

Datum
2020-08-28
Handläggare
Karin Kataria
Avdelningen för fiskförvaltning
karin.kataria@havochvatten.se

Dnr
1374-20
Direkt
+46 76 538 60 98

Mottagare
Regeringskansliet
Näringsdepartementet

Utvärdering av system med individuella fiskemöjligheter

Regeringen har uppdragit åt Havs- och vattenmyndigheten att utvärdera om systemet med individuella fiskemöjligheter och tillfälliga överlåtelser inom demersalt fiske har underlättat fiskets bedrivande och efterlevnaden av landningsskyldigheten. Behov av förbättringsåtgärder ska ingå i utvärderingen. I samarbete med Statens jordbruksverk ska myndigheten även utvärdera systemets effekter på lönsamheten i fisket, flottstrukturen, fiske- och landningsmönster samt det småskaliga och kustnära fisket. Skillnader jämfört med effekterna av systemet med överlåtbara fiske-rättigheter i det pelagiska fisket ska särskilt belysas.

Uppdraget ska redovisas till regeringen (Näringsdepartementet) senast den 31 augusti 2020.

Havs- och vattenmyndigheten överlämnar härmed uppdraget som består av denna rapport och fyra bilagor:

- Bilaga 1: Tabeller
- Bilaga 2: HaV:s utvärdering av det första året med det demersala systemet
- Bilaga 3: SLU:s utvärdering av det demersala systemet 2017-19
- Bilaga 4: Dialogunderlag om fördelning av demersala fiske-möjligheter

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

Jakob Granit

Karin Kataria

Utvärdering av system med individuella fiskemöjligheter

INNEHÅLL

FÖRKLARING AV VISSA BEGREPP OCH FÖRKORTNINGAR	5
1 SAMMANFATTNING	8
2 INLEDNING	17
2.1 Uppdraget	17
2.2 Avgränsning	17
2.3 Metod	17
2.4 Rapportens upplägg	19
3 BAKGRUND	20
3.1 Svenskt yrkesmässigt fiske.....	20
3.2 Fiskförvaltningens mål	22
3.3 Allmänt om hur fiskeresursen förvaltas.....	23
3.4 Fördelning av fiskemöjligheter i demersalt fiske.....	27
3.4.1 Fördelning före år 2017.....	27
3.4.2 Införande av nytt system år 2017.....	27
3.5 Individuella kvoter (fiskemöjligheter/fiskerättigheter) i litteraturen ...	29
3.6 Individuella fiskerättigheter och möjligheter till rumslig förvaltning och teknisk reglering.....	37
3.7 Internationella erfarenheter av individuella fördelningssystem	38
4 UTVÄRDERING AV FÖRDELNINGSSYSTEMET SOM INFÖRDES ÅR 2017 ...	41
4.1 Effekter på efterlevnad av landningsskyldigheten.....	41
4.1.1 Förutsättningar för landningsskyldigheten och verktyg att hantera den	41
4.1.2 Hur ser efterlevnaden ut?	42
4.1.3 Systemets bidrag till att hantera utmaningen med begränsande kvoter	45
4.1.4 Ökade planeringsmöjligheter och flexibilitet för att underlätta landningsskyldigheten.....	46
4.1.5 Sammanvägd bedömning och diskussion av systemets effekter på efterlevnad av landningsskyldigheten	46
4.2 Effekter på lönsamheten i fisket	48
4.2.1 Generell översikt över fiskare i de olika kategorierna.....	48
4.2.2 Deskriptiv beskrivning av kategorierna över tid.....	54

4.3	Effekter på flottsstrukturen	57
4.4	Effekter på fiske- och landningsmönster	61
4.5	Effekter på det demersala fisket på kustkvoterna.....	63
4.6	Inlåsnings effekter i det demersala systemet.....	66
4.7	Jämförelse med det pelagiska systemet.....	67
4.7.1	Introduktion	67
4.7.2	Förändring i antal fartyg	67
4.7.3	Möjlighet till nyetablering.....	70
4.7.4	Fiske på kustkvoterna	71
4.7.5	Regional tilldelning	73
4.7.6	Fiskeperioder	74
4.7.7	Övrigt	75
5	FÖRBÄTTRINGSBEHOV	76
6	ANALYS AV ÅRLIGT/FLERÅRIGT SYSTEM	78
6.1	Inledning.....	78
6.2	Analys av årligt/flerårigt system och inkomna synpunkter vid dialog ..	79
6.3	Övriga synpunkter vid dialog.....	85
7	FÖRSLAG OCH BEHOV AV FORTSATTA UTREDNINGAR	88

BILAGOR

Bilaga 1. Tabeller och figurer

Bilaga 2. HaV:s utvärdering av det första året med det demersala systemet

Bilaga 3. SLU:s utvärdering av demersala systemet 2017- 19

Bilaga 4. Dialogunderlag om fördelning av demersala fiskemöjligheter

FÖRTECKNING ÖVER FIGURER

Figur 1. Sammanfattning av nuvarande system att fördela demersala fiskemöjligheter.	29
Figur 2. Andel fartyg, infiskad vikt och infiskat värde år 2018.	49
Figur 3. Antal fartyg per kategori över tid.	54
Figur 4. Infiskat värde per kategori över tid i SEK.	55
Figur 5. Infiskad vikt per kategori över tid i kg.	55
Figur 6. Bruttoresultat per kategori över tid.	56
Figur 7. Förädlingsvärde per kategori över tid.	56
Figur 8. Förädlingsvärde per heltidsekvivalent per kategori över tid.	57
Figur 9. Fångst av havskräfta per månad 2014-19.	61
Figur 10. Fångst av nordhavsräka per månad 2014-19.	62
Figur 11. Fångst av torsk i Skagerrak per månad 2014-19.	62
Figur 12. Antal pelagiska tillstånd per år.	68
Figur 13. Översikt av det pelagiska fiskeåret.	74
Figur 14. Översikt av mål.	79

FÖRTECKNING ÖVER TABELLER

Tabell 1. Översikt av de olika kategorierna baserad på längd- och redskapssegment från år 2018.	51
Tabell 2. Översikt över flottan uppdelat på artsegment och kategori för år 2018.	53
Tabell 3. Översikt av fisketillstånd åren 2012-19.	60
Tabell 4. Utveckling av flottans kapacitet åren 2012-19.	61
Tabell 5. Demersala kustkvoter och nyttjande 2017-19.	65
Tabell 6. Pelagiska kustkvoter och nyttjande 2015-20 (ton).	72

Förklaring av vissa begrepp och förkortningar

Artsortering	En selektionsslösning som används i räk- och kräftfiske som syftar till att separera ut fisk från fångsten och därmed minska bifångst av andra arter än målarten. Både kräfttristen och räkristen är mycket artselektiva redskap med mycket låg inblandning av fisk, t.ex. torsk, i fångsten. ¹
Begränsande kvoter	Avser i denna rapport kvoter som fångas i 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. Ett bestånd kopplas till ett visst förvaltningsområde.
Bifångst	Fångst av andra arter och storleksgrupper än målarten.
BMS	Står för Below Minimum Size. Fångst som är under minsta referensstorlek för bevarande
Bruttoresultat	Infiskat värde - operativa kostnader - arbetskraftskostnader.
Demersalt fiske	Fiske efter de arter som lever nära havsbotten såsom torsk, gräsej, havskräfta, nordhavsräka och kolja.
EFCA	European Fisheries Control Agency. Europeiska Fiskerikontrollbyrån.
EHFF	Europeiska havs- och fiskerifonden.
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

¹ Se t.ex. tabellen med skattad fångstammansättning från SLU i bilaga 4 i HaV:s utvärdering av det demersala systemet 2018. Tillgänglig online (samt bilaga till denna rapport): <https://www.havochvatten.se/download/18.3e53389e16462a4b55ad378d/1531305778083/utvardering-demersala-systemet.pdf>

	långsiktiga fortlevnad vad avser deras struktur, funktion och dynamik.
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.
Förädlingsvärde	Den del av rörelseöverskottet som återstår när alla direkta kostnader har betalats. Från förädlingsvärdet ska betalas löner (manslotter), kapitalkostnader (ränta) och tas eventuell vinst. Förädlingsvärdet är ett bra mått på det ekonomiska resultatet när småföretagare analyseras, vilka ofta lyfter ersättningen från företaget både som lön och som vinst.
Grundförordningen	Avser i denna rapport Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 om den gemensamma fiskeripolitiken.
Heltidsekvivalent	Beräknas utifrån antal anställda dividerat med antal timmar per heltidstjänst.
ICES	International Council for the Exploration of the Sea. Internationella havsforskningsrådet.
ITQ	Står för ”Individual Transferable Quota”, individuella överlåtbara fiskerättigheter.
KOM	EU-kommissionen. Är EU:s verkställande institution.
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.
MSY	Maximum Sustainable Yield. Maximal hållbar avkastning. Det i teorin högsta genomsnittliga uttag som fortlöpande kan tas ur ett bestånd under rådande genomsnittliga miljöförhållanden utan att detta avsevärt påverkar fortplantningsprocessen.

MRB	Står för "minsta referensstorlek för bevarande". Tidigare minsta landningsstorlekarna, även kallad minimimått.
Pelagiskt fiske	Fiske efter någon av arterna sill, skarpsill, makrill, taggmakrill, blåvitling och tobis.
Seltratrål	En bottentrål försedd med en selekteringssektion bestående av nätpaneler. Har betydligt lägre selektivitet än ett rist vad det gäller rundfisk. ² Det finns olika huvudtyper av seltratrål ³ . Den ena, "Seltra 300", har visat sig ha bättre selektiva egenskaper. ⁴
STECF	Scientific, Technical and Economic Committee on Fisheries. Är EU-kommissionens vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommitté för fiske.
TAC	Står för "Total Allowable Catch". Total tillåten fångstmängd från ett bestånd under ett år.
Utkast	Den del av fångsten som sorteras bort och slängs överbord (t.ex. på grund av att fisken understiger MRB, kvoten är uppfiskad, arten är utan kommersiellt intresse eller för att maximera totalfångstens värde).
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".

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 analys 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 analys 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

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- eller månadsbasis. De individuella årliga fiskemöjligheterna kan med vissa begränsningar överlåtas mellan tillståndshavare under ett kalenderår till skillnad från ett system med fångstbegränsningar på vecko- eller månadsbasis. Under våren 2018 utvärderade Havs- och vattenmyndigheten (HaV) utfallet av det första året med det nya systemet (se bilaga 2). Ett system för överlåtbarhet inom det pelagiska fisket har funnits på plats sedan år 2009.

Regeringsuppdraget

I januari 2020 fick HaV i uppdrag av regeringen att utvärdera om det demersala systemet har underlättat fiskets bedrivande och efterlevnaden av landningsskyldigheten samt att identifiera behov av förbättringsåtgärder. Landningsskyldigheten innebär att all kvoterad fisk som fångas ska landas och räknas av mot de nationella kvoterna. I uppdraget ingår också att i samarbete med Statens jordbruksverk utvärdera systemets effekter på lönsamheten i fisket, flottstrukturen, fiske- och landningsmönster samt det småskaliga och kustnära fisket. Skillnader jämfört med effekterna av systemet med överlåtbara fiskerättigheter i det pelagiska fisket ska särskilt belysas.

HaV:s uppdrag

HaV:s grundläggande uppdrag omfattar bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag, hav och fiskresurserna 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. HaV förvaltar fisket inom ramen för EU:s gemensamma fiskeripolitik, där miljömässig, ekonomisk och social hållbarhet utgör väsentliga utgångspunkter. HaV skapar också goda förutsättningar för fisket och havsmiljön genom arbetet inom ramen för de nationella miljömålen samt EU:s ramdirektiv för vatten- och havsmiljö.

Målbild

Fiskförvaltningen beaktar mål i den gemensamma fiskeripolitiken, EU:s miljölagstiftning (bland annat havsmiljödirektivet), svenska relaterade miljömål, mål i Agenda 2030, mål för myndighetens arbete samt strategier som rör fisk och fiske. Försiktighetsansatsen och ekosystemansatsen är vägledande och genomsyrar förvaltningen.

I de övergripande målen om miljömässig, ekonomisk och social hållbarhet specificeras mål som; 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, föryngring och nyrekrytering, kontrollerbarhet, en flotta i balans med fiskresursen, ett enkelt, effektivt och transparent regelverk samt livsmedelsförsörjning. Målen har mycket gemensamt, även om behov av avvägningar också finns och ibland är svårförenliga.

Det demersala systemets bidrag till att underlätta efterlevnad av landningsskyldigheten

Uppdraget innebär att utvärdera om systemet med demersala fiskemöjligheter har underlättat fiskets bedrivande och efterlevnaden av landningsskyldigheten. Inför systemets införande bedömdes förekomsten av begränsande fiskkvoter i Västerhavet, t.ex. för vitling och torsk, vara en stor utmaning eftersom landningsskyldigheten införts. En analys utförd av Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) visar att fiskförekomsten i havet minskat sedan år 2017, då det demersala systemet infördes (se bilaga 3). Inom kräftfisket har fisket med så kallad seltratrål ökat men fångsterna, även när skattade utkast räknas med, anses ha skett inom kvoterna då tillgången på fisk verkar ha minskat.

Även om det årliga fördelningssystemet inom demersalt fiske inneburit förutsättningar för ökad flexibilitet och bättre planeringsmöjligheter under året är det svårt att dra slutsatser om hur årlig överlåtbarhet bidragit till utmaningen med begränsande kvoter, d.v.s. om fiskare använt överlåtbarhet för att hantera täckning av bifångster. På grund av lägre fiskförekomst och svårighet att kontrollera landningsskyldigheten på individuell nivå är det därför svårt att dra slutsatser om hur systemet bidrar till utmaningen med begränsande kvoter i det fall beståndssituationen för fiskarter skulle återgå till hur den var före år 2017. Den låga förekomsten av fisk har inneburit att kvoterna inte varit begränsande. För att systemet ska kunna fungera vid hållbara beståndsnivåer av fisk i förhållande till havskraft är det dock viktigt att kontinuerligt se över anpassningar, kompletterande åtgärder och kontroll.

Nationell kvothantering är endast en del av fiskförvaltningens verktyg, andra exempel är tekniska bevarandeåtgärder och fiskerikontroll. För att nå bästa möjliga resultat för ekosystemen och för en bärkraftig fiskenäring måste förvaltningens samtliga verktyg bidra som en helhet. Fiskekvoter liksom tekniska bevarandeåtgärder och kontrollregler fastställs huvudsakligen på EU-nivå, med vissa utpekade nationella befogenheter. Exempelvis kan medlemsstater för bevarande av fiskbestånden införa åtgärder för egna fartyg som är minst lika strikta som unionsrätten givet att de är förenliga med den gemensamma fiskeripolitikens mål. Medlemsstaterna avgör hur tilldelningen av fiskemöjligheter ska hanteras utifrån vissa ramar.

Effekter på lönsamhet med individuella fiskemöjligheter

När det gäller systemets effekter på lönsamheten i fisket har sammanställningar gjorts baserat på ekonomisk och statistisk data för de fartyg som tilldelades demersala individuella fiskemöjligheter, exempelvis vad gäller bruttoresultat och förädlingsvärde per heltidsekvivalent. Vid utvärdering av förändringar i förvaltningen är det svårt att separera vilka faktorer som driver olika observationer. Lönsamheten i fisket kan påverkas av fler faktorer, exempelvis av kvoternas storlek. Analysen ger därför en deskriptiv bild av ekonomiska mått över tid och ett resonemang kring olika faktorerens möjliga inverkan förs.

Effekter på flottstruktur

Uppdraget innebär också att det demersala systemets effekter på flottstrukturen utvärderas. Det årliga systemet har inte lett till några strukturella effekter vad gäller antal fartyg då det saknas ekonomiska incitament att avveckla fartyg inom systemet. Detta beror på att den årliga tilldelningen av fiskemöjligheter är knuten till både fiskelicensinnehavare och fartyg. Det går inte att långsiktigt föra över fiskemöjligheter från ett fartyg till ett annat såsom inom det pelagiska systemet. Det demersala systemet har därför inte inneburit någon ändring/reduktion av antal fartyg utöver den generella trenden med en viss årlig minskning i flottan totalt sett. Även när det gäller fartygskapacitet är den generella trenden att den totala fartygskapaciteten i flottan brukar minska något, vilket även gäller åren efter att det demersala systemet infördes år 2017.

Effekter på fiske och landning av målarter

Om det demersala systemets effekter på fiske och landningsmönster kan det konstateras att fisket av två av de främsta målarterna, nordhavsräka och havskräkta, pågår under hela året. Det har, sett till totala landningar, inte påverkats av systemets införande.

Fiske på kustkvoter

Vad gäller fisket på de demersala kustkvoterna (som inte avräknas individuellt), så bestäms storleken på dessa årligen utifrån tidigare års infiskning. Kustkvoterna ges första prioritet vid kvotfördelningen och målsättningen är att de ska räcka hela året. Fisket på kustkvoterna begränsas därmed inte av fördelningssystemet. Det är endast inom några av de demersala kustkvoterna som det sker ett riktat fiske mot arten, bland annat mot torsk i Skagerrak.

Skillnader jämfört med effekterna av systemet med överlåtbara fiskerättigheter i det pelagiska fisket

Det finns flera skillnader mellan systemen, t.ex. att det demersala systemet, i dess nuvarande form, är årligt och de pelagiska fiskerättigheterna är fleråriga. En kraftig reduktion i antalet fartyg och en ökad lönsamhet har observerats i det pelagiska systemet över tid. Reduktion av fartygskapacitet

var också ett viktigt mål vid det pelagiska systemets införande. En annan skillnad är att de inlåsnings effekter som finns i det demersala systemet (se kapitel 4.6) inte finns i samma utsträckning i det pelagiska systemet. Det beror främst på att överlåtbarhet, som inte bara är tillfällig, är tillåten inom det pelagiska systemet. Det handlar då t.ex. om så kallade kvotbåtar som inte används i någon större utsträckning i dagens fiske men som hålls kvar i fiskeflottan för att fiskefartygets fiskemöjligheter ska kunna fiskas av andra fartyg.

Behov av förbättringsåtgärder inom det demersala systemet

Även om den försämrade beståndssituationen för demersala arter i Västerhavet (sedan år 2017) fått till följd att fångster av begränsande arter tillsammans inom yrkesfisket inte överskridit den nationella kvoten, kan fiske med mer selektiva redskap underlätta och påskynda återhämtning av demersala fiskbestånd. Det är också en fördel om mer selektiva fiskemönster är etablerade när bestånden är återhämtade och tillgången på fisk i större grad överensstämmer med perioden före år 2017. Det finns ett fortsatt behov av att vidta åtgärder för att öka användandet av skonsamma och selektiva redskap. Ökad användning av skonsamma och selektiva redskap är också en av de åtgärder som HaV föreslår i regeringsuppdraget "Förslag till åtgärder för att skydda bestånden av torsk"⁵.

Åtgärder för att öka användningen av mer selektiva och skonsamma redskap kan vidtas både utanför (t.ex. genom redskapsreglering) och inom ramen för systemet för fördelning av fiskemöjligheter (t.ex. genom incitament i form av fiskemöjligheter). 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.

Införandet av det årliga systemet inom demersalt fiske har inneburit bättre planeringsmöjligheter för yrkesfisket, även om det enbart är på ett års sikt. Samtidigt finns det olika typer av inlåsnings (HaV, 2018⁶ samt kap. 4.6 i denna rapport). Den äldre referensperioden (åren 2011-14), som användes vid fördelningen av fiskemöjligheter, speglar i allt mindre grad det nu pågående fisket. Att inte långsiktigt kunna anpassa sitt fiske och fiskemöjligheter genom att omfördela fiskemöjligheter över en längre tid än ett år begränsar fiskelicensinnehavarnas möjligheter att anpassa och utveckla sitt fiske. I dagens system finns flera mer eller mindre inaktiva tillståndshavare och fartyg då det saknas incitament att helt sluta fiska med sitt

5

<https://www.havochvatten.se/download/18.1bd43926172bdc4d6481661b/1592488119668/ru-redovisning-pm-2743-19-ru-torsk.pdf>

⁶ 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> (bilaga 1).

fartyg/fisketillstånd, vilket bland annat bidragit till en överetablering inom räkfisket.

Systemet att fördela fiskemöjligheter bör utvecklas för att bidra till ökad enkelhet och transparens, ökad lönsamhet över tid samt ingå som en del av en ekosystembaserad förvaltning, i vilket miljöaspekterna utgör en del av förvaltningen. Det är viktigt att med hjälp av rätt utformning och övriga förvaltningsverktyg, såsom tekniska regleringar och fiskerikontroll, säkerställa att landningsskyldigheten efterlevs och att mål om begränsad fysisk och biologisk påverkan uppnås. Det är viktigt att fördelningen stödjer förvaltningen mot hållbara hav.

Frågan om ett flerårigt system inom det demersala fisket

Inom ramen för regeringsuppdraget har frågan om ett system med fiskemöjligheter med längre varaktighet än ett år (ett flerårigt system/system med fiskerättigheter) inom det demersala fisket undersökts. Utredningens utgångspunkt är en analys av olika för- och nackdelar samt risker med ett system med fiskerättigheter i relation till en ekosystembaserad förvaltning. Analysen, som finns i bilaga 4 och sammanfattas i kapitel 6, har utgjort ett dialogunderlag som intressenter, experter och forskare getts möjlighet att lämna skriftliga synpunkter på. Analysen understryker att ett fördelnings-systems effekter beror på hur det utformas och hur det kombineras med övriga verktyg i förvaltningen, varför ett viktigt syfte är att identifiera risk-områden som kräver särskilt noggrann utredning och utformning.

