sedan den nya tekniska förordningen³³, med mindre detaljregler, trätt ikraft har flexibilitet för utformning av redskap ökat, så länge minimikraven uppfylls. Det innebär alltså att det är lättare att optimera utformning av redskapen, men att incitament för ökad selektivitet fortsatt är relevant. Behov av incitament eller "framtvingande åtgärder" för att nå ökad användning av nya selektiva och skonsamma redskap betonas också i internationell forskning³⁴.

Sedan år 2019 finns ett delprojekt inom arbetet med selektivt, skonsamt och rovdjurssäkert fiske som fokuserar på ökad användning av utvecklade redskap. Inom ramen för det delprojektet har representanter för fiskets producentorganisationer, SLU Aqua, Jordbruksverket och HaV identifierat de redskap som bedöms vara mest intressanta för yrkesfisket. Dessa har tillverkats av trålbinderier och finns för utlåning och hjälp med riggning hos trålbinderier.

4.4.2 Ändrade redskapsregler som ökar selektiviteten

Ett sätt att öka användningen av skonsamma och selektiva redskap är genom redskapsreglering, exempelvis genom att införa fördelar vid användning av mer selektiva redskap, såsom ökat tillträde till områden, undantag från landningsskyldighet i linje med vad som framkommer av regelverket, eller att begränsa användande av vissa redskap. Det görs i första hand genom regionalisering i linje med EU:s tekniska förordning, men det finns också vissa befogenheter att skärpa EU:s lagstiftning genom nationell reglering, t.ex. att nationellt begränsa mindre selektiva redskap.

En analys utförd av SLU visar att fiskförekomsten i havet minskat sedan år 2017, då det demersala systemet infördes.³⁵ Inom kräftfisket har fisket med seltratrål ökat men fångsterna, även när uppskattade utkast räknas med, anses ha skett inom kvoterna då tillgången på fisk verkar ha minskat. Den 15 augusti 2020 infördes dock ändrade redskapsregler i Skagerrak och Nordsjön som innebär att vissa selektiva redskap ska användas vid bottenstrålning, bland annat ska seltratrål med 300 mm panel användas i Skagerrak.³⁶ Beslutet fattades av EU:s ministerråd och var en del av beslutet om fiskekvoter i Västerhavet. Ett motsvarande nationellt beslut hade vid denna tidpunkt redan tagits men i och med beslutet från EU:s ministerråd tidigarelades redskapskravet.

³² 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. Tillgänglig online: https://www.slu.se/globalassets/ew/org/inst/aqua/externwebb/sidan-publikationer/aqua-reports-xxxx_xx/aquarapporter/2018/aqua-reports-2018_9.pdf

³³ Se avsnitt 3.4.

³⁴ 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, sid. 1525–1534. Tillgänglig online: <https://doi.org/10.1093/icesjms/fsm104>

³⁵ Se bilaga 3 till Havs- och vattenmyndighetens redovisning av regeringsuppdraget "Utvärdering av system med individuella fiskemöjligheter", dnr. 1374-20: [ru-bilaga-3-slu-utvardering-demersala-fiskemojligheter.pdf \(havochvatten.se\)](#).

³⁶ Se även Fiskenytt från 2020-07-03 och 2020-05-22:

<https://www.havochvatten.se/hav/fiske--fritid/yrkesfiske/nyheter/nytt-om-fiskeregler/nytt-om-fiskeregler/2020-07-03-andrade-redskapsregler-i-skagerrak-och-nordsjon.html>

: <https://www.havochvatten.se/hav/fiske--fritid/yrkesfiske/nyheter/nytt-om-fiskeregler/nytt-om-fiskeregler/2020-05-22-andrade-regler-for-tralning-i-skagerrak-och-kattegatt.html>

4.4.3 Förslag om införande av system med fiskerättigheter i det demersala fisket

I ett nyligen redovisat regeringsuppdrag om att utvärdera det individuella fördelningssystemet inom demersalt fiske har HaV föreslagit att ett system med överlåtbara fiskerättigheter, såsom det som finns i det pelagiska fisket, också införs för det demersala fisket³⁷. Rätt utformat och implementerat och i rätt kombination med förvaltningens övriga verktyg bedömer HaV att ett flerårigt demersalt system kan bidra till ett enklare och mer transparent regelverk, ökade möjligheter till mer lönsamt fiske och till att kunna anpassa fiskemöjligheter utifrån de individuella förutsättningarna. Genom ett enklare och mer lättbegripligt regelverk skapas bättre förutsättningar för att anpassa systemet till övriga verktyg i den ekosystembaserade förvaltningen för att uppnå en hållbar utveckling.