I den skriftliga delen av dialogen ombads intressenter, experter och forskare att svara på om de håller med om de fördelar och risker som underlaget tar upp i relation till de olika målen, om det finns fördelar och/eller risker som de anser att analysen underskattar, överskattar eller saknar helt, samt hur dessa mål bäst kan uppnås i ett årligt respektive flerårigt system. Dialogsvaren visar på att det finns stora variationer i åsikter mellan olika intressenter och forskare inom olika discipliner.

Både HaV:s underlag (dialogunderlaget), dialogsvaren och dialogmötet belyser att detta är en fråga med många olika aspekter och infallsvinklar och att intressenter, experter och forskare ser väldigt olika på fördelar och risker och avvägningar mellan dem.

Förslag och motivering

HaV bedömer att det finns många möjligheter med att införa ett flerårigt system i det demersala fisket och uppnå flera mål i förvaltningen:

- **Förenklat regelsystem:** Rätt utformat, implementerat och i rätt kombination med förvaltningens övriga verktyg kan ett system med överlåtbarhet över tid bidra till ett enklare och mer transparent regelverk, med ökad möjlighet till mer lönsamt fiske och större möjligheter till att anpassa fiskemöjligheter efter sitt individuella fiske. Det skulle också innebära en mer enhetlig förvaltningsmodell för det demersala och det pelagiska fisket, även om detaljer i

utformning skulle behöva anpassas efter olika fiskerier och förutsättningar. För fisket på kustkvoterna säkerställs kvot oberoende av system.

- **Förutsägbarhet och lönsamhet:** Ett system som bygger på fiskerättigheter över flera år ger bättre förutsättningar för enskilda fiskare att planera och utveckla sitt fiske efter hur de avser att bedriva sin verksamhet över tid.
- **Teknikskifte:** Ökad lönsamhet och en längre planeringshorisont kan medföra bättre förutsättningar för investeringar i modernare och mer miljövänlig teknik. Ett sådant system måste utvecklas som en del av en ekosystembaserad förvaltning där det med rätt utformning och med rätt kombination av övriga förvaltningsverktyg, såsom teknisk reglering och kontroll, kan bidra till miljömässig och social hållbarhet.
- **Delaktighet:** Ett flerårigt system skulle, genom långsiktighet och ökad möjlighet att kunna utveckla sitt fiske, bidra till att skapa förutsättningar till ett ökat eget ansvar och delaktighet i förvaltningen regionalt och lokalt.
- **Inlåsnings:** Ett flerårigt system skulle kunna minska problem som finns i dagens årliga system, såsom inaktiva tillståndshavare, förekomsten av ”kvotbåtar” och att referensperioden blir allt äldre och allt mindre speglar aktuellt fiske. Det skulle skapa incitament för inaktiva tillståndshavare att långsiktigt överlåta sina fiskemöjligheter till aktiva fartyg/fiskare och skapa förutsättningar för aktiva fiskare att långsiktigt anpassa sina fiskemöjligheter efter det fiske de bedriver.
- **Anpassa kapacitet till tillgängliga fiskemöjligheter:** Ett flerårigt system skulle kunna bidra till att anpassa flottkapaciteten till tillgängliga fiskemöjligheter, exempelvis genom att minska överetableringar inom vissa segment.
- **Rumslig reglering:** Ett system med fiskerättigheter innebär inga begränsningar för att införa exempelvis utökat områdesskydd eller tekniska regleringar, utan sådana åtgärder är nödvändiga för att nå målen i en ekosystembaserad förvaltning.
- **Ekosystembaserad förvaltning:** Ett viktigt mål i den ekosystembaserade förvaltningen är att nå en hållbar utveckling. Här är det viktigt att systemet att fördela fiskemöjligheter i utformningen är enkelt och lättbegripligt. Detta möjliggör att systemet kan anpassas och kompletteras med övriga verktyg i en bred ekosystembaserad förvaltning för att uppnå mål om hållbara hav.
- **Fördelningssystem i enlighet med politiska mål:** Ett system med fiskerättigheter kan utformas och implementeras för att på bästa sätt uppnå de politiska målen.

För att undvika eventuella risker vid utformningen och implementeringen av ett flerårigt fördelningssystem bör man vara aktsam. Det kan t.ex. finnas risker med en alltför kraftig koncentration av fiskemöjligheter till färre och större aktörer. I relation till sociala och regionala mål skulle en sådan utveckling inte vara önskvärd. Det är viktigt att ett flerårigt system innehåller mekanismer för att motverka alltför kraftig koncentration till stora eller alltför få fartyg. Sådana mekanismer kan exempelvis vara koncentrationsnivåer och regler om vem som får överlåta till vem.

HaV:s förslag

Sammantaget föreslår HaV att ett system med överlåtbara fiskerättigheter införs också för det demersala fisket. Detta skulle innebära en tydlig regel-förenkling inom de stora segmenten i svenskt fiske. 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, ökad möjlighet till mer lönsamt fiske och större möjligheter till att kunna anpassa fiskemöjligheter efter sitt individuella fiske. Genom ett enklare och mer lättbegripligt regelverk skapas bättre förutsättningar för att anpassa systemet till övriga verktyg i den ekosystem-baserade förvaltningen för att uppnå en hållbar utveckling.

Förutsättningar

Överlåtbara fiskerättigheter

I dagsläget har HaV inte bemyndigande att införa ett system med flerårigt system med överlåtbara fiskerättigheter i det demersala fisket. Detta förutsätter ändringar i lagen och förordningen om överlåtbara fiskerättigheter⁷ som ligger till grund för det pelagiska systemet och som vid införande av ett system med demersala fiskerättigheter behöver kompletteras/utvidgas och anpassas till även det fisket. Ett system med demersala fiskerättigheter kräver andra legala förutsättningar än de som anges i lagen om överlåtbara fiskerättigheter. Det finns också andra målsättningar för det demersala fisket än vad som framgår av lagen. Det behöver bland annat utredas vilka arter som ska omfattas av lagen och vilken giltighetstid fiskerättigheter i ett demersalt flerårigt system bör ha. En annan fråga är om det bör synkroniseras med det pelagiska systemet. Nuvarande skrivningar i lagen vad gäller bestämmelserna om högsta tillåtna innehav av fiskerättigheter (koncentrationsnivåer) är utformade för det pelagiska fisket och är troligen inte lämpliga för det demersala fisket.

Fördjupad utredning

Fiskerikontroll

I en fördjupad utredning om införande av överlåtbara demersala fiskerättigheter bör fiskerikontrollens roll ingå. Utöver reglering är fiskeri-

⁷ [Lag \(2009:866\) om överlåtbara fiskerättigheter](#) och [Förordning \(2009:867\) om överlåtbara fiskerättigheter](#).

kontrollen mycket viktig för att säkerställa ett effektivt genomförande och att efterlevnaden av landningsskyldigheten uppnås.

Selektiva redskap och rapportering

En annan viktig fråga 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, t.ex. genom förbud/reglering av 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 fördelningssystem.

Samråd och engagemang

Utformningen av fördelningssystem bör ske i nära samråd med fiskets organisationer och övriga intressenter. Den bör ske utifrån ett helhetsperspektiv som en del av en ekosystembaserad förvaltning där ett lokalt engagemang är en viktig del. Utformningen behöver ta hänsyn till de varierande förutsättningar som finns inom olika fisken, inte minst den bekymmersamma situationen som råder i Östersjön vad avser flera fiskbestånd status och miljön i havet i sin helhet. I dialogsvaren och på dialogmötet har många viktiga aspekter och risker vid oaksam utformning och implementering lyfts. Den påbörjade dialogen med intressenter, experter och forskare utgör en viktig grund för fortsatt dialog och arbete med att utforma ett fördelningssystem.

Ökad transparens

Vid utformningen av ett nytt system är det också viktigt att beakta ett bredare informationsbehov för att kunna göra uppföljningar, exempelvis vad gäller priser på överlåtelse. Det skulle också bidra till bättre insyn och transparens. Det bör också utredas om det bör finnas en kontroll av den marknad som skapas.

En hållbar och ekosystembaserad förvaltning

Utformningen av ett flerårigt system bör ske som en del av en bredare ekosystembaserad förvaltning med rätt utformning och med rätt kombination av övriga förvaltningsverktyg. En fiskerättighet innebär inte att fiskeresursen kan nyttjas av en yrkesfiskare utan några begränsningar, utan regleringar för när, var och hur fiske får bedrivas påverkar fiskarens möjligheter att fånga fisken. Sådana åtgärder kan införas under alla fördelningssystem och är nödvändiga för att nå målen i fiskförvaltningen.

Risker med det befintliga fördelningssystemet

HaV konstaterar flera risker med att över tid behålla befintligt system. Ett årligt system, där tillståndsinnehavare är bundna till sin årliga tilldelning baserad på referensperioden år 2011-14 och tillfälliga överlåtelse som sker

under året, ger inga förutsättningar för att långsiktigt kunna förändra och utveckla sitt fiske. En begränsad möjlighet att långsiktigt kunna planera sin verksamhet begränsar också möjligheterna till förbättrad lönsamhet och konkurrenskraft. Detta påverkar i sin tur också företagens möjligheter att investera i bättre och miljövänligare teknik. Dålig lönsamhet kan också fungera som drivkraft till olovliga utkast, t.ex. uppgradering av fångst (s.k. ”high-grading”). Ett system som skapar bättre förutsättningar för lönsamhet och konkurrenskraft kan bättre bidra till ett hållbart nyttjande av haven.

Avsaknaden av möjligheten till långsiktiga överlåtelse ökar risken för informella avtal mellan fiskelicensinnehavare vilket innebär minskad transparens och insyn i systemet och att det fortsatt kommer finnas inaktiva tillståndshavare.

Den årliga tilldelningen är baserad på en referensperiod som blir alltmer avlägsen i tid och allt mindre speglar aktuellt fiske. Att uppdatera referensperioden i ett årligt system är inte problemfritt; det är svårt att se hur det kan göras på ett lämpligt sätt utan att riskera positionering där en tillståndshavare t.ex. strävar efter att skaffa sig så hög fångsthistorik som möjligt och en motvilja att överlåta för att andra inte ska få bättre fångsthistorik.

Ett flerårigt system skulle vara ett effektivt sätt att anpassa fiskekapacitet till tillgängliga fiskemöjligheter, samtidigt som alltför hög önskad koncentration kan motverkas via systemets utformning (t.ex. genom koncentrationsgränser, kustkvoter, regionalkvoter etc.). Utan ett sådant system är det troligen svårt att hantera exempelvis situationen med kvotbåtar och överetablering i räkfisket där nästan en tredjedel av fartygen med fisketillstånd för nordhavsräka årligen endast fiskat tillräckligt för att nå upp till infiskningskravet för att få sitt tillstånd förnyat nästkommande år. En överetablering inom detta fiske konstaterades redan år 2014⁸.

⁸ HaV, 2014. Balansen mellan fiskeflottan och tillgängliga fiskemöjligheter. Rapport från ett regeringsuppdrag. Tillgänglig online: <https://www.havochvatten.se/download/18.7291b665146f54c154738ec/1404397212576/reguppdrag-svenska-fiskeflottan-och-tillgangliga-fiskemojligheter.pdf>

2 Inledning

2.1 Uppdraget

Regeringen har uppdragit åt Havs- och vattenmyndigheten att utvärdera om systemet med individuella fiskemöjligheter och tillfälliga överlåtelser inom demersalt fiske har underlättat fiskets bedrivande och efterlevnaden av landningsskyldigheten. Behov av förbättringsåtgärder ska ingå i utvärderingen. I samarbete med Statens jordbruksverk ska myndigheten även utvärdera systemets effekter på lönsamheten i fisket, flottstrukturen, fiske- och landningsmönster samt det småskaliga och kustnära fisket. Skillnader jämfört med effekterna av systemet med överlåtbara fiske-rättigheter i det pelagiska fisket ska särskilt belysas.

2.2 Avgränsning

Inför eventuellt införande av de identifierade förbättringsåtgärderna måste åtgärdernas detaljerade utformning analyseras och remitteras, vilket inte ingår i denna rapport. Genomförande av förbättringsåtgärderna kan också komma att kräva lag- och förordningsändringar. Specifika förslag på sådana ändringar tas inte upp i rapporten.

2.3 Metod

De olika frågeställningarna i regeringsuppdraget har analyserats med hjälp av kvantitativa analyser, genomgång av rapporter, vetenskaplig litteratur och internationella erfarenheter, den enkätstudie till yrkesfisket som utfördes inom HaV:s utvärdering år 2018 samt en skriftlig och muntlig dialog med intressenter, experter och forskare under våren 2020.

Kvantitativa analyser

Kvantitativa analyser har tillämpats beträffande systemets effekter på flottstruktur, fiske- och landningsmönster, effekter på fiske på kustkvoter och lönsamhet. Analysen av t.ex. lönsamhet är till stor del av beskrivande karaktär eftersom det är många olika faktorer som kan påverka observerat utfall vilket gör det svårt att dra säkra slutsatser om just ett fördelnings-systems inverkan.

Inom uppdraget har SLU (Sveriges Lantbruksuniversitet), på uppdrag av HaV, studerat hur det nuvarande systemet med individuella fiskemöjligheter och tillfälliga överlåtelser inom demersalt fiske har underlättat fiskets bedrivande och efterlevnaden av landningsskyldigheten. Denna analys bygger också på kvantitativa metoder.

Genomgång av rapporter, vetenskaplig litteratur och internationella erfarenheter

Fiskförvaltning, inklusive fördelning av fiskemöjligheter, är ett område som det bedrivits en hel del forskning inom och det är viktigt att ta till vara den kunskap och de erfarenheter som finns. Det finns även olika rapporter och sammanställningar av internationella erfarenheter av exempelvis system med överlåtbara fiskemöjligheter/fiskerättigheter. Omfattande globala sammanfattningar av olika vetenskapliga artiklar som analyserar effekter av system med överlåtbara fiskerättigheter på ekosystem, beståndstatus och uppnående av förvaltningsmål, har bland annat publicerats av Branch (2009)⁹, Chu (2009)¹⁰ och Hoshino et al (2020)¹¹.

När det gäller effekterna av införandet av det pelagiska systemet finns bland annat miljö- och jordbruksutskottets uppföljning (Sveriges riksdag, 2016)¹², HaV:s utvärdering av det pelagiska systemet (HaV, 2014)¹³ och vetenskapliga artiklar (t.ex. Stage et al., 2016)¹⁴.

Enkätstudie till fisket

I samband med HaV:s utvärdering år 2018 av det första året med det demersala systemet (se bilaga 2) utfördes en enkätstudie till innehavare av demersalt tillstånd (d.v.s. tillståndshavare med årliga demersala fiskemöjligheter). Enkätstudiens syfte var att ge ökad kunskap och förståelse för hur tillståndshavarna upplevde att systemet med individuell fördelning fungerat under det första året, hur de såg på möjligheter och hinder för anpassning av sin verksamhet till landningsskyldigheten och hur de som yrkesfiskare upplevde regelverket (framförallt om fördelningen av fiskemöjligheter). Den syftade även till att ge förståelse för hur överlåtelserna fungerat under det första året, exempelvis om det förekom olika typer av handelsfriktioner när det gällde dessa.

⁹ Branch, T. A. (2009). How do individual transferable quotas affect marine ecosystems?. *Fish and Fisheries*, 10(1), sid. 39-57. Tillgänglig online: <https://doi.org/10.1111/j.1467-2979.2008.00294.x>

¹⁰ Chu, C. (2009). Thirty years later: the global growth of ITQs and their influence on stock status in marine fisheries. *Fish and Fisheries*, 10(2), sid. 217-230. Tillgänglig online: <https://doi.org/10.1111/j.1467-2979.2008.00313.x>

¹¹ Hoshino, E., van Putten, I., Pascoe, S., & Vieira, S. (2020). Individual transferable quotas in achieving multiple objectives of fisheries management. *Marine Policy*, 113, 103744. Tillgänglig online: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2019.103744>

¹² Sveriges riksdag, 2016. 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_H40WRF7.

¹³ Havs- och vattenmyndigheten, 2014. 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>

¹⁴ Stage, J. et al., 2016. The economics of the Swedish individual transferable quota system – Experiences and policy implications. *Marine Policy* 66: sid. 15-20.

Dialog med intressenter, experter och forskare

Hur fiskemöjligheter fördelas är något som berör och engagerar många. Det finns också en del som bedriver forskning inom området. Därför är det viktigt att föra en dialog med intressenter, experter och forskare. En dialog bestående av två delar har genomförts inom ramen för arbetet med regeringsuppdraget; dels ett dialogunderlag som det getts möjlighet att lämna skriftliga synpunkter på och dels ett dialogmöte där det getts möjlighet att inkomma med synpunkter och diskutera ämnet.

2.4 Rapportens upplägg

Rapporten inleds med ett bakgrundskapitel där svenskt fiske och fiskförvaltningens mål beskrivs (kapitel 3). För att sätta fördelning av fiskemöjligheter i ett sammanhang så ges även en allmän beskrivning av hur fiskeresursen förvaltas baserat på HaV:s rapport "Så förvaltas fiskeresursen 2020" (HaV, 2020). Bakgrundsavsnittet beskriver vidare hur fördelning av demersala fiskemöjligheter gjordes innan år 2017 när det nya fördelnings-systemet infördes. Kapitlet beskriver även individuella kvoter i litteraturen samt ger en kort internationell utblick. I kapitel 4 redovisas utvärderingen av det demersala systemet vad gäller dess effekter på efterlevnad av landnings-skyldigheten, lönsamheten, flottstrukturen, fiske- och landningsmönster samt fiske på de demersala kustkvoterna. Därefter, i kapitel 5, diskuteras förbättringsbehov baserat på utvärderingen. Inom ramen för regeringsuppdraget har frågan om huruvida ett flerårigt system bör införas analyserats och en dialog med intressenter, experter och forskare har genomförts. Detta sammanfattas i kapitel 6. I kapitel 7 redovisas förslag på förbättringsåtgärder och motiveringar samt så förs en diskussion om förutsättningar och behov av fortsatta utredningar.

3 Bakgrund

Detta kapitel inleds med en kort beskrivning av svenskt yrkesmässigt fiske. Baserat på HaV:s rapport "Så förvaltas fiskeresursen 2020"¹⁵ ges därefter en beskrivning av fiskförvaltningens mål och en sammanfattning av hur fiske-resursen förvaltas. Därefter ges en närmare beskrivning av hur fiske-möjligheter fördelas i demersalt fiske. Kapitlet fortsätter med en beskrivning av individuella fiskemöjligheter och fiskerättigheter utifrån litteraturen och vad det innebär för möjligheterna till rumslig och teknisk reglering. Avsnittet avslutas med en överblick av internationella erfarenheter av system med individuella fiskemöjligheter och fiskerättigheter.

3.1 Svenskt yrkesmässigt fiske

Flottkapacitet

Det sker en kontinuerlig minskning av antalet fartyg i den svenska fiskeflottan samt fartygskapacitet mätt i bruttodräktighet (BT) och maskinstyrka (kW). De senaste åren har antalet fiskelicenser, som krävs för yrkesmässigt fiske i havet, minskat från 1 316 år 2015 till 1 080 stycken år 2019 (drygt 18 %). Vid yrkesmässigt fiske på allmänt vatten i de fem stora sjöarna (Vänern, Vättern, Hjälmaren, Mälaren och Storsjön) krävs en personlig fiskelicens. De senaste åren har antalet personliga fiskelicenser minskat från 175 år 2015 till 156 stycken år 2019 (drygt 11 %).

Medelåldern bland fiskelicensinnehavare är hög, runt 60 år, och många är över pensionsåldern. Av de 1 080 fiskelicenserna år 2019 innehades 352 av licensinnehavare över 65 år (motsvarande 33 %) och 108 av licensinnehavare mellan 60-64 år (10 % av licenserna). Den svenska fiskeflottan består till övervägande del av mindre fartyg. Runt 87 % av flottan består av fartyg vars längd är mindre än 12 meter.

Olika typer av fisken och fiskets lönsamhet

Svenskt fiske är heterogent. Det kan delas in i pelagiskt fiske med aktiva redskap (främst flyttrål men ibland används även snörpvad), räkfiske, bottentrålfiske efter havskräfta och fisk, fiske efter siklöja med bottentrål, fiske med passiva och aktiva redskap efter torsk i Östersjön, fiske med passiva redskap i Västerhavet och Östersjön, fiske med kräftburar samt fiske efter lax.

Pelagiskt fiske innebär fiske efter sill, skarpsill, tobis, blåvitling och makrill.¹⁶ Aktiva redskap såsom flyttrål står för majoriteten av fångsterna i det pelagiska fisket.

¹⁵ Så förvaltas fiskeresursen 2020, HaV. Tillgänglig online:

<https://www.havochvatten.se/download/18.473751eb16fd38f6a80a4596/1581590980188/rapport-2020-10-sa-forvaltas-fiskeresursen-2020.pdf>

¹⁶ Arter som lever i den fria vattenmassan.

Uppdraget som behandlas i denna rapport berör demersalt fiske, vilket avser fiske efter arter som lever nära eller på havsbotten. Viktiga fisker i det svenska demersala fisket är fiske efter havskräfta, nordhavsräka, vitfisk (i Västerhavet) och torsk i Östersjön. Aktiva redskap, såsom bottentrål, står för majoriteten av fångsterna inom dessa fisker.

Fångsterna av torsk i Östersjön har signifikant minskat de senaste åren oavsett om fisket sker med aktiva eller passiva redskap. Detta medför svårigheter att få lönsamhet i fisket och fiskekapaciteten utnyttjas inte fullt ut. På grund av den allvarliga situationen för torsken i Östersjön, stoppade EU-kommissionen år 2019 fisket efter torsk i södra Östersjön. Under år 2020 är det, på grund av det fortsatta allvarliga läget för torskbeståndet i östra Östersjön, ett totalt fiskestopp i delar av Östersjön.

Utöver torskfisket finns det även i andra segment fiskekapacitet som inte nyttjas fullt ut. Detta beror på olika orsaker. Inom räkfisket finns så kallade kvotbåtar som hålls kvar i fiskeflottan på grund av att systemet med årliga fiskemöjligheter inte möjliggör överlåtelser till ett annat fartyg på lång sikt. Mycket av det fiske som sker med passiva redskap bedrivs till hög grad som deltidsfiske vilket innebär att fiskekapacitet inte nyttjas fullt ut.

Det finns stora skillnader i lönsamhet för olika typer av fiske och regioner i Sverige. 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 bottentrål ger generellt bättre ekonomisk avkastning än mer kustnära fiske med garn, krok och bur. Fisket på västkusten uppvisar bra ekonomiska resultat samtidigt som fisket längs östersjökusten går ekonomiskt sämre, med vissa undantag såsom siklöjefisket (Waldo, S. och Blomquist, J., 2020¹⁷).

Värden på FTE (förädlingsvärde genom antalet heltidsekvivalenter) visar på låga värden för torskfisket, ålfisket och blandfisket med passiva redskap. Siklöjefisket, blandfisket med aktiva redskap (där fisket inom det pelagiska systemet ingår), räkfisket och kräftfisket uppvisar däremot tillräckligt höga värden så att en anställd förädlar väsentligt mycket mer än vad den kostar.

Antalet aktiva fartyg (som har redovisat fångstvärde och/eller dagar till sjöss) har minskat från 1 065 stycken år 2011 till 887 stycken år 2018. Total infiskad vikt i Sverige uppgick år 2018 till drygt 214 000 ton, till ett värde av cirka 1,2 miljarder kronor.

Sett till antalet aktiva fartyg är blandfisket med passiva redskap det största segmentet samtidigt som de ekonomiska resultaten är dåliga med ett i genomsnitt negativt bruttoresultat, lågt infiskat värde och låg förädling. Som nämnts ovan är det inom detta segment troligt att en hel del fiske bedrivs som deltidsfiske.

¹⁷ Waldo, S. och Blomquist, J., 2020. Var är det lönt att fiska? - en analys av fisket i svenska regioner. AgriFood Fokus 2020:2.

3.2 Fiskförvaltningens mål

Fiskförvaltningen är central för att uppnå miljömålsättningarna inom EU:s havs- och vattenpolitik samt genomförandet av Agenda 2030. Den är också viktig för att nå de nationella miljökvalitetsmålen om att skydda hotade arter, bevara genetisk variation, upprätthålla ekosystemtjänster, att naturligt förekommande fiskarter ska fortleva i livskraftiga bestånd samt att en god hushållning med naturresurserna ska säkerställas. En hållbar fiskförvaltning är en förutsättning för sysselsättning inom yrkesfisket, dess bidrag till livsmedelsförsörjningen och de samhällsekonomiska effekter som skapas (HaV, 2020¹⁸).

Den gemensamma fiskeripolitiken

De övergripande målsättningarna, som de uttrycks i EU:s grundförordning för fiske (EU nr 1380/2013), är att politiken ska:

- säkerställa att fiske- och vattenbruksverksamheter 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 bidra till att trygga livsmedelsförsörjningen;
- tillämpa försiktighetsansatsen i fiskförvaltningen och 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 (MSY);
- genomföra en ekosystemansats i fiskförvaltningen för att säkerställa att fiskeverksamhetens negativa inverkan på de marina ekosystemen minimeras och sträva efter att säkerställa att fiske och vattenbruk inte leder till en försämring av den marina miljön.

Politiken ska också särskilt:

- gradvis eliminera utkast av fisk med beaktande av bästa tillgängliga vetenskapliga rådgivning genom att i största möjliga utsträckning undvika och minska oönskade fångster samt genom att gradvis se till att fångster landas;
- bidra till en rimlig levnadsstandard för dem som är beroende av fiskerinäringen, med beaktande av kustnära fiske och socioekonomiska aspekter;
- främja det kustnära fisket, varvid hänsyn ska tas till socioekonomiska aspekter;
- vara förenlig med unionens miljölagstiftning, särskilt med målet att uppnå en god miljöstatus senast år 2020 i enlighet med artikel 1.1 i

¹⁸ Så förvaltas fiskeresursen 2020 (Hav, 2020), Tillgänglig online: <https://www.havochvatten.se/download/18.473751eb16fd38f6a80a4596/1581590980188/rapport-2020-10-sa-forvaltas-fiskeresursen-2020.pdf>

direktiv 2008/56/EG (havsmiljödirektivet), samt med unionens övriga politik.

Politiken ska tillämpa ett antal principer för god förvaltning. Några viktiga principer är att:

- anta åtgärder i enlighet med bästa tillgängliga vetenskapliga rådgivning;
- beakta regionala särdrag genom en regionaliserad strategi.

3.3 Allmänt om hur fiskeresursen förvaltas

Den gemensamma fiskeripolitiken

Viktiga hörnstenar i den gemensamma fiskeripolitiken är:

- *Vetenskaplig rådgivning:* Förvaltningsåtgärder, såsom exempelvis fiskekvoter, ska bygga på bästa vetenskapliga råd. Relevanta vetenskapliga organ såsom ICES (Internationella havsforskningsrådet) och STECF (EU:s vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommitté för fiskenäringen) ska rådfrågas.
- *Maximal hållbar avkastning:* Fiskemöjligheter ska fastställas i enlighet med målet om maximal hållbar avkastning.
- *Landningsskyldighet:* Landningsskyldigheten är en viktig del av fiskeripolitikens mål att eliminera utkast av fisk genom att säkerställa att all fångst av kvoterade arter ska landas och räknas av mot kvot, oberoende av fiskens storlek. Utkast av fisk är förbjudet. Detta innebär stora krav på att fisket kan bedrivas selektivt och att de tilldelade kvoterna är balanserade i relation till vad som fångas i ett fiske, vilket är en särskild utmaning i blandfisken där flera kvoterade arter fångas samtidigt.
- *Fleråriga planer:* Dessa är ett viktigt instrument för att nå målen om MSY och att genomföra en ekosystemansats i fiskförvaltningen. Planerna ska baseras på vetenskaplig, tekniskt och ekonomisk rådgivning, och ska innehålla bevarandeåtgärder för att återställa och bevara fiskbestånd över nivåer som kan ge maximal hållbar avkastning. De sätter ramarna och ger handlingsalternativ som ska leda till att fiskbestånden växer över nivåer som kan ge maximal hållbar avkastning.
- *Regionalisering:* Syftet med regionalisering är att komma bort från detaljreglering på Europaparlaments- och rådsnivå och för att anpassa regler till förutsättningar i olika regioner.
- *Ekosystemansatsen:* För att säkerställa att fiskeverksamhetens negativa inverkan på de marina ekosystemen minimeras ska den gemensamma fiskeripolitiken genomföra en ekosystemansats i fiskförvaltningen. Den ska sträva efter att säkerställa att fiske och

vattenbruk inte leder till en försämring av den marina miljön. I grundförordningen definieras ekosystemansats som ”en integrerad ansats i fiskeriförvaltningen inom ekologiskt meningsfulla gränser som syftar till att förvalta användningen av naturresurser, med beaktande av fiskeverksamhet och annan mänsklig verksamhet, samtidigt som man bevarar både den biologiska rikedom och de biologiska processer som är nödvändiga för att skydda livsmiljöernas sammansättning, struktur och funktion i det berörda ekosystemet, genom att beakta kunskaperna och osäkerheterna när det gäller ekosystems biotiska, abiotiska och mänskliga beståndsdelar”.

Förvaltningens verktyg

Oavsett om fisket regleras direkt av EU eller om regleringen är nationell så används i princip samma verktygslåda med åtgärder:

- *Reglering av vad och hur mycket fiske som får bedrivas:* För yrkesfisket beslutar EU årligen om totalt tillåtna fångstmängder för bestånd (TAC) som fördelas mellan länder som kvoter. I några fall tas också beslut om fångstbegränsningar (”bag-limits”) för fritidsfisket. Det finns också arter för vilka EU inte beslutar om TAC och kvoter, vilka dock kan vara föremål för nationell reglering.
- *Reglering av tillträde och fiskeansträngning:* Medlemsländers tillträde till andra länders kustvatten regleras i grundförordningen medan tillträde till tredje lands vatten regleras i TAC- och kvotförordningar. Nationellt regleras tillträdet till yrkesmässigt fiske i HaV:s föreskrifter och genom myndighetsbeslut.
- *Reglering av hur, var och när fiske får bedrivas (tekniska bevarandeåtgärder):* Tekniska åtgärder kan vara minimistorlekar på tillåten fångst, maskstorlekar, utformning och användning av redskap, stängda områden eller tidsperioder samt åtgärder för att reducera påverkan på miljön. Under våren 2019 antogs en ny teknisk förordning (EU) nr 2019/1241 som lägger grunden till en ny struktur för teknisk reglering.
- *Kontrollåtgärder:* EU:s kontrollförordning på fiskets område (EG) nr 1224/2009 syftar till att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs. Detta är en förutsättning för att nå målen som framkommer i den. HaV är huvudansvarig för det nationella genomförandet och kan utfärda kompletterande kontrollregler.
- *Riktad finansiering:* Europeiska havs- och fiskefonden (EHFF) innehåller stöd för att både utveckla ett miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbart fiske och vattenbruk samt genomföra en del av den integrerade havspolitik och olika EU-miljödirektiv.
- *Information för efterlevnad:* Förståelse och acceptans för mål och regelverk är en förutsättning för god regelefterlevnad.

Nationell förvaltning

Med stöd av bemyndiganden från regeringen, utifrån befogenheter i EU-rätten, beslutar HaV om föreskrifter om tekniska bevarandeåtgärder, fördelning av fiskemöjligheter och kontrollåtgärder. Den nationella resurspolitiken som HaV ansvarar för innefattar vård och nyttjande av fiskeresurserna längs kusterna, i de fem stora sjöarna samt tillrinnande vattendrag upp till det första definitiva vandringshindret. Dessa nationella regelverk utgör kompletteringar till eller skärpningar av den gemensamma fiskeripolitiken.

Vem som får bedriva yrkesmässigt fiske med fiskefartyg i havet regleras med hjälp av fiskelicenser som beviljas av HaV till enskilda eller juridiska personer. Licensen gäller ett specifikt fartyg. Kravet på fiskelicens finns i EU:s kontrollförordning men det är medlemsstaten som bestämmer villkor för att bevilja fiskelicens.

När det gäller fördelning av fiskemöjligheter mellan yrkesfiskare har HaV genom förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen, mandat att meddela föreskrifter för fiskets bedrivande som avser fördelning av fiskemöjligheter enligt EU:s grundförordning för fiske. Enligt grundförordningen ska varje medlemsstat bestämma hur de fiskemöjligheter som den har tilldelats och som inte omfattas av ett system med överlåtbara fiske-nyttjanderätter, 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. Enligt EU:s regelverk 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, såsom minskad energikonsumtion eller minskade skador på livsmiljöer. Det framgår också av grundförordningen att vid fördelningen av fiskemöjligheter för blandfiske ska medlemsstaterna ta hänsyn till hur fångst-sammansättningen sannolikt kommer att se ut för de fartyg som deltar i blandfisket.

I Sverige fördelas fiskemöjligheter i första hand genom olika typer av fiske-tillstånd. Den som endast har en fiskelicens och inte har något fisketillstånd får fiska inom en s.k. kustkvot. Mängden fisk som får fångas av de som fiskar på kustkvoten är i huvudsak oreglerad eller styrs av ransoner som anger en högsta fångstmängd per art och bestämd tidsperiod (veckor, månader eller år). Systemet syftar till att ge förutsättningar för ett småskaligt kustnära fiske med mindre fartyg och småskalig redskapsanvändning.

För att inte alla fiskare med fiskelicens ska konkurrera om fiskresursen i tid och rum samt för att styra fisket mot fiskeripolitikens mål fördelas fiske-

möjligheter i övrigt med tillstånd. Detta ger möjlighet att fördela fiske-möjligheter mellan fiskelicensinnehavare och styra användningen av redskap och fiske på olika arter och bestånd. Det innebär också att möjligheterna till att byta fiskeinriktning begränsas och risken för att på så sätt flytta över en eventuell överetablering från ett fiskeri till ett annat minskar. Tillstånden indelas i huvudsak i:

- *Pelagiska fiskerättigheter* som är giltiga i tio år och långsiktigt överlåtbara enligt lagen om överförbara fiskerättigheter (2009:866). Fiskerättigheterna baseras på omfattningen av tidigare bedrivit fiske under specifika tidsperioder. Detta system omfattar större pelagiska fiskefartyg som bedriver fiske med aktiva redskap såsom vad och trål, efter framförallt sill, skarpsill, makrill och tobis. Systemet med pelagiska fiskerättigheter inrättades år 2009 med den huvudsakliga målsättningen att omstrukturera den pelagiska fiskeflottan för att bevara fiskeresursen och bidra till hållbart fiske samt för att öka lönsamheten inom detta fiske.
- *Demersala fiskemöjligheter* som är giltiga i ett år och endast tillfälligt överlåtbara under året. Systemet omfattar i huvudsak fiske efter bottenlevande fiskarter, havskräfta och nordhavsräka med botten-trål, men även burfiske efter havskräfta och visst fiske med passiva redskap. Systemet infördes den 1 januari 2017 för att underlätta för yrkesfisket 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 enligt lagstiftningen endast mandat att införa överlåtbara demersala fiskemöjligheter med giltighet ett år i taget.¹⁹ Drygt 300 fiskelicensinnehavare har tilldelats demersala fiske-möjligheter med olika sammansättning av arter. Fördelningen baseras i huvudsak på historisk infiskning under perioden 2011-14.
- *Fisketillstånd* för olika fiskerier såsom nordhavsräka, havskräfta med bur, torskfångande redskap i olika havsområden, ål, siklöja, med flera.

Övrigt pelagiskt och demersalt fiske sker på *ofördelade kustkvoter*. Fiske på kustkvoter kräver inget tillstånd, utan endast fiskelicens.

Fördelning av fiskemöjligheter i pelagiskt och demersalt fiske

De pelagiska fiskemöjligheter som tilldelas Sverige fördelas mellan pelagiska fiskerättigheter (inklusive regional tilldelning i Östersjön) och kustkvoterna. I det årliga demersala fördelningssystemet görs fördelningen på

¹⁹ Genom en förordningsändring år 2014 fick HaV möjlighet att meddela föreskrifter som tillåter överlåtelser av fiskemöjligheter under året. 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 överlätas av en fiskelicens-innehavare till en annan under det år eller den förvaltningsperiod då fiskemöjligheterna får användas".

motsvarande sätt. I nästa kapitel ges en närmare beskrivning av hur fiskemöjligheterna fördelas i demersalt fiske.

3.4 Fördelning av fiskemöjligheter i demersalt fiske

3.4.1 Fördelning 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 (där viss möjlighet till att tillfälligt omfördela kvantitet infördes år 2015).

Vidare begränsades fiske med torskfångande redskap i Västerhavet genom ett fiskeansträngningssystem (effortssystem) som innebar krav på särskilt tillstånd²⁰ (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 bottentrål försedd med artsortering rist fanns också krav på särskilt tillstånd (risttillstånd). Ristfisket efter havskräfta var undantaget från EU:s effortssystem men Sverige tillämpade ett nationellt effortssystem för detta fiske. EU avskaffade systemet med kilowattdagar år 2017 i samband med att landnings-skyldigheten infördes för vissa arter i Västerhavet.

I Östersjön krävdes torsktillstånd för fartyg med en längd om minst 8 meter som använde torskfångande redskap. 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, vilket beslutades av EU. Nivån på fångstmängderna baserades på fartygens storlek och volym mätt i bruttoton och kunde justeras under året beroende på infiskning. En del av kvoten avsattes också årligen för fiske med passiva redskap. I detta tidigare system hade större delen av trålfartygen lågt nyttjande av sina fiskemöjligheter, medan några få hade en högre aktivitet. På grund av lågt nyttjande av årsransonerna 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.

3.4.2 Införande av nytt system år 2017

Den 1 januari 2017 infördes ett nytt sätt att fördela fiskemöjligheter inom det svenska demersala fisket. Bakgrunden var att öka möjligheterna för

²⁰ Som numera kallas fisketillstånd.

yrkesfisket att efterleva landningsskyldigheten som inom ramen för EU:s gemensamma fiskeripolitik infördes mellan åren 2015-19. Landningsskyldigheten syftar till att begränsa oönskade fångster och utkast av fisk överbord. Regleringen innebär att alla fångster av kvoterade arter som grundregel ska redovisas, landas och kvotavräknas, med målet att minimera utkast och påskynda utvecklingen av ett mer selektivt fiske.

Införandet av landningsskyldigheten ställde/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 överlåtelser av fiskemöjligheter under året.²¹

Med anledning av landningsskyldigheten utredde HaV under åren 2015-16 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 påbörjats 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 ransonssystemets motstridighet med 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. 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. Efter godkännande från HaV kan de demersala fiskemöjligheterna överlåtas mellan olika fiskelicensinnehavare under året. Det som kan utgöra hinder för

²¹ 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".

överlåtelse är exempelvis att koncentrationsnivåer överskrids eller att överlåtelsen anses motverka efterlevnaden av landningsskyldigheten. 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 detta fiske.

Det nya systemet inom demersalt fiske, där överlåtelser 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.

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

Figur 1. Sammanfattning av nuvarande system att fördela demersala fiskemöjligheter.



3.5 Individuella kvoter (fiskemöjligheter/fiskerättigheter) i litteraturen

Fisken är en gemensam resurs och fördelning av fiskemöjligheter är ett sätt att, utöver fiskelicenser och fisketillstånd, begränsa tillträdet till den för att förhindra ett "race to fish". En fiskerättighet innebär inte individuellt ägande av en del av fiskeresursen, utan handlar om en fångsträtt eller nyttjanderätt. En individuell fiskerättighet kan innebära att en fiskare har rättigheten att fånga en viss andel av Sveriges TAC för en art.

Individuella överlåtbara fångstkvaliteter är en form av så kallad rättighetsbaserad förvaltning som bygger på fångstbegränsningar såväl på nationell

som på individuell nivå (Waldo, 2006)²². System med individuella kvoter kan utformas på många olika sätt och med olika starka fångsträtter (Waldo, 2006)²³. En fångsträtt inom fiske (fiskerättighet) innebär inte att fiskeresursen kan nyttjas utan några begränsningar, utan regleringar kring när, var och hur fiske får bedrivas påverkar fiskarens möjligheter att fånga fisken som denne har en fiskerättighet för. Detta gäller både regleringar som finns vid ett fördelningssystem införande och sådana som införs under fiskerättigheternas giltighetstid.

Det finns en omfattande litteratur om individuella kvoter (individuella fiskemöjligheter/fiskerättigheter). Ekonomisk forskning och empiriska exempel visar på att fiskförvaltning med individuella överlåtbara fångstkoter framförallt kan förväntas påverka flottans kapacitet och lönsamhet, men att det också i vissa fall kan finnas en ekonomisk drivkraft att vårda bestånden (se exempelvis Waldo, 2006²⁴; men se också van Putten et al. 2014²⁵). Det finns också omfattande globala sammanfattningar av olika vetenskapliga artiklar som analyserar effekter av system med överlåtbara fiskerättigheter på ekosystem, beståndstatus och uppnående av förvaltningsmål. I litteraturen belyses även olika samhällsekonomiska aspekter av system med individuella kvoter, såsom geografisk och ekonomisk koncentration, initial fördelning av kvoter, rättvisa och fördelning av vinster. I detta avsnitt beskrivs delar av denna litteratur.

Ekonomiska effekter

En av de viktigaste förväntade effekterna av system med individuella överlåtbara kvoter som tas upp i den ekonomiska litteraturen är att flottkapaciteten minskar och lönsamheten ökar. System med individuella överlåtbara kvoter utgör således en plattform för fisket att snabbare uppnå en hög ekonomisk effektivitet. Det kan samtidigt innebära en omstrukturering av flottan med både positiva och negativa konsekvenser. (Waldo, 2006)²⁶

Den strukturuomvandling som ett sådant system leder sker på frivillig basis; endast fiskare som anser att det är mer lönsamt att sluta fiska än att fortsätta kommer att sälja, och får då ekonomisk ersättning för detta (Waldo, 2006)²⁷. Strukturuomvandling kan ske olika snabbt beroende flottans struktur och på hur fisket fungerar. Det kan t.ex. bero på marknaden för fartyg och på osäkerhet om priser på fångsträtter. Sådan osäkerhet kan väntas vara särskilt stor i ett nyligen infört system där osäkerhet råder kring priser. I avvaktan

²² Waldo, S. (2006). Fiskeriförvaltning med individuella kvoter. Tillgänglig online: https://www.agrifood.se/Files/SLI_rapport_20062.pdf

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

²⁵ Van Putten, I., Boschetti, F., Fulton, E. A., Smith, A. D., & Thebaud, O. (2014). Individual transferable quota contribution to environmental stewardship: a theory in need of validation. *Ecology and Society*, 19(2). <http://dx.doi.org/10.5751/ES-06466-190235>

²⁶ Waldo, S. (2006). Fiskeriförvaltning med individuella kvoter. Tillgänglig online: https://www.agrifood.se/Files/SLI_rapport_20062.pdf

²⁷ Ibid.

på att priserna eventuellt kommer att gå upp kan fiskare då välja att fortsätta fiska (Waldo, 2006)²⁸. Även systemets utformning och kompletterande mekanismer (t.ex. koncentrationsspärrar) påverkar strukturomvandling.