I det redovisade regeringsuppdraget beskrivs att en viktig fråga vid en eventuell utformning av ett system med fiskerättigheter inom demersalt fiske är användningen av selektiva redskap och rapportering av utkast. Rapporteringen av utkast har länge varit bristfällig från yrkesfiskarna och ser inte ut att ha förbättrats sedan landningsskyldighetens införande. Det finns också fortsatt behov av åtgärder för att öka användandet av skonsamma och selektiva redskap. Sådana åtgärder kan vidtas både inom och utanför fördelningssystemet, genom exempelvis reglering av eller restriktioner för mindre selektiva redskap eller någon form av incitament, t.ex. inom ramen för fördelningssystemet. Därför är det viktigt att denna fråga utreds parallellt med utformning av ett eventuellt framtida fördelningssystem med fiskerättigheter.

5 Slutsatser

Som ovan beskrivits tas på olika sätt hänsyn till de som använder mer selektiva och skonsamma fiskemetoder. Det mest småskaliga fisket, dvs. de som bedriver fiske med passiva redskap, fiskar på en kustkvot som inte är individuellt fördelad. Vid fördelning av de nationella kvoterna prioriteras kustkvoterna eftersom målsättningen är att dessa kvoter inte ska vara begränsande. Därför fördelar HaV i regel mer fiskemöjligheter till kustkvoterna än vad som fiskats tidigare år, så länge den nationella kvoten medger det. På detta sätt prioriteras fisket med passiva redskap framför fisket med aktiva redskap. Även fiskelicensinnehavare med tillstånd för fiske med de mer selektiva redskapen trål med artsortering samt bur gynnas av att de får en minsta grundtilldelning (inklusive extratilldelning av havskräfta) samt genom tilldelning av bifångster. Grundtilldelningen och tilldelningen av bifångster är avhängigt av att licensinnehavarens egen fångsthistorik inte når dessa nivåer. Det mest småskaliga räkfisket, som i högre grad bedrivs *utan* en fångsttunnel monterad över risten, vilken fångar en del fiskbifångster, premieras genom den fördelningsmodell som används för att fördela nordhavsräka.

I tabellen nedan sammanfattas på vilket sätt olika mekanismer i det demersala fördelningssystemet premierar fiske med selektiva och skonsamma redskap, vilka beskrivits i avsnitt 4.2.1–4.2.4.

³⁷ Havs- och vattenmyndighetens redovisning av regeringsuppdraget "[Utvärdering av system med individuella fiskemöjligheter](#)", [dnr. 1374-20](#).

Tabell 1: Sammanfattning av mekanismer i det årliga fördelningssystemet som innebär premiering av selektiva och skonsamma fiskemetoder

Mekanism i fördelningssystem	Beskrivning av mekanismen	Hur selektivt och/eller skonsamt fiske premieras genom mekanismen
Kustkvoter	Inom kustkvoterna sker ingen individuell fördelning. Fisket på kustkvoterna sker med passiva redskap och ges första prioritet vid fördelningen av de nationella kvoterna. Dess storlek bestäms årligen utifrån tidigare års infiskning och målsättningen är att de ska vara så pass väl tilltagna att risken för kvotstopp under året är låg.	Kustkvoterna är i första hand ett sätt att gynna och bevara de mest småskaliga fiskeverksamheterna, men innebär samtidigt att fiske med mindre påverkan på botten och lägre bränsleåtgång premieras jämfört med fiske som sker med aktiva redskap.
Grundnivå för demersala fiskemöjligheter	Fiskelicensinnehavare med fisketillstånd för havskräfta med bur samt licensinnehavare med fisketillstånd för havskräfta med trål försedd med artsorterande rist (men inte trål utan rist) har beviljats en grundtilldelning av havskräfta på 5 000 kg. Om en licensinnehavare inte nått denna nivå genom sin egen fångsthistorik har licensinnehavaren fått en extra tilldelning av havskräfta.	Har inneburit att burkräftfiskare, som generellt har lägre fångsthistorik än de som fiskar med trål, i större utsträckning fått extra tilldelning av havskräfta. På så sätt har det mer skonsamma och selektiva burfisket premierats.
Grundnivå för bifångster (selektiva redskap)	Fiskelicensinnehavare som har tillstånd för selektiva redskap (bur eller trål försedd med artsorterande rist) får en extra tilldelning av bifångster i det fall att de inte når dessa nivåer genom sin egen fångsthistorik.	Innebär att möjligheten till selektivt fiske främjas.
Fördelningsmodell inom räkfisket i Skagerrak/Kattegatt	Fördelningsmodellen inom räkfisket innebär generellt att de mindre fartygen gynnas jämfört med om fördelningen skett enligt historiskt fiske.	Innebär att det mest småskaliga räkfisket får högre tilldelning jämfört med om fördelning hade baserats på historiskt fiske. Även om fördelningsmodellen i räkfisket är ett sätt att gynna och bevara det mest småskaliga räkfisket premierar den samtidigt de fartyg som i mindre utsträckning fiskar med tunnel och därmed fångar mindre bifångster.