I ekonomisk litteratur tas ibland upp att rättighetsbaserad förvaltning kan leda till att fiskesektorn som helhet ser mer till beståndens långsiktiga utveckling (se exempelvis Waldo, 2006²⁹ och referenser däri). Långsiktiga höga vinster hänger bland annat på livskraftiga bestånd som möjliggör en långsiktig hög avkastning. Samtidigt är det svårt att empiriskt säkerställa att förbättrade miljöutfall i ITQ³⁰-förvaltade fisken beror på fiskarens förändrade normativa värden, vilket diskuteras i exempelvis van Putten et al. (2014)³¹. Det är också svårt att hitta mått på "förvaltarskap" för att studera sådana samband. Ett mått på "förvaltarskap" som tas upp av Branch (2009)³² är hur ofta yrkesfisket efterfrågar nedskärningar i en TAC eller efterfrågar en TAC som är lägre än den som förvaltningen rekommenderar. Sådana initiativ, som visar på ett intresse av att öka beståndets storlek, är enligt artikeln inte ovanliga i ITQ-förvaltade fisken; de förekommer oftare i dessa fisken än i alternativa förvaltningssystem (Branch, 2009)³³. Däremot är det, enligt van Putten et al. (2009)³⁴, svårt att säkerställa att dessa initiativ beror på just förvaltningssystemet.

Eftersom bestånd ofta är delade mellan ett flertal olika länder, med olika förvaltningar, så är det tveksamt om ett förvaltningssystem med individuella kvoter i ett land kan få omedelbara effekter på uttag och bestånd (Waldo, 2006)³⁵. Chus (2009)³⁶ analys av beståndstatus och införandet av individuella överlåtbara fångstkvoter i förvaltning av 20 olika marina bestånd drar slutsatsen att alternativa eller kompletterande åtgärder ofta är betydelsefulla för ITQ-systems utfall, såsom kombination av ITQ:s med effektivare totala tillåtna fångstmängder, bättre efterlevnad och övervakning och implementering av ekosystembaserad fiskförvaltning. En rättighetsbaserad förvaltning måste därför snarare ses som ett sätt av flera för att

²⁸ Waldo, S. (2006). Fiskeriförvaltning med individuella kvoter. Tillgänglig online:

https://www.agrifood.se/Files/SLI_rapport_20062.pdf

²⁹ Ibid.

³⁰ Individual Transferable Quota.

³¹ Van Putten, I., Boschetti, F., Fulton, E. A., Smith, A. D., & Thebaud, O. (2014). Individual transferable quota contribution to environmental stewardship: a theory in need of validation. *Ecology and Society*, 19(2). <http://dx.doi.org/10.5751/ES-06466-190235>

³² Branch, T. A. (2009). How do individual transferable quotas affect marine ecosystems?. *Fish and Fisheries*, 10(1), sid. 39-57. Tillgänglig online: <https://doi.org/10.1111/j.1467-2979.2008.00294.x>

³³ Ibid.

³⁴ Van Putten, I., Boschetti, F., Fulton, E. A., Smith, A. D., & Thebaud, O. (2014). Individual transferable quota contribution to environmental stewardship: a theory in need of validation. *Ecology and Society*, 19(2). <http://dx.doi.org/10.5751/ES-06466-190235>

³⁵ Ibid.

³⁶ Chu, C. (2009). Thirty years later: the global growth of ITQs and their influence on stock status in marine fisheries. *Fish and Fisheries*, 10(2), sid. 217-230. Tillgänglig online: <https://doi.org/10.1111/j.1467-2979.2008.00313.x>

införa långsiktigt verkande ekonomiska drivkrafter mot mer bärkraftiga bestånd (Waldo, 2006)³⁷.

Effekter på ekosystem

Sumaila (2010)³⁸ betonar att ITQ-system måste utformas noggrant som en del av en bredare ekosystembaserad förvaltning där det kombineras med övriga förvaltningsverktyg såsom teknisk reglering och kontroll för att kunna dra nytta av de fördelar som ett ITQ-system kan ge, men samtidigt uppnå mål om hållbara bestånd (samt även sociala och regionala mål). Det krävs således åtgärder för att säkerställa att sådana system inte bara verkar för att förbättra den ekonomiska effektiviteten utan också för att säkerställa en hållbar och rättvis användning av fiskeresurserna och hållbart nyttjande av haven. Författaren betonar att även om system med individuella kvoter har fördelar så kan de i sig inte ses som ett universalmedel för att lösa alla utmaningar i fiskförvaltningen. Exempelvis så skulle koncentration av kvoter inom en viss grupp av fartyg kunna ske som en följd av system med ITQ vilket skulle kunna leda till biologiska och senare även ekonomiska förluster om exempelvis dessa fartyg endast riktar sig mot en viss åldersgrupp av fisk. I litteraturen varnas således för en övertro på ITQ-systems förmåga att på egen hand lösa många av fiskförvaltningens utmaningar (se även exempelvis Acheson, 2015³⁹, och Bromley, 2010⁴⁰). Vid fel utformning och om systemet inte kompletteras med övriga förvaltningsverktyg på rätt sätt kan resultaten bli oönskade, t.ex. om TAC:er sätts för högt eller avsaknad av teknisk reglering och kontroll.

En utmaning som ofta tas upp i litteraturen är att de fiskemöjligheter som yrkesfisket tilldelats inte alltid stämmer överens med den sammansättning av arter som faktiskt fångas. Landningsskyldigheten innebär att redskapsstopp måste införas för ett fiske om kvoten för bifångstarter i detta fiske tar slut innan årets slut. I ett system med överlåtbara fiskerättigheter finns det möjligheter att köpa eller hyra kvoter för att matcha kvotinnehavet med den faktiska fångsten och så länge det är lönsamt att köpa kvot för att kunna landa fisken bör utkast inte ske.

Vetenskaplig konsensus om effekter av individuella överlåtbara fångstkvoter på utkast av fisk är blandade, och beroende på utformning och den bredare fiskeförvaltningskontexten kan individuella överlåtbara fångstkvoter även öka incitament till olagligt och orapporterad utkast (se exempelvis Branch,

³⁷ Waldo, S. (2006). Fiskeriförvaltning med individuella kvoter. Tillgänglig online: https://www.agrifood.se/Files/SLI_rapport_20062.pdf

³⁸ Sumaila, U. R. 2010. A cautionary note on individual transferable quotas. *Ecology and Society* 15(3):36. Tillgänglig online: <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss3/art36/>

³⁹ Acheson, J., S. Apollonio, and J. Wilson 2015. Individual transferable quotas and conservation: a critical assessment. *Ecology and Society* 20(4):7. Tillgänglig online: <http://dx.doi.org/10.5751/ES-07912-200407>

⁴⁰ Bromley, D. 2009. Abdicating responsibility: the deceptions of fisheries policy. *Fisheries* 34(6): sid. 280-302.

2009⁴¹ och Hoshino et al., 2020⁴²). Utökade möjligheter till att maximera värdet av sina fiskemöjligheter kan i värsta fall leda till olovliga utkast av bifångster som kvot saknas för eller till olovlig uppgradering av fångst ("high-grading") av målarter som sätt att öka intäkter per tilldelad kvotenhet. Om priset på kvoterna är högt och värdet på fisken lågt kan det bli lönsamt att inte köpa kvoter för all fisk som fångats (alternativt sälja kvoter trots att de behövs för att få landa hela fångsten), utan i stället endast landa fisken med högst värde. Landningsskyldigheten är komplicerad och kostsam att kontrollera eftersom den ställer krav på att fiskeaktiviteten övervakas där utkast sker, d.v.s. till havs. Såväl i Sverige som i resten av EU är tillförlitlig fångstrapportering och kontroll av landningsskyldigheten en utmaning^{43, 44}. Effektiv kontroll ska därför eftersträvas men även andra åtgärder bör övervägas om fullt dokumenterad fiske inte uppnås med kontroll (Sumaila, 2010⁴⁵; Hoshino et al., 2020⁴⁶).

I Branch (2009)⁴⁷ görs en sammanställning av olika vetenskapliga studier för att utvärdera ekosystemeffekterna av system med individuella överlåtbara kvoter. Sammanställningen pekar på att individuella överlåtbara kvoter ofta haft positiva effekter på målarter. Uppgradering av fångst ("high-grading") och utkast har ofta visat sig minska, men kan även öka vid exempelvis otillräcklig kontroll till havs. En förutsättning för positiva effekter på målarterna är att TAC:er inte sätts för högt eller att fångster inte rutinemässigt tillåts överskrida TAC. Studien finner vidare att det kan finnas risk för ökat fisketryck på icke fördelade arter i de fall yrkesfiskarna förväntar sig att framtida tilldelningar av fiskemöjligheter kommer att baseras på fångst-historik, eftersom det då finns incitament att öka sin nuvarande fångst. Costello et. al. (2008)⁴⁸ visar att fiskbestånd som förvaltas med ITQ fiskas ut i mindre utsträckning än under andra förvaltningssystem.

⁴¹ Branch, T. A. (2009). How do individual transferable quotas affect marine ecosystems?. *Fish and Fisheries*, 10(1), sid. 39-57. Tillgänglig online: <https://doi.org/10.1111/j.1467-2979.2008.00294.x>

⁴² Hoshino, E., van Putten, I., Pascoe, S., & Vieira, S. (2020). Individual transferable quotas in achieving multiple objectives of fisheries management. *Marine Policy*, 113, 103744. Tillgänglig online: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2019.103744>

⁴³ Havs- och vattenmyndighetens rapport 2013-05-31, Regeringsuppdrag om kontroll av förbud mot utkast av fisk i Skagerrak.

⁴⁴ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Towards more sustainable fishing in the EU: state of play and orientations for 2021. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2020:248:FIN>

⁴⁵ Sumaila, U. R. 2010. A cautionary note on individual transferable quotas. *Ecology and Society* 15(3):36. Tillgänglig online: <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss3/art36/>

⁴⁶ Hoshino, E., van Putten, I., Pascoe, S., & Vieira, S. (2020). Individual transferable quotas in achieving multiple objectives of fisheries management. *Marine Policy*, 113, 103744. Tillgänglig online: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2019.103744>

⁴⁷ Branch, T. A. (2009). How do individual transferable quotas affect marine ecosystems?. *Fish and Fisheries*, 10(1), sid. 39-57. Tillgänglig online: <https://doi.org/10.1111/j.1467-2979.2008.00294.x>

⁴⁸ Costello, C., Gaines, S. och Lynham, J., 2008. Can Catch Shares Prevent Fisheries Collapse? *Science*, 10 September 2008, Vol 321, sid. 1678-1681.

Samtidigt har effekter på ekosystem och habitateffekter bara delvis studerats i litteraturen och är svåra att bedöma. ITQ-system kan leda till förändringar i den totala fiskeansträngningen (vilka kan vara både positiva och negativa), rumsliga förändringar i ansträngningen och fiskeredskapsmodifieringar (Branch, 2009⁴⁹; Hoshino et al. 2020⁵⁰). Dinesen et al. (2018)⁵¹ visar att införandet av individuella fiskerättigheter i det danska demersala fisket gav indirekt negativ ekosystempåverkan där flottstruktur förändrades mot färre, stora trålfartyg med större individuell bottenpåverkan, samtidigt som antalet mindre fiskefartyg som fiskar med redskap med mer begränsad bottenpåverkan minskade (garn och snurrevad). En generell slutsats av sammanfattningen av vetenskaplig litteratur av Branch (2009)⁵² är att gynnsamma resultat kan uppnås vid hållbara nivåer på TAC som kan verkställas på ett effektivt sätt, och att negativa effekter på ekosystem generellt kan undvikas genom en bra utformning.

System med individuella kvoter måste således utformas noggrant som en del av en bredare ekosystembaserad förvaltning för att de tre övergripande målen inom dagens fiskförvaltning – ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet – ska kunna uppnås. Sumaila (2010)⁵³ ger exempel på några delar som måste ingå i ett förvaltningssystem med individuella kvoter, vilka också överensstämmer med slutsatserna i studien av Branch (2009)⁵⁴ ovan:

- Systemet måste kombineras med övervakning och kontroll.
- Hållbart nyttjande av resursen måste säkerställas genom en ekosystembaserad förvaltningsstrategi där kompletterande åtgärder är nödvändigt.
- För att ITQ-system ska kunna fungera korrekt i samband med ekosystembaserad fiskförvaltning måste ”ekologiska och/eller miljökvoter” finnas på plats. Detta innebär att kvoter tilldelas ekosystemet innan fångstkvoter fastställs.

⁴⁹ Branch, T. A. (2009). How do individual transferable quotas affect marine ecosystems?. *Fish and Fisheries*, 10(1), sid. 39-57. Tillgänglig online: <https://doi.org/10.1111/j.1467-2979.2008.00294.x>

⁵⁰ Hoshino, E., van Putten, I., Pascoe, S., & Vieira, S. (2020). Individual transferable quotas in achieving multiple objectives of fisheries management. *Marine Policy*, 113, 103744. Tillgänglig online: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2019.103744>

⁵¹ Dinesen, G. E., Rathje, I. W., Højrup, M., Bastardie, F., Larsen, F., Sørensen, T. K., ... & Eigaard, O. R. (2018). Individual transferable quotas, does one size fit all? Sustainability analysis of an alternative model for quota allocation in a small-scale coastal fishery. *Marine Policy*, 88, sid. 23-31. Tillgänglig online: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2017.10.038>

⁵² Branch, T. A. (2009). How do individual transferable quotas affect marine ecosystems?. *Fish and Fisheries*, 10(1), sid. 39-57. Tillgänglig online: <https://doi.org/10.1111/j.1467-2979.2008.00294.x>

⁵³ Sumaila, U. R. 2010. A cautionary note on individual transferable quotas. *Ecology and Society* 15(3):36. Tillgänglig online: <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss3/art36/>

⁵⁴ Branch, T. A. (2009). How do individual transferable quotas affect marine ecosystems?. *Fish and Fisheries*, 10(1), sid. 39-57. Tillgänglig online: <https://doi.org/10.1111/j.1467-2979.2008.00294.x>

Behov av en effektiv kontroll nämns även som en viktig faktor för fungerande ITQ-system i andra artiklar (bland annat Zeller et al. 2018⁵⁵). Branch (2009)⁵⁶ jämför ITQ-system i demersalt trålfiske i sydöstra Australien med demersalt trålfiske (groundfish) i British Columbia, Kanada, och drar slutsatsen att effektiv kontroll behövs för att undvika olagligt utkast av fisk i ett ITQ-system. I Australien saknas övervakning av utkast och det anses förekomma en stor andel utkast i det demersala trålfisket. I British Columbia dras utkast av från den individuella kvoten och hela fiskeflottan täcks av ett observatörsprogram för kontroll ombord.

En alternativ metod för utkastproblem som används i Nya Zeelands ITQ-system är ett så kallad "deemed value system" (Walker och Townsend, 2008)⁵⁷. I systemet finns olika mekanismer som syftar till att balansera fångsterna mot kvoterna. Bland annat tillåts ett visst överfiske av individuellt tilldelade kvoter mot en avgift. Systemet syftar till att öka incitament för fiskare att balansera sina fångster med sin kvottilldelning. Walker och Townsend (2008)⁵⁸ beskriver också några praktiska utmaningar med systemet.

Ett ytterligare exempel är en variant som har implementerats i det nederländska kvotfördelningssystemet som anpassning till landnings-skyldighetens införande. Där har ett ITQ-system införts med så kallad "kvotgradering" där endast en andel av den nationella kvoten fördelas medan den andra delen ligger kvar i en nationellt förvaltd kvot. Systemet kombineras med ett förbud att, i avsaknad av en individuell kvot för art, lämna hamnen med ett fiskeredskap som förväntas fånga en andel av denna art som överskrider 10 % av den totala fångsten.⁵⁹

Koncentration av fiskemöjligheter

Om handel med kvoter inte regleras kan det leda till att fiskemöjligheter koncentreras hos enskilda aktörer eller en avgränsad grupp av aktörer. Vid ekonomisk koncentration blir aktörerna färre men större. (Waldo, 2006)⁶⁰. Koncentration av fiskerättigheter har noterats i många fisken där ITQ-system har införts. Rättigheterna kommer, enligt ekonomisk teori, på lång sikt att hamna hos de fiskare som får störst ekonomiskt utbyte av dem. Finns

⁵⁵ Zeller, D., Cashion, T., Palomares, M. & Pauly, D. (2018). Global marine fisheries discards: A synthesis of reconstructed data. *Fish and Fisheries*, 19(1), sid. 30-39. Tillgänglig online: <https://doi.org/10.1111/faf.12233>

⁵⁶ Branch, T. A. (2009). How do individual transferable quotas affect marine ecosystems?. *Fish and Fisheries*, 10(1), sid. 39-57. Tillgänglig online: <https://doi.org/10.1111/j.1467-2979.2008.00294.x>

⁵⁷ Walker, S. och Townsend, R., Economic analysis of New Zealands deemed value system, IIFET 2008, Vietnam Proceedings, Tillgänglig online: <https://pdfs.semanticscholar.org/f4b0/f6de5204eafabea5613f6bd349d47095d155.pdf>

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ E-postkommunikation, Douwe de Goede, Netherlands Enterprise Agency (Bart Adriaenssens, HaV)

⁶⁰ Waldo, S. (2006). Fiskeriförvaltning med individuella kvoter. Tillgänglig online: https://www.agrifood.se/Files/SLI_rapport_20062.pdf

det stordriftsfördelar i fisket kommer rättigheterna att hamna hos större fartyg, men i det fall småskaligt fiske är effektivare kommer rättigheterna att koncentreras till mindre fartyg (Brady och Waldo, 2008)⁶¹. Från en rent ekonomisk synvinkel ses detta nödvändigtvis inte som ett problem, utan tvärtom så ses en sådan koncentration som en viktig del i ett system med individuella kvoter bidrar till ekonomisk effektivitet (Sumaila, 2010⁶²; Hannesson, 1996⁶³). Från andra perspektiv och målsättningar, t.ex. från ett socialt och rättviseperspektiv, finns dock risker med en sådan koncentration. Sumaila (2010)⁶⁴ nämner följande risker:

- Monopolmakt utvecklas i ett fiske.
- Ökad social ojämlikhet.
- Stora aktörer blir större främst på grund av att de har effektivare lobbyverktyg snarare än att de är mer ekonomiskt effektiva än småskaliga operatörer.

En oreglerad handel med kvoter kan också innebära att rättigheterna koncentreras geografiskt eller hos fartyg med en viss typ av redskap. Detta kan stå i strid med olika mål och samhällsekonomiska aspekter, t.ex. om fisket anses viktigt för sysselsättningen i regioner som riskerar att få minskat fiske vid en koncentration (Waldo, 2006)⁶⁵.

Det finns olika sätt att begränsa alltför kraftig ekonomisk och geografisk koncentration. Exempel är införande av tak för hur stor andel av de totala kvoterna som en aktör får ha inflytande över, regionala kvoter och regler om hur fiskemöjligheter får överlåtas mellan olika fartyg/segment/grupper av fartyg. Sådana mekanismer skulle kunna innebära att ITQ-systems fördelar vad gäller ekonomisk effektivitet fångas upp samtidigt som deras negativa sociala effekter minskas (Sumaila, 2010)⁶⁶.

Initial fördelning av kvoter, fördelning av vinster och rättviseaspekter

Initial fördelning av kvoter, rättvisa och fördelning av vinster är andra viktiga aspekter i relation till fördelning med individuella överlåtbara kvoter. Fisk är en gemensam resurs och det behövs därmed ett politiskt beslut/

⁶¹ Brady och Waldo, 2008. Att vända skutan – ett hållbart fiske inom räckhåll. Rapport till Expertgruppen för miljöstudier 2008:1. Finansdepartementet.

⁶² Sumaila, U. R. 2010. A cautionary note on individual transferable quotas. *Ecology and Society* 15(3):36. Tillgänglig online: <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss3/art36/>

⁶³ Hannesson, R. Exclusive rights to fish: Towards a rational fisheries policy. *GeoJournal* 39, sid. 179–184 (1996). Tillgänglig online: <https://doi.org/10.1007/BF00172699>

⁶⁴ Sumaila, U. R. 2010. A cautionary note on individual transferable quotas. *Ecology and Society* 15(3):36. Tillgänglig online: <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss3/art36/>

⁶⁵ Waldo, S. (2006). Fiskeriförvaltning med individuella kvoter. Tillgänglig online: https://www.agrifood.se/Files/SLI_rapport_20062.pdf

⁶⁶ Sumaila, U. R. 2010. A cautionary note on individual transferable quotas. *Ecology and Society* 15(3):36. Tillgänglig online: <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss3/art36/>

förvaltningsbeslut för hur avkastningen från den bör fördelas (Waldo, 2006)⁶⁷.

En aspekt av detta är kvoternas initiala fördelning. Denna kan ske på många olika sätt med vilka det finns olika för- och nackdelar från olika rättviseperspektiv, vilket diskuteras i exempelvis Waldo (2006)⁶⁸. Ett möjligt sätt är att kvoterna fördelas gratis, exempelvis baserat på historisk fångsthistorik. Ett annat alternativ är att kvoterna auktioneras ut. Vid gratis initial tilldelning av kvoter kommer de som fått kvoter att göra en ekonomisk vinst. Det kan ses som orättvist att ett fåtal personer gör ekonomiska vinster på en gemensam resurs. Å andra sidan har dessa personer ofta en lång tradition av fiske efter de aktuella arterna. Om kvoter istället auktioneras ut så tillfaller det ekonomiska värdet staten och kommer därmed hela samhället till del. Vad som skulle kunna ses som orättvist med ett sådant tillvägagångssätt är att eftersom kvoterna går till högstbjudande så kan det innebära att personer som traditionellt utnyttjat bestånden riskerar att bli utan kvoter (Waldo, 2006)⁶⁹.

3.6 Individuella fiskerättigheter och möjligheter till rumslig förvaltning och teknisk reglering

Som ovan beskrivits är det viktigt att system med individuella fiskerättigheter endast ses som en del av en ekosystembaserad förvaltning där kompletterande åtgärder är viktiga för att nå förvaltningens mål. Viktiga förutsättningar för att ett sådant system ska kunna bidra till ekologiskt hållbarhet är bland annat hur kvoterna (TAC:erna) sätts och att det kombineras med andra åtgärder för att uppfylla mål om ett hållbart nyttjande av haven. Ett system att fördela fiskemöjligheter innebär ingen formell begränsning för rumslig eller annan typ av reglering. Inför förslaget om en ny tioårsperiod i det pelagiska fisket (som infördes i november 2019) gjordes bedömningen att utformning av fördelningen av de pelagiska kvoterna inte utgör ett hinder för att införa någon typ av rumslig förvaltning då en sådan åtgärd kan genomföras genom villkor i fisketillstånden eller genom annan teknisk reglering. Samma slutsats gäller även för det demersala fisket.

I dialogunderlaget och i dialogen med intressenter, forskare och experter har det dock resonerats kring om huruvida det kan skapas större motstånd mot nya regleringar om fiskerättigheterna är högt värderade. Det råder olika åsikter om detta (se kapitel 6).

⁶⁷ Waldo, S. (2006). Fiskeriförvaltning med individuella kvoter. Tillgänglig online: https://www.agrifood.se/Files/SLI_rapport_20062.pdf

⁶⁸ Ibid.

⁶⁹ Ibid.

3.7 Internationella erfarenheter av individuella fördelningssystem

I många länder och fisken, exempelvis i Danmark, Norge, Estland, Nederländerna, Australien och Nya Zeeland, har system att fördela fiske-möjligheter baserade på individuella fiskerättigheter införts. Erfarenheter från olika länder har sammanställts i olika artiklar och rapporter vilka visar att utformningen av systemen och dess effekter varierar mellan länderna. Enligt en sammanställning av erfarenheter i miljö- och jordbruksutskottets uppföljning av det pelagiska systemet (Sveriges riksdag, 2016)⁷⁰ har utvärderingar visat att flottkapaciteten hade reducerats påtagligt i både t.ex. Danmark och Norge efter införandet av systemen. Vad gäller Danmark uppgavs det också att investeringarna i modernare fartyg och uppgraderingarna av existerande fartyg hade ökat, och i Nederländerna att deras system bland annat hade bidragit till att inga kvoter överskridits under de senaste 15 åren⁷¹. Baserat på översikten i miljö- och jordbruksutskottets uppföljning av det pelagiska systemet (Sveriges riksdag, 2016)⁷², och referenser däri, sammanfattas nedan vissa erfarenheter från Danmark, Island och Norge.

System med individuella och överlåtbara fiskerättigheter infördes i *Danmark* i det pelagiska fisket år 2003 och i det demersala fisket år 2007. Systemets målsättning var att uppnå bättre ekonomisk avkastning och en mer effektiv användning av resurserna, samtidigt som fiskare gavs större frihet i sin planering och investering i fisket. Det utformades för att bidra till ett konkurrenskraftigt kustfiske, bättre förutsättningar för unga fiskare att komma in på marknaden och för att minska utkosten. I det danska systemet kan fiskaren förutom att sälja sin kvot även samarbeta med andra fiskare i så kallade fiskpooler inom vilka kvoter kan bytas och hyras ut. Dessa innebär att om fiskaren fångar fisk utanför sin egen kvot så kan denne hyra en del av en annan kvot efter att ha landat fisken, vilket är ett sätt att minska utkosten. För kustfiskare med båtar under 17 meter har kvoter avsatts. Åren 2007/08 hade fiskeflottan minskat med 25 %, och lönsamheten ökat från 9 till 20 %⁷³. Erfarenheterna från Danmark visar att introduktionen av fiskerättigheter måste vara både väl förankrad och uppfattas som rättvis av yrkesfiskarna. Samtidigt finns olika åsikter om systemets effekter. Medan vissa påtalar att systemet kan utformas på ett sätt som stimulerar ett levande småskaligt fiske och bidra till att minska överkapaciteten, vilket resulterat i färre fartyg, uppger andra att det finns forskning som visar att systemet kraftigt har ökat

⁷⁰ Sveriges riksdag, 2016. 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_H40WRFR7.

⁷¹ Ibid.

⁷² Ibid.

⁷³ Ibid.

ägarkoncentrationen och missgynnat mindre, mer lokalt förankrade landningar.⁷⁴

På *Island* infördes ett system med fiskerättigheter i början av 1980-talet. Systemet infördes bland annat mot bakgrund av kollapsen av det s.k. atlantiska sillbeståndet och en nära förestående kollaps av det isländska torskbeståndet. År 1990 antogs ett system med överlåtbara fiskerättigheter efter att systemet omformats och utvecklat under flera år. Systemet omfattade år 2012 25 olika typer av fiskerier motsvarande 98 % av det landade värdet (se Sveriges riksdag, 2016⁷⁵, och referenser däri). Systemet har varit debatterat och lett till upplevd social orättvisa, bland annat för att kvoterna fördelades gratis, vilket bland annat lett till att det i det isländska fiskeavtalet skrivits in en mening om att ”fiskebestånden runt Island tillhör den isländska befolkningen”⁷⁶. År 2002 infördes en fångstskatt. Efter införandet av systemet kunde en koncentration av kvoter till färre båtar och en förändring i fiskeflottans struktur observeras. Samhällen med få invånare förlorade stora delar av sina kvoter till fördel för större samhällen med mer än 500 invånare. Systemet har lett till att fångsterna kontrolleras på ett förutsägbart sätt och att den genomsnittliga kostnaden för fisket har minskat, vilket kan ses som positiva effekter. Systemet har däremot inte funnit acceptans hos alla involverade aktörer och det har förekommit en tydlig konsolidering av fiskekvoterna. Sammanslagningen har samtidigt ansetts varit nödvändig för att få bättre lönsamhet i fisket eftersom den isländska fiskeflottan tidigare var överdimensionerad (se Sveriges riksdag, 2016⁷⁷, och referenser däri).

I *Norge* tillämpas system med individuella fartygskvoter som är reglerade på flera sätt för att förhindra ägarkoncentrationer och knyta fiskeresursen till platsen. Systemet har med tiden vidareutvecklats och då har i huvudsak ekonomiska intressen stått i fokus, samtidigt som i viss mån sociala aspekter beaktats. Det norska systemet med överlåtbara fiskerättigheter skiljer sig i viss mån från ett ”rent” ITQ-system, framförallt när det gäller överlåtbarhet och längden på innehav av kvoter. Kvoter kan inte hyras ut, utan överföring av kvoter kan göras i samband med köp av ett fartyg till vilket kvoten hör. Under förutsättning att fartyget permanent tas ur drift kan kvoten överföras till en annan båt eller fördelas över flera båtar. Det norska kvotsystemet har utvecklats i långsam takt sedan det introducerades i slutet av 1970-talet. Enligt Sveriges riksdag (2016)⁷⁸ är en orsak till den långsamma utvecklingen att ett marknadsbaserat system har mött ideologiskt motstånd från i huvudsak aktörer utanför fiskeindustrin. I slutet av 1990-talet reviderades systemet vid flera tillfällen, vilket innebar regelförändringar. I det norska systemet kan kvoter endast överföras inom ett begränsat geografiskt område

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Ibid.

och till en begränsad typ av fartyg. Systemet utvidgades till att omfatta även det demersala fisket i samband med en kraftig nedgång i torskbeståndet, då överlåtbara kvoter för torsktrålare infördes. Införandet resulterade i ett minskat antal trålare och en strukturomvandling i fiskeflottan; nästan hälften av flottan försvann under loppet av tre år. Regelförändringar infördes 2004 som innebar att kvoter även kunde överlåtas för båtar som var 15–28 meter (tidigare gällde det bara fartyg över 28 meter), vilket ledde till att även den delen av fiskesegmentet minskade. I detta system är kvoterna som överförs giltiga i 20 år och överföringar kan bara ske inom samma storleksgrupp. Begränsningarna i systemet har över tid lättats och fler båttyper omfattas nu av överlåtbara kvoter. Kvotsystemet i Norge har lett till att fiskeflottan har reducerats och kvoterna har koncentrerats till färre båtar. Lönsamheten har ökat för vissa delar av fiskesegmenten, men det är oklart om den ökade lönsamheten beror på kvotsystemet (Sveriges riksdag, 2016)⁷⁹.

⁷⁹ Ibid.

4 Utvärdering av fördelningssystemet som infördes år 2017

Under år 2018 genomförde HaV en utvärdering av det första året med nuvarande fördelningssystem inom demersalt fiske med individuella fiskemöjligheter och tillfälliga överlåtelser som infördes den 1 januari 2017 (se bilaga 2). Inom arbetet med detta regeringsuppdrag har SLU bistått med en analys av hur det nya systemet har underlättat fiskets bedrivande och efterlevnaden av landningsskyldigheten (se bilaga 3). Avsnitten i detta kapitel sammanfattar några av resultaten från dessa utvärderingar. Utöver resultat från ovan nämnda utvärderingar presenteras även bland annat en ekonomisk analys.

4.1 Effekter på efterlevnad av landningsskyldigheten

Hur fiskemöjligheter fördelas är en av flera delar i förvaltningen där det behövs anpassas för att landningsskyldigheten ska kunna vara möjlig 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 inom det demersala fisket. Det tidigare systemet bedömdes inte vara flexibelt nog för ett regelverk där all fångst av kvoterade arter måste landas då det förknippades med utkast-drivande fångstransoner, begränsande kvoter och risk för kollektiva kvotstopp samt begränsade planeringsmöjligheter för enskilda fiskeföretag.

Effekter på landningsskyldighetens efterlevnad beror dock på fler faktorer än systemet att fördela fiskemöjligheter. Kapitlet inleds därför med ett avsnitt om förutsättningar för landningsskyldigheten och olika verktyg att nationellt hantera den inom ramen för EU-lagstiftningen.

4.1.1 Förutsättningar för landningsskyldigheten och verktyg att hantera den

Som beskrivits i kapitel 2 innehåller förvaltningen flera olika verktyg. Ramarna för fiskeripolitiken sätts inom den gemensamma fiskeripolitiken, men delar kan utformas nationellt. Detta gäller exempelvis den nationella fördelningen av fiskemöjligheter. EU:s grundförordning ger även möjlighet till skärpta nationella åtgärder. Sådana åtgärder, som får antas för bevarande av fiskbestånden, ska vara minst lika strikta som åtgärder enligt unionsrätten och ska vara förenliga med grundförordningens mål (artikel 19 i grundförordningen).

En utmaning vid införandet av landningsskyldigheten, men även tidigare då förbudet mot uppgradering av fångst ("high-grading") fanns, är obalans mellan den nationella kvot- och fångstsammansättningen. Medlemsländernas procentuella andel av TAC:n 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. Detta innebär att det finns en utmaning med så kallade begränsande kvoter.

För att komma åt denna problematik fokuserar EU:s gemensamma fiskeripolitik på olika åtgärder såsom selektiva redskap. Det finns även olika typer av undantag och flexibilitetsmekanismer som syftar till att underlätta landningsskyldigheten. Även utformningen av fördelningssystem förväntas bidra till att hantera utmaningen med begränsande kvoter. Överlåtbarhet i sig kan dock inte på egen hand lösa den grundläggande utmaningen med att kvoter och fångster inte stämmer överens.

Det finns flera delar av förvaltningen som påverkar förekomsten av begränsande kvoter och därmed också incitament till olovligt utkast av fisk. I alla system att fördela fiskemöjligheter kan det finnas risk för olovliga utkast och ett fördelningssystem i sig hindrar inte kompletterande åtgärder. Vilka redskap som är tillåtna att använda 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 resultera i användande av mindre selektiva redskap. Skulle exempelvis bara artselektiva redskap som rist och bur tillåtas i kräftfisket så skulle bifångster av fisk och inadekvat kvottäckning inte vara ett problem. Andra faktorer som kan tänkas påverka dessa incitament är kontroll, storleken på sanktioner, hur marknaden för överlåtelser fungerar, m.m. Orapporterade utkast har länge varit ett problem, även innan landnings-skyldighetens införande då förbudet mot uppgradering av fångst "high-grading" rådde.

4.1.2 Hur ser efterlevnaden ut?

Landningsskyldigheten ställer krav på fångstmönster och redskapsanvändning som matchar storleken på kvoter. På individnivå innebär detta att fiske bör ske med de fiskemönster och redskap som matchar de fiskemöjligheter som den enskilde fiskaren har och/eller lyckas skaffa sig genom överlåtelser. Ett praktiskt exempel på detta är att fiske efter havskräfta bör ske med artsortande rist istället för seltratrål om det är så att en fiskare på individuell nivå inte har tillräckligt med fiskemöjligheter för den fisk (bifångster) som riskerar att fångas med seltratrål.

Ett antal olika indikatorer kan studeras för att få en uppfattning om huruvida landningsskyldigheten efterlevs eller inte. Sådana indikationer kan vara fiskeansträngning med olika redskap, fångstskattningar och rapportering av fisk under minsta referensstorlek för bevarande (MRB).

Efterlevnad av landningsskyldigheten inom EU

På EU-nivå finns flera indikationer på att landningsskyldigheten inte efterlevs av alla fiskare (EFCA, 2019⁸⁰). Observationer av Europeiska fiskerikontrollbyrån ledde till att EU-kommissionen i sitt årliga policymeddelande för år 2020 alarmerade om en allmän bristande efterlevnad av landningsskyldigheten som förvärras av svårigheter att effektivt kontrollera efterlevnaden med konventionella medel (COM(2020) 248 final⁸¹). Det beror troligen på flera faktorer såsom svårigheter att kontrollera landningsskyldigheten, obalans i kvot- och fångstsammansättning, tillåtna redskap, lönsamhet m.m. Det tyder på att kompletterande åtgärder, t.ex. någon form av incitament, redskapsreglering och/eller effektivare kontrollverktyg (t.ex. CCTV/kamerabevakningssystem), krävs för att det inte bara ska innebära en större möjlighet utan även en större faktisk efterlevnad av landningsskyldigheten.

Redskapsanvändning före och efter år 2017

År 2017 avskaffades 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. Detta har troligen påverkat redskapsanvändningen, varför det är svårt att särskilja effekterna av effortsystemets avskaffande och införandet av det nya fördelningssystemet år 2017, när det gäller redskapsanvändning.

I HaV:s utvärdering från år 2018 (se bilaga 2) konstaterades en ökad fiskeansträngning med seltratrål med redskapskod 345⁸² och en procentuellt minskad ansträngning med bottentrål försedd med artsorterande rist, det första året. Utvärderingen pekade också på ett lågt nyttjande av flera demersala kvoter och att det förekommit friktioner när det gäller överlåtelser av fiskemöjligheter.

I SLU:s analys (bilaga 3) presenteras fiskeansträngning (miljoner KW-timmar) per redskapskategori för åren 2011-19 (se tabell 2.1 i bilaga 3). Det konstateras att den totala demersala fiskeansträngningen var 12 % lägre under perioden 2017-19 än under åren 2011-14 (den referensperiod som användes vid fördelning av fiskemöjligheter). Sammanställningen visar bland annat också att fiskeansträngningen med seltratrål ökat sedan år 2017, liksom fisket med bottentrål med 120 mm maskstorlek. Blandtrålfisket har

⁸⁰ 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>

⁸¹ Towards more sustainable fishing in the EU: state of play and orientations for 2021. Tillgänglig online: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/EN/COM-2020-248-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

⁸² Bottentrål med minsta maskstorlek 90 mm, utrustad med sorteringspanel med minst 270 mm diagonalmaska (eller 140 mm fyrkantsmaska).

som helhet ökat med 47 % per år för åren 2017-19 jämfört med referensperioden. Fiskeansträngningen med artsorterande rist minskade avsevärt mellan åren 2016 och 2017, för att sedan öka något under kommande år. Jämfört med referensperioden (2011-14) har användandet av kräfrist åren 2017-19 minskat med 36 %. Burfisket efter havskräfta ligger enligt SLU relativt stabilt över tiden.

Samtidigt som fiskemönstren inte indikerar en mer selektiv inriktning visar SLU:s analys att sedan införandet av det demersala systemet (och landningsskyldigheten) så har det svenska kvotnyttjandet (inklusive uppskattade utkast) minskat dramatiskt och ligger numer för de flesta bestånd lägre än 100 % (se tabell 5 i bilaga 3). SLU konstaterar att detta innebär att de betydande utmaningar vad gäller adekvat kvottäckning som förutsågs innan systemet infördes i praktiken aldrig har realiserats.

Användning av nya selektiva och skonsamma redskap

Sedan år 2014 har HaV gett SLU uppdrag att tillsammans med fiskenäringen utveckla nya selektiva och skonsamma fiskeredskap. 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 inte har rättsliga eller administrativa hinder till användning av fiskenäringen. Trots det har användandet av dessa redskap hos svenska fiskenäringen varit låg och SLU bedömer att det för 13 utav de 15 redskapen finns behov av förvaltningsåtgärder och/eller andra incitament för att redskapen verkligen ska komma till bred användning i fisket (Nilsson et al., 2018⁸³). Behov av incitament och/eller framtvingande åtgärder för att nå ökad användning av nya selektiva och skonsamma redskap betonas också i internationell forskning (se t.ex. Jennings and Revill, 2007⁸⁴).

Olovliga utkast och rapportering av fisk under minsta referensstorlek för bevarande

Olovligt utkast anses fortfarande förekomma. I torskfisket i Östersjön år 2017 var redovisad torsk under MRB betydligt lägre (2 %) än skattningar som visar på ungefär 15-20 % torsk under MRB (HaV, 2018).

Det noterades i HaV:s utvärdering (bilaga 2) att landningar av fångster under MRB (för arter/fisken som var infasade i landningsskyldigheten år 2017) varit lägre än förväntat (exempelvis torsk i Östersjön). Även SLU:s analys (bilaga 3) visar på en underrapportering av utkast, BMS⁸⁵ och tillåtna undantag, både innan och efter det nya fördelningssystemets införande.

⁸³ Nilsson, HC., Andersson, E., Hedgärde, M., Königson, S., Ljungberg, P., Lunneryd, S.-G., Lövgren, J., Övegård, 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.

⁸⁴ 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>

⁸⁵ Below Minimum Size. Fångst som är under minsta referensstorlek för bevarande.

4.1.3 Systemets bidrag till att hantera utmaningen med begränsande kvoter

I den utvärdering som HaV utförde år 2018 (bilaga 2) av det första året med det demersala systemet undersöktes systemets bidrag till att hantera utmaningen med begränsade kvoter. I utvärderingen betonades att i både Sverige och andra medlemsstater så har begränsande arter ansetts vara en av de stora utmaningarna i samband med införandet av landningsskyldigheten. Med begränsande kvoter avses här kvoter som fångas i flera olika redskap/fisken och vars nationella kvot riskerar att ta slut innan året är slut. Förekomsten av begränsande kvoter grundar sig i skillnader mellan kvot- och fångstsammansättning (sett till tidigare bedrivet fiske), tillåtna redskap och skattade fångster i olika redskap. Fördelning av fiskemöjligheter är ett av flera verktyg att hantera denna utmaning, och Sverige har ett krav i grundförordningen att ta hänsyn till hur fångstsammansättningen sannolikt kommer att se ut för de fartyg som deltar i blandfisket (artikel 16.7 i grundförordningen). Detta kan i sin tur ställa krav på t.ex. redskapsreglering eftersom enskilda länders kvotsammansättning sällan stämmer överens med fångstsammansättningen. Andra verktyg är exempelvis att utveckla mer selektiva redskap, ändra fiskemönster, göra undantag från landningsskyldigheten, utföra nationella kvotbyten och införa flexibilitetsbestämmelser.

Genom att ansvaret för fiskemöjligheter läggs på fartygsnivå minskar behovet av kollektiva redskapsstopp till följd av att kvoten av en begränsande art tagit slut. Detta var en av anledningarna till att ett system med individuella fiskemöjligheter inom demersalt fiske bedömdes som bättre lämpat under en landningsskyldighet än det tidigare systemet med fångstbegränsningar (ransoner). Fiskemöjligheter kan dock vara begränsande på individnivå; trots ökade planeringsmöjligheter och möjligheter till överlåtelse kan vissa kvoter bli begränsande på individuell nivå om det exempelvis råder stora skillnader mellan kvot- och fångstsammansättning eller/och om det finns handelsfriktioner i överlåtelse (bland annat svårigheter att hitta någon som kan/vill överlåta trots att tillgänglig kvot finns). Detta skulle i sin tur kunna leda till avsaknaden av adekvat kvottäckning på individnivå, vilken är en av flera faktorer som orsakar incitament till olagliga utkast.

För åren som föregick det demersala systemet (2014-16) var de skattade fångsterna i flera fall långt över kvoterna (torsk i Skagerrak, torsk i Kattegatt, vitling med flera), varför dessa förutsågs bli begränsande under landningsskyldigheten.

Det konstaterades i HaV:s utvärdering att ett relativt högt antal överlåtelse av fiskemöjligheter skedde under år 2017, av både målarter och de som även kan fångas som bifångst, vilket är ett tecken på att den eftersträlvade flexibiliteten i systemet kommit igång och att den fungerar rent praktiskt. Samtidigt dras slutsatsen att det är svårt att avgöra hur systemet under det

första året bidragit till att hantera utmaningen med begränsande kvoter, bland annat eftersom det är svårt att veta vilka överlåtelse som syftar till att hantera just detta.

SLU har i sin analys (bilaga 3) undersökt om systemet bidragit till att hantera utmaningen med begränsande kvoter. Som ovan beskrivits visar SLU:s analys att svenska fångster (landningar och utkast sammantaget) av potentiella begränsade arter generellt inte har nått upp till kvoterna sedan införandet av det demersala systemet år 2017. Mindre fisk har fångats än tidigare år trots ökad ansträngning med seltratrål i kräftfisket. Fångster av exempelvis torsk har skett inom kvoterna, även när skattade utkast tas med (se tabell 5 i bilaga 3). Den minskade förekomsten av fisk i Västerhavet har således inneburit att överlåtbarhet (i alla fall på nationell nivå) inte har behövts för att hantera utmaningen med begränsande kvoter. Då kvoterna inte varit begränsande konstaterar SLU att det ännu inte kunnat testas huruvida systemet bidrar till att hantera denna utmaning.