För att inte införa ett alltför komplext och administrativt betungande regelverk infördes inför år 2017 inte någon tvingande styrning av redskap från HaV, utan fisket tilläts ske med de redskap som fiskelicensinnehavaren hade tillstånd för. Samtidigt konstaterades att det inte finns något hinder för att vid behov införa strängare redskapsreglering och att en utfasning av de minst selektiva redskapen skulle kunna bli aktuellt framöver. En analys utförd av SLU visar emellertid att fiskeförekomsten i havet minskat sedan år 2017 då systemet med individuella årliga fiskemöjligheter inom demersalt fiske infördes.³⁸ Detta har medfört att fångsterna inom kräftfisket, trots ökad användning av seltratrål, tycks ha skett inom kvoterna (även när skattade utkast räknas med). Det är dock viktigt att kontinuerligt se över anpassningar och kompletterande åtgärder, såsom redskapsreglering, för att stimulera och öka användandet av mer selektiva och skonsamma fiskemetoder för att systemet fortsatt ska kunna fungera i framtiden vid högre beståndsnivåer av fisk i förhållande till havskräfta.

Som ovan beskrivits så premieras de som bedriver fiske med mer skonsamma fiskemetoder på flera sätt vid fördelning av fiskemöjligheter. Det finns fler faktorer som påverkar redskapsanvändningen. Under år 2020 skärptes redskapsreglerna för fiske med bottentrål och snurrevad i EU-vatten i Skagerrak och Nordsjön, vilket bland annat innebär att allt kräftfiske med seltratrål numera bedrivs med den mera selektiva seltratrålen ("seltra 300") i svenskt fiske. Inom räkfisket bedrivs sedan några år en viss andel av fisket med den mer selektiva kombinationsristen. Det är således fler faktorer än enbart fördelningssystemet som påverkar användandet av selektiva och skonsamma redskap och det är viktigt att förvaltningens olika verktyg beaktas som en helhet. Exempel på andra faktorer som påverkar är ekonomiska möjligheter samt tillträde till fiskeresursen genom fisketillstånd. Fokus bör vara på målet om ett hållbart fiske, inbegripet användande av

³⁸ Se bilaga 3 till Havs- och vattenmyndighetens redovisning av regeringsuppdraget "[Utvärdering av system med individuella fiskemöjligheter](#)", dnr. 1374-20: [ru-bilaga-3-slu-utvardering-demersala-fiskemojligheter.pdf](#) ([havochovatten.se](#)).

selektiva och miljövänliga redskap, varefter lämplig kombination av åtgärder för att nå detta mål bör analyseras. I det arbetet är det viktigt att beakta faktorer såsom komplexitet (vilket också motverkar regelförenkling) och administrativ kostnadseffektivitet.

I regeringsuppdraget "Utvärdering av system med individuella fiskemöjligheter" föreslog HaV år 2020 att ett system med överlåtbara fiskerättigheter bör införas för det demersala fisket. I redovisningen av uppdraget konstateras att utformningen av ett flerårigt system bör ske utifrån ett helhetsperspektiv och som en del av en bredare ekosystembaserad förvaltning, där det med rätt utformning och med rätt kombination av övriga förvaltningsverktyg, såsom tekniska regleringar och fiskerikontroll, kan bidra till miljömässig och social hållbarhet. I uppdraget konstaterades även ett fortsatt behov av åtgärder för att öka användandet av skonsamma och selektiva redskap. Som ovan beskrivits kan åtgärder för att öka användandet av selektiva och skonsamma redskap vidtas både inom och utanför fördelningssystemet, genom exempelvis reglering av, eller restriktioner för mindre selektiva redskap eller någon form av incitament (t.ex. inom ramen för fördelningssystemet). Därför är frågan om ökat användande av skonsamma och selektiva redskap en viktig del av ett eventuellt kommande arbete med att utforma ett system med demersala fiskerättigheter.