4.1.4 Ökade planeringsmöjligheter och flexibilitet för att underlätta landningsskyldigheten

Ett system baserat på individuell tilldelning av fiskemöjligheter bygger på individuellt ansvar för fiskemöjligheter och medger en viss ökad möjlighet för enskilda fiskare att anpassa sina fiskemöjligheter samtidigt som det minskar behovet av kollektiva redskapsstopp. Jämfört med tidigare system med fångstbegränsningar per vecka (eller månad) i Västerhavet innebär det nya systemet ökade möjligheter för enskilda fiskelicensinnehavare att kunna planera sitt fiske under året. Detta har många framhållit som mycket positivt i enkätsvaren till den utvärdering som utfördes år 2018.

Sett till fiskeansträngning och fångster kan det även tänkas innebära en större möjlighet till högre effektivitet i fisket, i form av fångst per ansträngning (fångst per fiskeansträngning i trålfisket i Västerhavet ökade under år 2017). Ökad fångst per fiskeansträngning kan dock bero av flera olika faktorer, såsom det sänkta minimimåttet för havskräfta som infördes år 2016, men skulle även kunna bero på de ökade planeringsmöjligheterna som det nya systemet innebär.

I enkäten som genomfördes i samband med utvärderingen svarade många yrkesfiskare att de anser att det nya systemet med årliga tilldelningar skapar bättre planeringsmöjligheter för dem.

4.1.5 Sammanvägd bedömning och diskussion av systemets effekter på efterlevnad av landningsskyldigheten

Det demersala systemet som infördes år 2017 innebär förutsättningar att kunna planera sitt fiske under året samt en ökad möjlighet att anpassa sina fiskemöjligheter till förväntade fångster genom möjlighet till överlåtelse. Systemet möjliggör därmed ökad hantering av begränsande kvoter. Det är dock svårt att bedöma hur överlåtelse använts för att hantera utmaningen

med begränsande kvoter. SLU:s analys visar att under åren 2017-19 har begränsande kvoter generellt inte förekommit. Mindre fisk har fångats än tidigare år trots ökad ansträngning med seltratrål i kräftfisket. Fångster av exempelvis torsk har skett inom kvoterna, även när skattade utkast räknas med. Då det inte funnits något problem med begränsande kvoter konstaterar SLU att det inte har kunnat testas huruvida systemet bidrar till att hantera efterlevnaden av landningsskyldigheten. Ett mönster som är tydligt i SLU:s analys är att särskild kvot för på förhand identifierade begränsade arter landas av färre fartyg än förväntat under landningsskyldighet (se figur 4.1 i bilaga 3). Det skulle kunna vara en indikation på att överlåtelser kan ha drivits av ekonomiska skäl (landningsvärdet) istället för anpassning till landningsskyldigheten, men det finns även alternativa förklaringar såsom att kvoterna i realiteten inte varit begränsande.

Även om fiskkvoterna i Västerhavet inte varit begränsande de senaste åren så är det viktigt att systemet kan fungera även vid hållbara beståndsnivåer av fisk. Incitament till utkast, inadekvat kvottäckning och felrapportering beror av många olika faktorer, exempelvis vilka redskap som är tillåtna att använda, utformning av fördelningssystem, kontroll, storleken på sanktioner, hur marknaden för överlåtelser fungerar, m.m. Även om individuella kvoter och överlåtbarhet ger bättre planeringsmöjligheter och möjlighet till överlåtelser så är det alltså flera delar av förvaltningen som påverkar efterlevnaden av landningsskyldigheten. Därför är det viktigt att en helhetssyn tillämpas och att fördelningssystemet kombineras med andra verktyg i förvaltningen.

Rapporteringen av utkast har länge varit bristfällig och ser inte ut att ha förbättrats sedan landningsskyldighetens införande. Med tanke på att utvecklingen i fisket dessutom gått mot mindre selektiva redskap ser HaV att det kan finnas behov av åtgärder för att öka användandet av skonsamma och selektiva redskap, exempelvis genom reglering av mindre selektiva redskap eller någon form av incitament, t.ex. inom ramen för det demersala systemet. Här kan nämnas att från den 15 augusti 2020 gäller ändrade redskapsregler i Skagerrak och Nordsjön vilka innebär att vissa selektiva redskap ska användas vid bottentrålning.⁸⁶

⁸⁶ Bland annat ska seltratrål med 300 mm panel användas i Skagerrak utanför trälgränsen från och med den 15 augusti 2020. Beslutet, som fattades av EU:s ministerråd och är en del av beslutet kring fiskekvoter i Västerhavet, innebär att tidigare nationellt beslut om förbud tidigare lades. 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>

4.2 Effekter på lönsamheten i fisket

I uppdraget ingår att utvärdera det demersala systemets effekter på lönsamheten i fisket. Vid en ekonomisk utvärdering av förändringar i förvaltningen, såsom införandet av ett nytt system att fördela fiskemöjligheter, är det svårt att separera vilka faktorer som driver observerade utfall och till hur stor grad. Det finns många faktorer som har inverkan på fiskeflottans ekonomi, vilket är viktigt att ha i åtanke när graferna och siffrorna studeras i denna analys. Förändringar i fiskeflottans ekonomi kan exempelvis bero på kvotförändringar, priser, förändringar i system att fördela fiskemöjligheter eller andra förändringar som skett i förvaltningen. Därför är det svårt att särskilja effekterna av olika faktorer. HaV saknar även mandat för att samla in prisuppgifter vid försäljning av fiskemöjligheter/fiskerättigheter. Från en enkätstudie (HaV, 2018) framkommer det att ersättning vid mottagande av demersala fiskemöjligheter ibland sker i form av byten av andra arter och att det i vissa fall sker utan ersättning. Således begränsas även denna aspekt av utvärderingen. Vad som är möjligt är att ge en deskriptiv bild över de ekonomiska aspekterna över tid och resonera kring olika faktorerers möjliga inverkan.

De ekonomiska analyserna bygger på data från loggböcker, avräkningsnoter, registerdata från SCB samt enkäter som HaV samlar in under uppdraget EU-MAP och Data Collection Framework. Datan innehåller fartyg som har redovisat ett fångstvärde och/eller dagar till sjöss. Då delar av den ekonomiska datan inte är tillgänglig förrän i slutet av året innehåller vissa analyser endast data från år 2018 medan andra även innehåller data från år 2019.

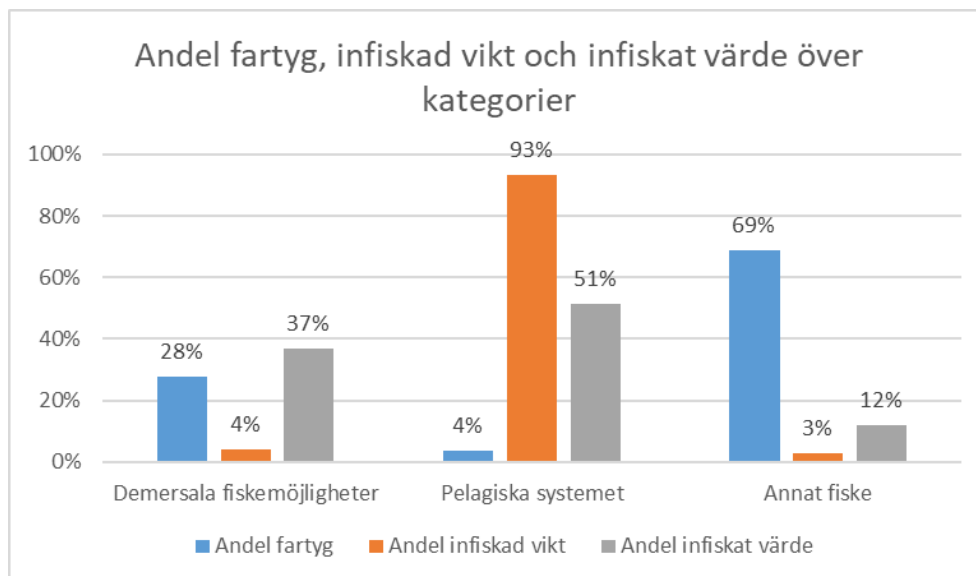
Datan är uppdelad i tre kategorier där de som under något av åren 2017, 2018 och 2019 haft ett demersalt tillstånd och fått en tilldelning av demersala fiskemöjligheter hamnar i kategorin "Demersala fiskemöjligheter". Om en fiskelicensinnehavare däremot ingår i det pelagiska systemet, genom att ha ett fisketillstånd för pelagiska arter, så har denne blivit kategoriserad i kategorin "Pelagiska systemet". Det finns några licensinnehavare som har både pelagiska fiskerättigheter och demersala fiskemöjligheter och dessa har blivit placerade i kategorin "Pelagiska systemet". Den tredje kategorin är "Annat fiske" vilken består av övrigt yrkesfiske. Där ingår bland annat licensinnehavare som oftast bedriver fiske i mindre skala inom exempelvis pelagiska eller demersala kustkvoter, men i kategorin ingår även övriga fisken såsom siklöjefisket, laxfisket, o.s.v.

4.2.1 Generell översikt över fiskare i de olika kategorierna

År 2018 landade fisket från de fartyg som tillhör kategorin "Demersala fiskemöjligheter" 8 718 ton till ett värde av ungefär 426 miljoner kronor. Värdet motsvarar cirka 36 % av Sveriges yrkesfiskares infiskade värde. Det bidrar till Sveriges BNP med drygt 171 miljoner kronor vilket är ungefär 32 % av vad hela yrkesfisket bidrar med till Sveriges BNP. Vad gäller antalet heltids-ekvivalenter som fisket inom det demersala systemet bidrar till så är det

totalt 335 stycken, vilket motsvarar 28 % av det totala antalet heltids-ekvivalenter för yrkesfiske i Sverige.

Figur 2. Andel fartyg, infiskad vikt och infiskat värde år 2018.



Figur 2 visar andelarna av fartyg, infiskad vikt och infiskat värde för de tre kategorierna definierade ovan - demersala fiskemöjligheter, pelagiska systemet och annat fiske - för år 2018. Figuren visar att de i kategorin demersala fiskemöjligheter står för 28 % av antalet fartyg, 4 % av den infiskade vikten och 36 % av det infiskade värdet. Yrkesfiskarna inom kategorin pelagiska systemet står för 4 % av andelen fartyg men 93 % av den totala infiskade vikten samt 51 % av det totala infiskade värdet.

Tabell 1 nedan visar en översikt av ekonomiska värden för de olika kategorierna uppdelat på längd- och redskapssegment för år 2018. Inom kategorin demersala fiskemöjligheter är antalet fartyg flest mellan 0-10 meter (som fiskar med passiva redskap) följt av segmentet 12-18 meter (som fiskar med aktiva redskap). Segmentet 18-24 meter med demersala fiskemöjligheter och som fiskar med aktiva redskap har högst förädlingsvärde men också högst antal heltidsekvivalenter. En heltidsekvivalent likställs med en heltidstjänst och variabeln förädlingsvärde per heltidsekvivalent visar hur varje segment bär sina egna kostnader. Detta värde anses vara bra om det ligger mellan 350 000-400 000 kronor. Vad gäller bruttoresultat, vilket inkluderar lönekostnader, så är det däremot högst resultat för fartyg mellan 12-18 meter som fiskar med aktiva redskap. Fartyg som är större än 24 meter och som fiskar med aktiva redskap, uppvisar lägre siffror. I detta segment och kategori var det endast de som fiskar efter nordhavsräkor som visade ekonomiskt gynnsamma värden och de som fiskade efter andra målarter visade på sämre ekonomisk prestation, vilket drar ner resultatet i segmentet och kategorin. Fartyg mellan 0-10 meter som fiskar med passiva redskap visar lite svagare siffror än de andra delarna av flottan. Det segment som

visar bäst resultat är fartyg mellan 12-18 meter som fiskar med aktiva redskap; det har ett förädlingsvärde per heltidsekvivalent på 636 360 kronor.

De andra två kategorierna ser lite annorlunda ut. De yrkesfiskare som tillhör kategorin pelagiska systemet är betydlig färre men har högre bruttoresultat och högre förädlingsvärde. Eftersom vissa längdsegment innehåller få fartyg kan inte tillhörande ekonomiska värden redovisas på grund av sekretess. Det lönsammaste segmentet inom det pelagiska systemet är de fiskare med fartyg som är större än 24 meter. De har ett bruttoresultat på ungefär 171 miljoner kronor och förädlingsvärdet per heltidsekvivalent ligger på cirka 1,6 miljoner kronor.

Hos andra yrkesfiskare som varken tillhör någon av kategorierna demersala fiskemöjligheter eller pelagiska systemet är det ekonomiska resultatet lägre. Inom denna kategori är det två segment som år 2018 visar på negativt bruttoresultat; de med fartyg som är 0-10 meter respektive större än 12 meter och fiskar med passiva redskap. Dessa två segment visar även ett förädlingsvärde per heltidsekvivalent som är lägre än 350 000 kronor, d.v.s. dessa segment klarar inte av att bära sina egna kostnader. Inom denna kategori ingår siklöjefisket som är ekonomisk gynnsamt vilket speglas i resultaten hos fartygen med aktiva redskap och är mellan 12-18 meter samt hos de med passiva redskap mellan 10-12 meter.

Tabell 2 visar en sammanställning uppdelat på "fiske", där fiske definieras utifrån vilken art som majoriteten av fångstvärdet består av. Tabellen illustrerar att olika fisken har olika lönsamhet. Eftersom denna uppdelning baseras på majoriteten av landat värde så finns möjligheten att ett fartyg har ändrat sin fångstsammansättning av arter vilket gör att grupperingen av antalet varierar över tid och att samma fartyg kan hamna i olika kategorier två olika år. Det är därför osäkrare att analysera lönsamheten baserat på art än på längd och redskapssegment över tid. Tabell 2 visar dock denna uppdelning för år 2018 för att ge en övergripande bild över vilka olika typer av fisken som bedrivs och variationerna i lönsamhet.

Kräftfisket visar på positivt bruttoresultat och ett förädlingsvärde per heltidsekvivalent på 539 272 kronor vilket är tillräckligt för att täcka sina egna kostnader. Detsamma gäller för räkfisket. Av de yrkesfiskare som har en blandad fångst och inte har någon majoritet av värdet från någon art så är det de yrkesfiskare som ingår i det pelagiska systemet som visar högst bruttoresultat, förädlingsvärde och heltidsekvivalent.

Tabell 1. Översikt av de olika kategorierna baserad på längd- och redskapssegment från år 2018.

Redskap	Längdsegment	Fiske	Antal fartyg	Infiskat värde	Infiskad vikt	Dagar till sjöss	Bruttoresultat	Förädlingsvärde	Heltidsekvivalent	Förädlingsvärde/ heltidsekvivalent
Aktiva redskap										
	00-12 meter	Demersala fiskemöjligheter	44	38 902 968	639 635	3 105	7 207 979	18 316 078	31	586 507
		Pelagiska systemet	2	1 817 739	524 167	102	*	*	*	*
		Annat fiske	32	23 024 844	1 701 719	905	7 716 921	12 568 729	12	1 036 956
	12-18 meter	Demersala fiskemöjligheter	51	105 232 201	1 491 943	5 072	25 742 349	48 835 134	77	636 360
		Pelagiska systemet	4	11 064 531	3 527 023	514	*	*	*	*
		Annat fiske	14	41 872 469	1 348 211	623	21 260 633	33 221 637	9	3 741 404
	18-24 meter	Demersala fiskemöjligheter	32	139 300 632	3 535 442	4 250	24 491 475	57 145 402	107	534 360
		Pelagiska systemet	7	35 857 235	10 073 442	934	6 866 280	16 607 524	20	833 200
	>24 meter	Demersala fiskemöjligheter ⁸⁷	13	81 071 647	2 224 398	1 558	-4 808 319	14 301 443	45	319 983
		Pelagiska systemet	19	550 422 370	186 031 974	2 946	171 044 414	256 133 383	154	1 665 936
Passiva redskap										
	0-10 meter	Demersala fiskemöjligheter	70	27 284 205	259 073	5 895	2 483 545	14 708 317	37	395 224
		Annat fiske	485	54 674 621	1 450 294	26 834	-28 675 206	25 972 717	170	152 729
	10-12 meter	Demersala fiskemöjligheter	34	38 422 321	588 139	3 804	11 844 886	20 338 561	38	542 221
		Annat fiske	71	16 493 558	1 282 485	4 047	-1 443 439	7 814 512	30	262 314
	>12 meter	Demersala fiskemöjligheter	2	1 001 156	28 204	198	*	*	*	*
		Annat fiske	7	1 546 665	97 003	407	-384 447	553 444	3	171 263
Totalt demersala fiskemöjligheter			246	431 215 130	8 766 834	23 882	66 721 313	174 109 863	337	516 636
Totalt pelagiska systemet			32	599 161 875	200 156 606	4 496	183 579 505	280 496 370	186	1 509 515
Totalt annat fiske			609	137 612 157	5 879 712	32 816	-1 525 537	80 131 039	224	357 601

⁸⁷ Siffror från detta segment visar på ett negativt bruttoresultat men ett positivt förädlingsvärde vilket är en effekt av att det i bruttoresultatet ingår arbetskraftskostnader men det saknas i förädlingsvärdet.

*Indikerar att siffror inte kan redovisas p.g.a. sekretess.

Totalsumma	887	1 167 989 162	214 803 152	61 193	248 775 281	534 737 272	747	715 937
-------------------	------------	----------------------	--------------------	---------------	--------------------	--------------------	------------	----------------

Tabell 2. Översikt över flottan uppdelat på artsegment och kategori för år 2018.

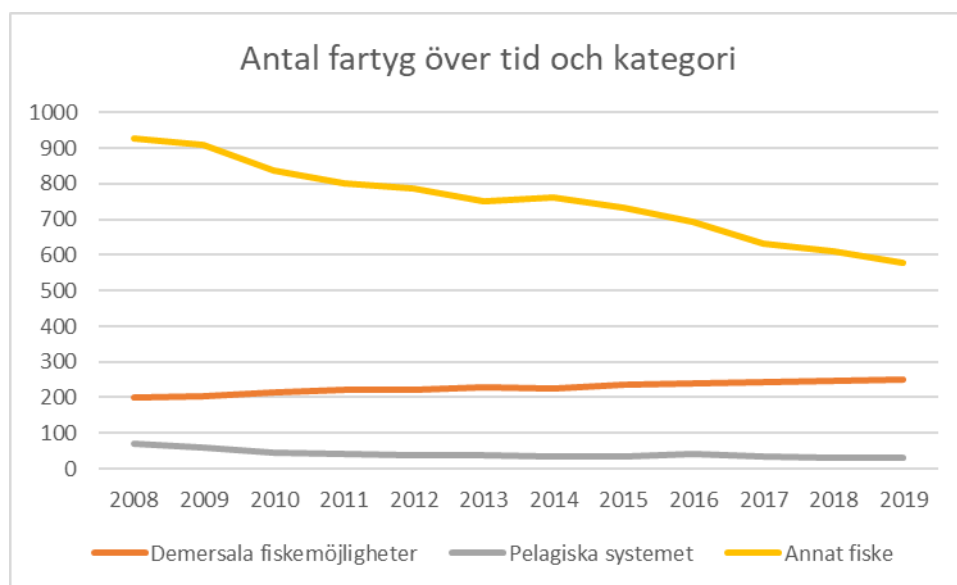
Fiske	Kategori	Fartyg	Infiskad vikt	Infiskat värde	Bruttoresultat	Förädlingsvärde	Heltidsekvivalent	Förädlingsvärde/ Heltidsekvivalent
Kräftfiske	Demersala fiskemöjligheter (Pelagiska systemet) ⁸⁸	146	2 367 776	187 329 635	40 564 173	90 126 444	167	539 272
		3	65 166	5 036 180	*	*	*	*
Laxfiske	Annat fiske	44	174 328	7 807 234	54 577	4 858 814	15	326 990
Fiske med blandad fångst	Demersala fiskemöjligheter	44	2 992 988	88 325 055	3 054 069	28 317 088	57	492 842
	Pelagiska systemet	29	200 091 440	594 125 695	179 872 671	276 207 243	182	1 514 278
	Annat fiske	338	2 991 515	43 781 089	-14 586 779	20 194 178	113	178 810
Räkfiske	Demersala fiskemöjligheter	40	1 777 128	137 376 459	26 083 166	50 307 431	89	565 823
	Annat fiske	39	1 777 032	64 427 286	29 536 220	45 364 756	14	3 220 069
Torskfiske	Demersala fiskemöjligheter	16	1 628 942	18 183 981	-2 980 096	5 358 900	24	227 905
	Annat fiske	107	803 473	11 850 253	-8 907 179	4 608 482	41	113 258
Ålfiske	Annat fiske	81	133 364	9 746 295	-7 622 376	5 104 809	42	122 991
Totalsumma		887	214 803 152	1 167 989 162	248 775 281	534 737 272	747	715 937

⁸⁸ Dessa tre fartyg/tillståndshavare har både demersala fiskemöjligheter och pelagiska fiskerättigheter. Därav har de, trots att de har demersala fiskemöjligheter, i denna analys blivit placerade i kategorin "Pelagiska systemet".

4.2.2 Deskriptiv beskrivning av kategorierna över tid

I detta avsnitt beskrivs de olika kategoriernas förändring över tid. Det demersala systemet infördes år 2017 och de som i figuren tillhör kategorin demersala fiskemöjligheter är de som sedan år 2017 ingått i det demersala systemet och fått tilldelning av demersala fiskemöjligheter (inklusive de som nyetablerats inom systemet sedan införandet)⁸⁹.

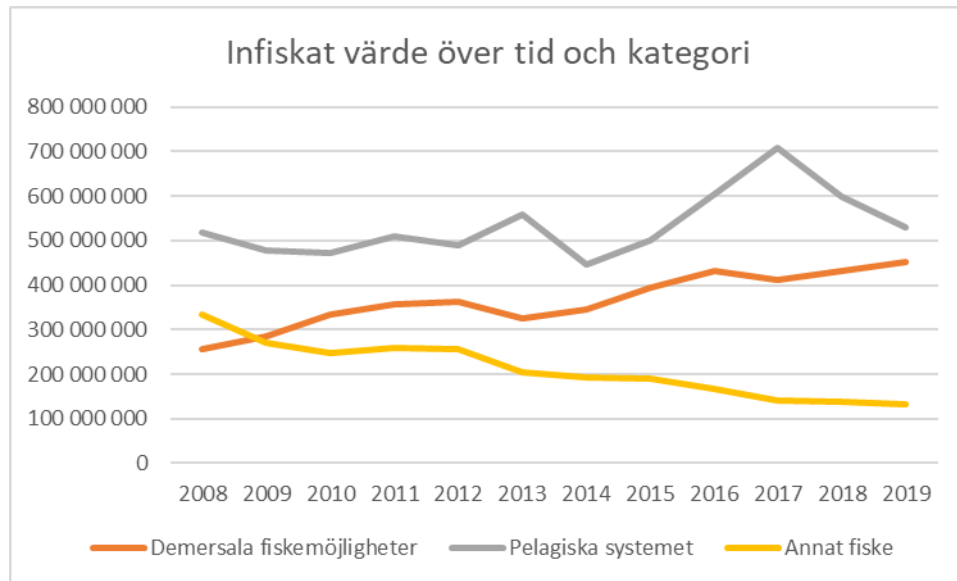
Figur 3. Antal fartyg per kategori över tid



Figur 3 visar antalet fartyg inom de olika kategorierna över tid. Över tid har fartyg inom kategorin demersala fiskemöjligheter stigit något medan de andra har sjunkit. Anledningen till detta är att det har funnits möjligheter att nyetablera sig inom det demersala systemet och beviljas en tilldelning av fiskemöjligheter. Det är framför allt nya burfiskare efter havskräfta som tillkommit sedan år 2017.

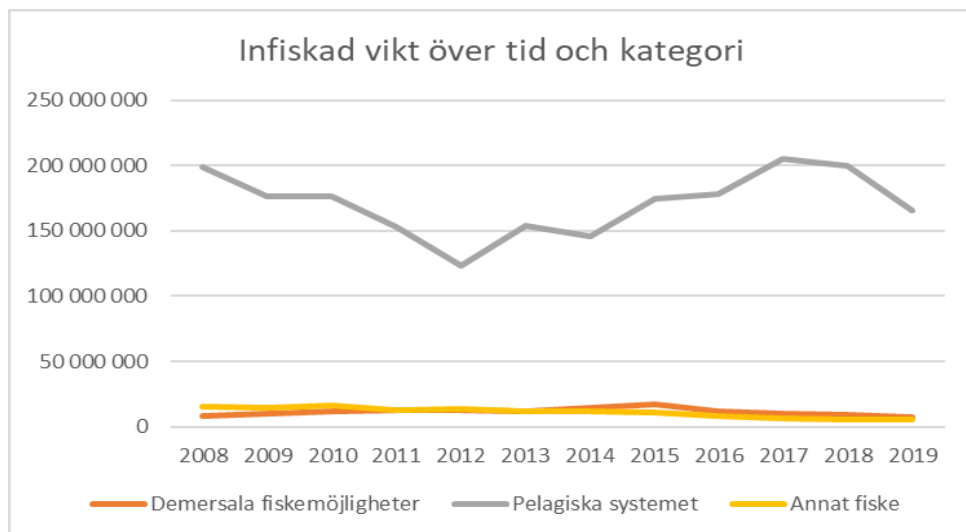
⁸⁹ Det kan noteras att antalet tillståndshavare i kategorin demersala fiskemöjligheter skiljer sig från det antal som presenteras i tabell 3 (Översikt av fisketillstånd). Det beror på att kategorin demersala fiskemöjligheter i den ekonomiska analysen bara beaktar de fartyg som har demersalt tillstånd och tilldelning av demersala fiskemöjligheter. I de fall en fiskelicensinnehavare med demersalt tillstånd har flera fartyg, t.ex. även mindre fartyg utan fisketillstånd, har samtliga dennes fartyg demersalt tillstånd (för att fiske inte ska kunna bedrivas på både kustkvot och inom det individuella systemet) men tilldelning av fiskemöjligheter på det större fartyget.

Figur 4. Infiskat värde per kategori över tid i SEK.



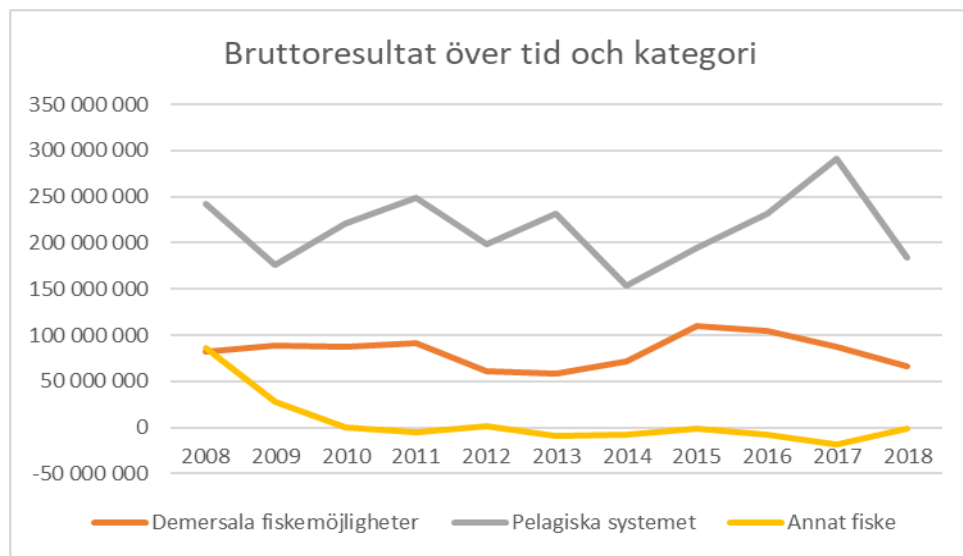
Figur 4 visar det infiskade värdet för de tre kategorierna över tid. Figuren visar att det pelagiska systemet över tid haft det högsta värdet men att det varit en nedgång år 2018 och 2019 jämfört med år 2017. I figur 5 nedan kan det utläsas att den infiskade vikten minskade samtidigt, vilken troligen beror på kvotförändringar. Vad gäller kategorin demersala fiskemöjligheter så kan en uppåtgående trend för infiskat värde observeras över tid. Utöver den uppåtgående trenden syns ingen tydlig trendförändring år 2017 då systemet med demersala fiskemöjligheter infördes.

Figur 5. Infiskad vikt per kategori över tid i kg



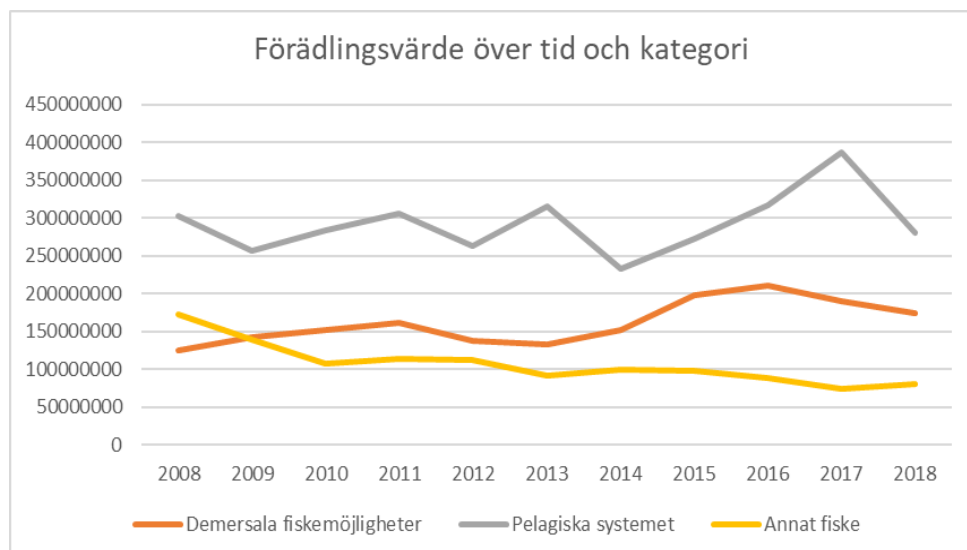
Vad gäller den infiskade vikten som visas i figur 5 så är det tydligt att kategorin pelagiska systemet står för den större delen av den totalt infiskade vikten. Det har skett en mindre förändring mellan kategorierna demersala fiskemöjligheter och annat fiske där figuren visar att demersala fiskemöjligheter de senaste åren har landat något mer än kategorin annat fiske.

Figur 6. Bruttoresultat per kategori över tid.



Figur 6 visar bruttoresultatet över tid per kategori. Figuren visar att bruttoresultatet är som högst hos fiskare i kategorin pelagiska systemet.

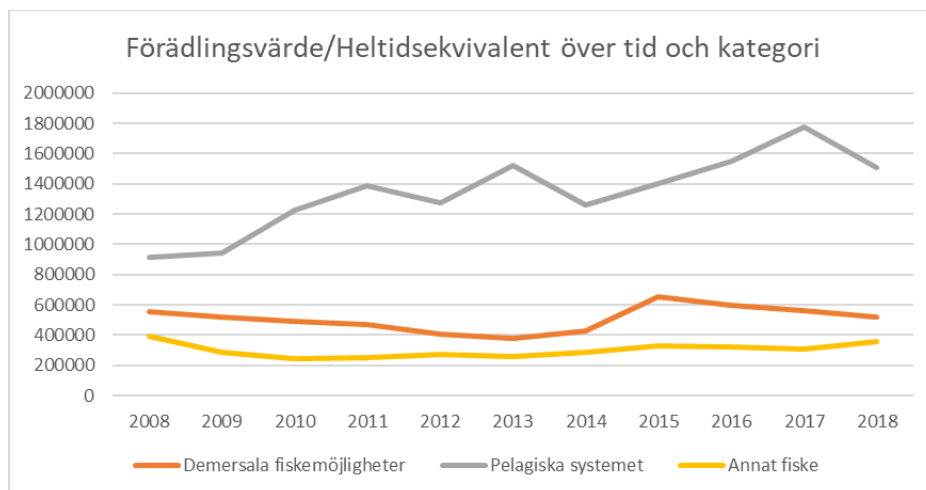
Figur 7. Förädlingsvärde per kategori över tid



Figur 7 visar förädlingsvärdet för de olika kategorierna över tid. Kategorin pelagiska systemet visar på högst förädlingsvärde följt av kategorin

demersala fiskemöjligheter. Figuren visar även att förädlingsvärdet minskat för pelagiska systemet efter år 2017. Vad gäller demersala fiskemöjligheter så syns en svagt nedåtgående trend sedan år 2016 men det finns ingen tydlig brytning runt år 2017 då systemet med demersala fiskemöjligheter infördes.

Figur 8. Förädlingsvärde per heltidsekvivalent per kategori över tid



Vidare visar figur 8 förädlingsvärdet per heltidsekvivalent. Denna variabel visar hur väl ett fiske kan klara av sina egna kostnader. Ett bra mått brukar vara mellan 350 000-400 000 kronor som motsvarar ungefär kostnaderna för en heltidstjänst för ett år. Även i denna figur är det tydligt att det är kategorin pelagiska systemet som har högst värde följt av kategorin demersala fiskemöjligheter. Över tid så har värdet hos kategorin demersala fiskemöjligheter varierat något men fortsatt legat i snitt på en bra nivå. Vad gäller det pelagiska systemet så har det varierat över tid något mer men fortsatt varit på hög nivå. Figuren visar emellertid att det finns yrkesfiskare inom kategorin annat fiske som kan ha svårt att täcka sina kostnader. Det är dock viktigt att notera att en del inom denna kategori är deltidsfiskare och även har andra inkomster.

4.3 Effekter på flottsstrukturen

Antal fartyg inom det demersala systemet

I det demersala systemet finns inga incitament att göra sig av med fartyg eftersom den årliga tilldelningen av fiskemöjligheter är knuten till både fiskelicensinnehavare och fartyg. Det finns ingen möjlighet att långsiktigt överlåta fiskemöjligheterna till en annan licensinnehavare vilket har inneburit att fartyg som inte används till egentligt fiske hålls kvar i systemet. Därför har det demersala systemet inte inneburit någon reduktion av antal fartyg som innehar både demersalt tillstånd och redskapstillstånd (däremot har antalet fartyg som endast har demersalt tillstånd minskat något, se nästa

stycke). Detta avspeglas också i att olika redskapstillstånd för vilka det behövs ett demersalt tillstånd inte har minskat i antal (se tabell 3 nedan). Eftersom nyetableringar inom demersala systemet medgivits, inom främst burfisket efter havskräfta, så har antalet fartyg med detta fisketillstånd ökat sedan införandet av det demersala systemet år 2017 (se mer om det nedan).

I det demersala systemet avräknas en fiskelicensinnehavares samtliga fångster samma individuella tilldelning, oavsett vilket av licensinnehavarens fartyg fångsten sker med. Det har därmed funnits incitament för licensinnehavare som har flera fartyg att göra sig av med eventuella mindre fartyg (utan fisketillstånd) i det fall de haft flera fartyg utöver "tillståndsfartyget". I systemet som fanns före år 2017 kunde licensinnehavares fångster med de mindre fartygen avräknas på den gemensamma kustkvoten men i det nya systemet avräknas det istället på individuell nivå. Detta tillsammans med kravet som finns att en licensinnehavare endast får förnyat demersalt tillstånd om infiskningskraven som finns för fisketillstånden är uppfyllda, är anledningen till att antalet demersala tillstånd minskat sedan systemets införande.

När det gäller fiske med demersala fiskemöjligheter finns det möjlighet att söka fisketillstånd för nyetablering inför varje fiskeår. Tillstånd kan endast beviljas om beståndssituationen tillåter det. På grund av beståndens status har främst nya burtillstånd för havskräfta medgivits då beståndssituationen för havskräfta är god, men även vissa fisketillstånd som sker med andra passiva redskap.

År 2019 hade 131 fiskelicensinnehavare fisketillståndet "Fiske med torsk-fångande redskap i Västerhavet"⁹⁰ medan antalet år 2017 var 127. Ökningen på fyra tillståndshavare beror på att nyetablering beviljades med passiva redskap år 2018.

När det gäller fiske efter nordhavsräka i Skagerrak/Kattegatt har antalet tillståndshavare i många år varit 62. Inom räkfisket finns en del fartyg som endast fiskar mindre mängder, vilket innebär att antalet fartyg högst troligen skulle minska om det funnits ett system med långsiktigt överlåtbara fiske-rättigheter. Under år 2019 stod 35 fartyg för 95 % av de totala landningarna av nordhavsräka. 18 fartyg landade mindre än 2 ton vilket indikerar att vissa fartyg endast fungerar som "kvotbåtar". Inom räkfisket finns det flertalet personer som har ägarandelar i två eller flera fartyg. I nuvarande årliga system saknas incitament för tillståndshavare att göra sig av med fartyg eftersom de då också går miste om fartygets tilldelning. Därför kan det

⁹⁰ Detta fisketillstånd innefattar både passiva redskap om fartyget är över 10 meter, kräfttrål med artsorterande rist (maskstorlek 79-89 mm) samt bottenrål med maskstorlek över 90 mm (TR1 och TR2). Det varierar vilken/vilka redskapsgrupper en fiskelicensinnehavare har tillstånd för. De som får fiska med TR1 och TR2 får alltid tillstånd för artsorterande rist eftersom det är mer selektivt, men inte tvärtom.

förväntas att antalet fartyg med räktillstånd fortsatt kommer vara 62 så länge systemet är årligt.

För fiske efter havskräfta med bur har antalet tillståndshavare ökat något. Det beror på att nyetableringar medgivits eftersom beståndssituationen för havskräfta varit bra de senaste åren. Några tillstånd har försvunnit sedan år 2017 på grund av att det årliga infiskningskravet på 800 kg inte uppfyllts.

Inför år 2018 infördes separata fisketillstånd för torskfångande redskap i delområdena för västra respektive östra Östersjön. I samband med detta fick de som under år 2017 haft ett fisketillstånd för torskfångande redskap i Östersjön, tillstånd för både västra respektive östra Östersjön år 2018. För att få förnyade tillstånd inför år 2019 krävdes att en tillståndshavare uppfyllt infiskningskravet i respektive område. Då många fiskare endast bedriver fiske i ett av delområdena så uppfyllde inte flertalet infiskningskravet för förnyat tillstånd i respektive delområde för år 2019, vilket förklarar den minskning som kan konstateras mellan antalet fisketillstånd för torskfångande redskap i Östersjön år 2018 och år 2019.

Tabell 3. Översikt av fisketillstånd åren 2012-19.⁹¹

Fisketillstånd	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012
Fiske efter nordhavsräka	62	62	62	62	62	62	62	62
Fiske efter havskräfta med bur	94	92	89	97	101	96	97	102
Fiske med torskfångande redskap i Östersjön (*)		-	175	191	198	224	238	251
Fiske med torskfångande redskap i västra Östersjön	91	158						
Fiske med torskfångande redskap i östra Östersjön	123	168						
Fiske efter konsumfisk inom Norges ekonomiska zon i Nordsjön söder om 62° N	9	8	7	6	6	6	6	8
Trålfiske efter nordhavsräka inom Norges ekonomiska zon i Nordsjön söder om 62° N	19	17	19	19	19	18	19	23
Fiske med vissa redskap i Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt (effort) (upphörde år 2017)		-	-	88	90	93	94	100
Fiske efter havskräfta med bottentrål försedd med artsorteringar (upphörde år 2017)		-	-	89	89	93	95	94
Fiske med torskfångande redskap i Västerhavet (**) (nytt från år 2017)	131	129	127	-	-	-	-	-
Demersala fiskemöjligheter (nytt från år 2017)	327	332	343	-	-	-	-	-

* Fisketillstånden för torskfångande redskap i västra respektive östra Östersjön ersatte den 1 januari 2018 det tidigare fisketillståndet för torskfångande redskap i Östersjön.

** Fisketillståndet för torskfångande redskap i Västerhavet ersatte den 1 januari 2017 de tidigare tillstånden för fiske med vissa redskap i Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt (effort) och fiske efter havskräfta med bottentrål försedd med artsorteringar.

Fartygskapacitet

Liksom antalet fartyg är den generella trenden att fartygskapaciteten i flottan totalt sett brukar minska något varje år, vad gäller både fartygskilowatt (kW)⁹² och bruttoton (bt)⁹³. Detta gäller även åren efter att det demersala systemet infördes år 2017. Av anledningarna som diskuterats ovan så har

⁹¹ Informationen är hämtad från HaV:s årsredovisningar från åren 2018 och 2019.

⁹² Fartygskilowatt är ett mått på fartygets motorkapacitet.

⁹³ Bruttoton är ett mått på fartygets lastförmåga.

dock det demersala systemet inte inneburit någon märkbar ändring, utöver den generella trenden, av fartygskapaciteten.

Tabell 4. Utveckling av flottans kapacitet åren 2012-19⁹⁴

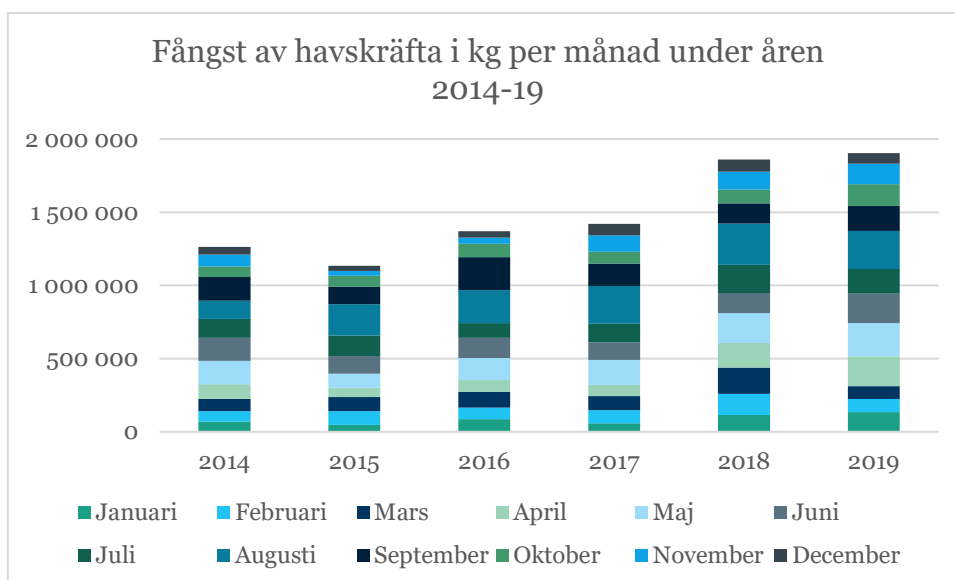
per 31 dec	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012
kW	132 860	144 963	148 268	157 972	160 227	166 680	166 056	172 528
bt	22 664	22 823	25 369	27 920	28 384	30 412	29 169	30 564
Antal fartyg	1 080	1 163	1 230	1 269	1 314	1 350	1 362	1 377

4.4 Effekter på fiske- och landningsmönster

Aggregerade landningar under året

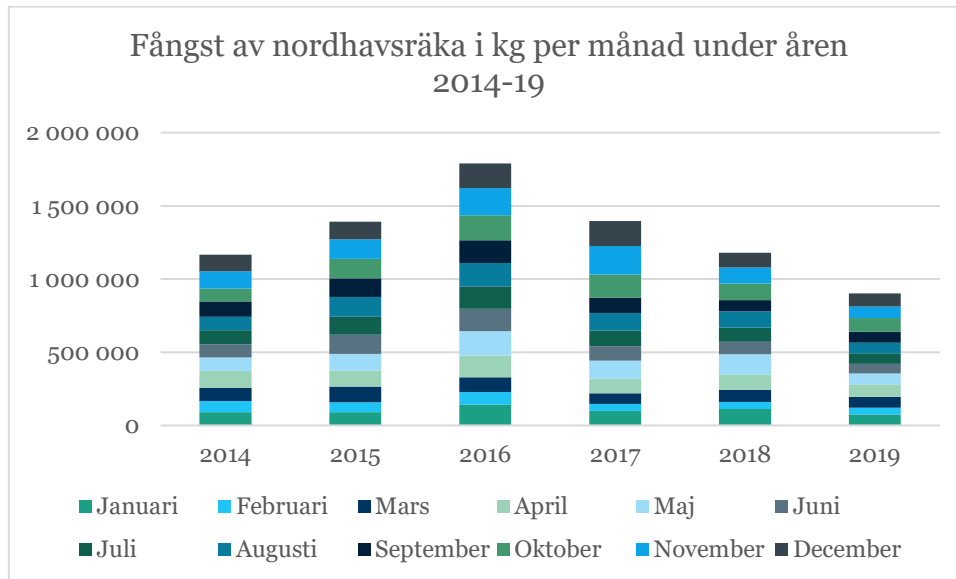
Fisket efter de främsta målarterna inom demersalt fiske, nordhavsräka och havskräfta, pågår under hela året. Figurerna nedan visar landningar per månad under åren 2014-19 för dessa arterer samt för torsk i Skagerak. När landningsmönster studeras i form av aggregerade landningar per månad så har detta inte påverkats av det demersala systemets införande, utan fisket pågår under hela året med något större fångster under vissa månader. Andelen fångst av havskräfta är exempelvis något större under augusti månad. Inom burfisket så är fångsterna som störst under våren. De totala nivåerna av landningarna varierar dock från år till år, vilket bland annat kan förklaras med variationer i kvoternas storlek.

Figur 9. Fångst av havskräfta per månad 2014-19

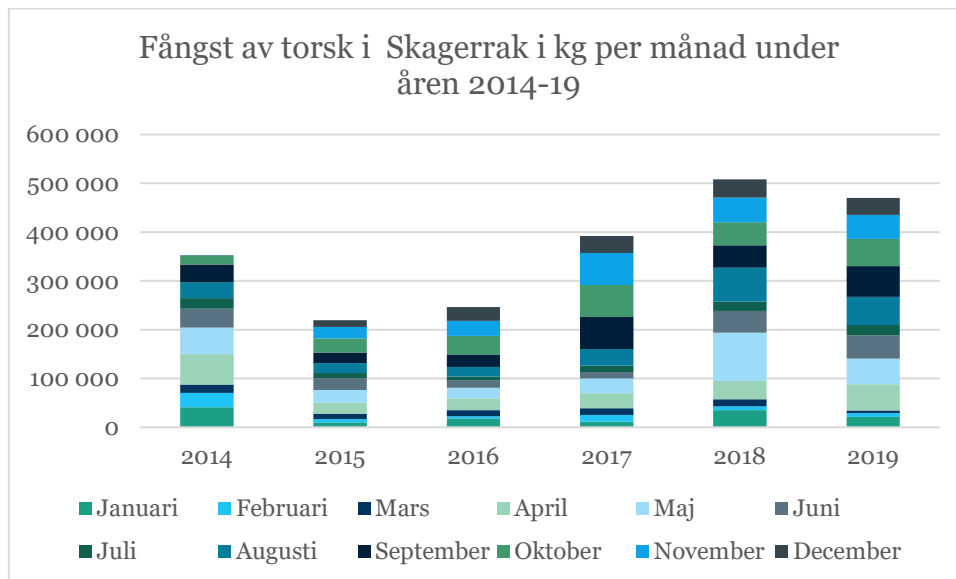


⁹⁴ Informationen är hämtad från HaV:s årsredovisningar från åren 2018 och 2019.

Figur 10. Fångst av nordhavsräka per månad 2014-19



Figur 11. Fångst av torsk i Skagerrak per månad 2014-19



Förändring i fartygsaktivitet

I SLU:s analys (bilaga 3) redovisas i tabell 4.1 antalet svenska fartyg som stod för 80 respektive 95 % av landningarna under referensperioden (2011-14) respektive vart och ett av åren 2017-19, av kvoterna för nordhavsräka i Skagerrak/Kattegatt, havskräfta, torsk i Skagerrak, torsk i Kattegatt och vitling i Skagerrak/Kattegatt. Sammanställningen visar att inom räkfloTTan fångades 95 % av de årliga landningarna av 42 fartyg under referensperioden

samtidigt som 35 fartyg stod för 95 % av fångsterna år 2019. Ett tjugotal fartyg fiskar samtidigt en mycket liten del av kvoten.

Detta indikerar, enligt SLU, att en konsolidering av räkflottan skett. Ett sådant mönster kunde ses redan år 2015 efter det att HaV möjliggjort tillfällig omfördelning av fiskemöjlighet där ett av två fiskefartyg avstod från sina fiskemöjligheter per tvåmånadersperiod till förmån för det andra fiskefartyget. Denna möjlighet infördes för att ge möjlighet till större infiskning och öka lönsamheten för räkfiskeföretagen samt även minska incitamentet till utkast av småräka. För havskräfta har däremot en betydligt mer modest förskjutning mot färre aktiva fartyg observerats.

Landningshamnar

När det gäller eventuella effekter på landningsmönster så har även landningshamnar studerats. Sammanställningar över landningshamnar före och efter det demersala systemets införande (perioden 2014-16 samt perioden 2017-19) för målarterna havskräfta och nordhavsräka finns i tabellerna B1 och B2 i bilaga 1. Dessa visar på att den absoluta majoriteten av landningarna sker i Sverige och är utspritt över ett stort antal landningshamnar. Någon märkbar skillnad av koncentration av landningshamnar kan inte observeras mellan de två olika perioderna. I utvärderingen av det pelagiska systemet jämfördes landningshamnar perioden före (2003-08) och efter systemets införande (2009-13). Jämförelsen visade att det i stor utsträckning var samma hamnar som var de viktigaste även om landningsvolymerna varierade över tiden.⁹⁵

4.5 Effekter på det demersala fisket på kustkvoterna

Nyttjande på de demersala kustkvoterna

De som endast fiskar efter demersala arter med passiva redskap i Västerhavet och Östersjön (undantaget de som fiskar med passiva redskap med tillståndskrav i Västerhavet eller har fisketillstånd för havskräfta med bur) tilldelas inte demersala årliga fiskemöjligheter. De kategorier av fiskare som inte tilldelas dessa fiskemöjligheter har möjlighet att bedriva fiske inom så kallade kustkvoter, där ingen fördelning på individuell nivå sker.

⁹⁵ Se Havs- och vattenmyndigheten, 2014. 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> och dess bilaga:

Waldo, S och Blomquist, 2014. Analys av kustkvot och regional fördelning av landningar inom det pelagiska systemet, AgriFoods economics centre/SLU. Tillgänglig online: <https://www.havochvatten.se/download/18.203ea9d8149410b71c25c412/1415178647814/bilaga-rapport-overlatbara-fiskerattigheter.pdf>

I det demersala systemet bestäms kustkvoternas storlek årligen utifrån tidigare års infiskning. Har nyttjandet på kustkvoten varit lågt ett år så sänks vanligtvis kustkvotens storlek kommande år. Kustkvoterna ges emellertid första prioritet vid kvotfördelningen och målsättningen är att de ska räcka hela året. Under året kan överföringar till segmentet med individuell tilldelning göras om nyttjandet är lågt på kustkvoten.

De demersala kustkvoternas storlek och dess nyttjande år 2017, 2018 och 2019 visas i tabell 6 nedan. Det är endast inom några av dessa kvoter det sker ett riktat fiske mot arten. Torsk är en målart i fisket med passiva redskap i Skagerrak, samt tidigare (innan nödåtgärd för att skydda torsken infördes från EU-kommissionen i juli 2019) i västra och östra Östersjön. I Kattegatt anges i TAC-förordningar sedan ett antal år (senaste är förordning (EU) nr 2020/123 för 2020) att kvoten för torsk endast får användas för bifångster. Övriga demersala kustkvoter utgörs av mindre kvantiteter för att täcka de bifångster av dessa arter som fås i de redskapsgrupper som omfattas av kustkvoten. Detta gäller havskräfta, kolja, vitling, gråsej och rödspotta.

När det gäller kustkvoten för torsk i Skagerrak har nyttjandet, mätt i kg, minskat kraftigt under perioden; från 59 ton år 2017 till 16 ton år 2019. Detta sammanfaller med nedgång i bestandsstorlek för torskbeståndet i Skagerrak och Nordsjön (ICES, 2019⁹⁶). Anledningen till den kraftiga sänkningen av nyttjandet är därför främst att tillgången på torsk minskat. Fångstmängderna är betydligt mindre än vad som allokerats till kustkvoten vid årens början och det har under året därför gjorts överföringar mellan kustkvot till de individuella demersala fiskemöjligheterna (se tabell 5).

⁹⁶ <http://ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2019/2019/cod.27.47d20.pdf>

Tabell 5. Demersala kustkvoter och nyttjande 2017-19

Art - Område	År	Initial total kvot SE (kg) ⁹⁷	Initial kustkvot (kg)	Slutlig kustkvot (kg)	Överfört från kustkvot till systemet p.g.a. lågt nyttjande	Nyttjat på kustkvoten (kg)
Gråsej - Nordsjön, Skagerrak, Kattegatt	2017	568 000 ⁽²⁾	23 000	23 000		5 100
	2018	600 000 ⁽⁸⁾	15 000	15 000		4 069
	2019	452 000	10 000	10 000		1 519
Havskräfta - Skagerrak, Kattegatt, Östersjön	2017	3 343 000 ⁽¹⁾	2 000	2 000		900
	2018	3 087 000 ⁽⁵⁾	2 000	2 000		258
	2019	3 611 000 ⁽¹¹⁾	2 000	2 000		363
Kolja - Skagerrak, Kattegatt, Östersjön	2017	197 000 ⁽³⁾	1 000	1 000		500
	2018	245 000 ⁽⁹⁾	1 000	1 000		118
	2019	170 000 ⁽¹²⁾	1 000	1 000		112
Rödspotta - Skagerrak	2017	736 000 ⁽⁴⁾	5 000	5 000		1 000
	2018	640 000 ⁽¹⁰⁾	4 000	4 000		1 627
	2019	709 000	3 000	4 000		239
Torsk - Kattegatt	2017	194 000	22 000	22 000		10 300
	2018	233 000	17 000	17 000		3 647
	2019	48 000	14 000	14 000		1 089
Torsk - Skagerrak	2017	804 000	110 000	110 000		59 200
	2018	1 119 000 ⁽⁶⁾	130 000	130 000		34 793
	2019	589 000 ⁽¹³⁾	90 000	60 000	-30 000	15 884
Torsk - Västra Östersjön (22-24)	2017	870 000	860 000	720 000	-140 000	724 700
	2018	870 000	861 000	561 000	-300 000	627 328
	2019	1 480 000 ⁽¹⁴⁾	800 000	700 000	-100 000	641 036
Torsk - Östra Östersjön (25-32)	2017	870 000 ⁽¹⁷⁾	860 000	360 000	-500 000	327 800
	2018	6 607 000	580 000	580 000		248 970
	2019	5 612 000 ⁽¹⁶⁾	500 000	500 000		118 579
Vitling - Skagerrak/Kattegatt	2017	99 000	4 500	4 500		100
	2018	99 000 ⁽⁷⁾	3 500	3 500		21
	2019	119 000 ⁽¹⁵⁾	1 000	1 000		1

⁹⁷ Kvoterna har justerats efter tillägg under året. (1) efter kvotjustering: 3 647 754, (2) efter kvotjustering: 597 268, (3) efter kvotjustering: 236 790, (4) efter kvotjustering: 785 100, (5) efter kvotjustering: 3 451 775, (6) efter kvotjustering: 1 201 102, (7) efter kvotjustering: 109 890, (8) efter kvotjustering: 660 530, (9) efter kvotjustering: 268 679, (10) efter kvotjustering: 718 510, (11) efter kvotjustering: 3 956 178, (12) efter kvotjustering: 196 868, (13) efter kvotjustering: 705 610, (14) efter kvotjustering: 1 483 133, (15) efter kvotjustering: 129 989, (16) efter kvotjustering: 635 461, (17) efter kvotjustering: 990 254

4.6 Inlåsnings effekter i det demersala systemet

I HaV:s utvärdering av det första året med det demersala systemet (se bilaga 2) diskuterades olika inlåsnings effekter som uppstår på grund av att det nuvarande systemet med årliga tilldelningar i kombination med infiskningskrav för att kunna beviljas förnyat tillstånd och få en individuell tilldelning nästkommande år leder till en situation där vissa fartyg endast fiskar tillräckligt för att uppfylla infiskningskravet.

Att fiskare ser till att behålla sina tillstånd och fartyg även fast de inte bedriver något egentligt fiske med det fartyget eller tillståndet kan tänkas bero på olika orsaker. Det kan vara så att de vill behålla tillstånden som option för framtiden eller för att fiskemöjligheterna förs över till ett annat fartyg som det egentliga fisket bedrivs med.

Förekomsten och formen av dessa fenomen varierar mellan olika fiskerier. I exempelvis räkfisket tycks det ofta handla om att fiskemöjligheter överförs från "kvotbåten" till ett annat fartyg. Under år 2019 var det arton fartyg med tillstånd att fiska nordhavsräka i Skagerrak/Kattegatt som landade mindre än 2 ton, samtidigt som trettiofem fartyg stod för 95 % av de totala landningarna .

I andra fall kan det handla om att fiskelicensinnehavarna är måna om att behålla sina fisketillstånd även om de inte bedriver något egentligt fiske. Detta gäller framförallt trålfisket efter torsk i Östersjön (innan nödgärden infördes) där endast en fjärdedel av de 39 tillståndshavarna under år 2017, och de senaste åren före dess, stod för runt 80 % av den totala infiskningen. Många fiskade endast tillräckligt för att kunna beviljas förnyat tillstånd nästkommande år.

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 fiskelicens samt 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.

En annan inlåsnings i nuvarande system är att det inte finns möjlighet att långsiktigt anpassa sina fiskemöjligheter efter sitt fiske. Referensperioden i nuvarande system (2011-14) blir äldre och avspeglar allt mindre aktuellt fiske. I nuvarande årliga system är fiskelicensinnehavarna bundna till den tilldelning de fick då systemet infördes (eller den grundtilldelning som

beslutas för nyetableringar), vilket över tid riskerar att skilja sig allt mer från fiskefartygets verksamhet och verkliga fångster.⁹⁸

4.7 Jämförelse med det pelagiska systemet

4.7.1 Introduktion

Inom det pelagiska fisket har det sedan år 2009 funnits ett system med individuella fiskerättigheter som är överlåtbara under en tioårsperiod. Detta system förlängdes för ytterligare en tioårsperiod i november år 2019. Det finns många skillnader mellan det pelagiska och demersala systemet som främst grundar sig i att det demersala systemet är årligt och det pelagiska systemet flerårigt. Effekterna av införandet av det pelagiska systemet har utvärderats av HaV (HaV, 2014)⁹⁹ och av miljö- och jordbruksutskottet i en rapport från riksdagen (Sveriges riksdag, 2016)¹⁰⁰.

Målet för det pelagiska systemet är dels att främja att fartygsstrukturen i den svenska fiskeflottan medverkar till att bevara fiskeresurserna och dels till ett fiske som i övrigt är hållbart i ekonomiskt, miljömässigt och socialt hänseende. Möjligheten till överlåtbarhet har sedan systemets införande lett till en kraftig reduktion i antalet fartyg och ökad lönsamhet för fartyg som ingår i det pelagiska systemet. Det finns även skillnader när det gäller möjlighet till nyetablering. De inlåsnings effekter som finns i det demersala systemet (se kapitel 4.6 ovan) finns inte i samma utsträckning i det pelagiska systemet eftersom överlåtelser över tid har kunnat bidra till strukturella förändringar av innehaven till skillnad från det demersala systemet med överlåtelser under året.

4.7.2 Förändring i antal fartyg

Sedan systemet med överlåtbara fiskerättigheter infördes år 2019 har det skett en omstrukturering av den pelagiska fiskeflottan vilket lett till att antalet fartyg mer än halverats och att lönsamheten förbättrats.

Innan det pelagiska systemet infördes år 2009 hade det pelagiska fisket en dålig lönsamhet och bedömningen var att det rådde en överkapacitet inom det pelagiska fisket. Det var också svårt att genomföra generationsskiften i fiskeföretagen eftersom det inte fanns någon möjlighet att överlåta fiske-

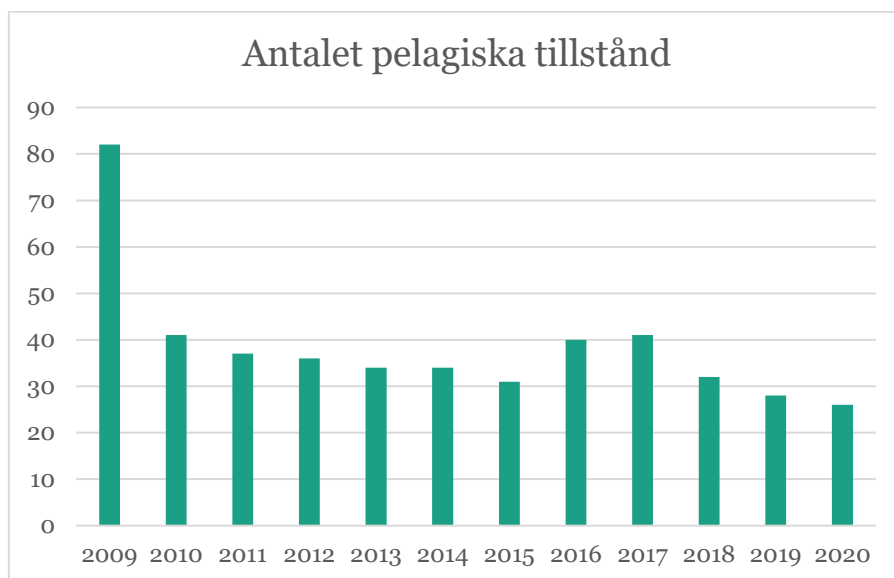
⁹⁸ Ett tillvägagångssätt att exempelvis med jämna mellanrum uppdatera referensperioden är troligen inte problemfritt då det riskerar leda till att yrkesfiskare kortsiktigt försöker uppnå hög fångshistorik (positionering) och en resistens mot att göra överlåtelser.

⁹⁹ Havs- och vattenmyndigheten, 2014. 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>

¹⁰⁰ Sveriges riksdag, 2016. 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_H40WFR7

rättigheter. Under denna tidsperiod var varje fiskelicensinnehavare en fysisk person (möjligheten för en juridisk person att vara licensinnehavare infördes under år 2014). Ett av de uttalade målen med införandet av det pelagiska systemet var att överkapaciteten inom det pelagiska fisket skulle minska. Systemet förväntades leda till en omstrukturering av flottan där färre fartyg skulle använda fiskeresursen mer effektivt, vilket i sin tur skulle förbättra lönsamheten. När det pelagiska systemet infördes år 2009 ingick 82 fartyg i systemet, en siffra som till augusti år 2020 minskat till 29 fartyg.¹⁰¹

Figur 12. Antal pelagiska tillstånd per år



Av figuren ovan framgår att antalet pelagiska tillstånd minskade kraftigt det första året efter införandet av det pelagiska systemet. Det hade varit känt bland yrkesfiskarna att ett pelagiskt system var på väg att införas och de sista åren innan införandet var det flera som bara upprätthöll sitt pelagiska fiske till dess att de tilldelades sina fiskerättigheter (vilka var baserade på den historiska infiskningen under referensperioden åren 2000-04 samt även fiske som påbörjades år 2005). Efter att det pelagiska systemet infördes år 2009 sålde de snart sina fiskerättigheter. Många affärer hade också gjorts upp innan systemet infördes genom avtal fiskare emellan. När sedan systemet infördes genomfördes många redan avtalade affärsuppgörelser.

¹⁰¹ I augusti 2020 är det 26 fartyg som är innehavare av individuella fiskerättigheter, därutöver tillkommer tre stycken fysiska eller juridiska personer som är innehavare av fiskerättigheter samtidigt som de inte har någon koppling till ett fiskefartyg. Avsaknaden av koppling till ett fiskefartyg har flera anledningar, där de vanligaste är en pågående nybyggnation av ett fiskefartyg eller nyligen genomförda försäljningar av fiskefartyg där ersättningsfartyg förväntas inregistreras inom kort.

Vidare framgår av figuren ovan att antalet pelagiska tillstånd ökade igen år 2016 vilket beror på att HaV det året införde krav på fisketillstånd för pelagiska arter för fartyg med en längd av minst 15 meter för fiske i Bottenhavet och Bottenviken (Östersjöns delområde 30-31). Efter denna ändring är det ytterligare innehavare av fiskerättigheter som sålt sina rättigheter, både bland dem som tilldelades fiskerättigheter år 2016 och bland dem som haft fiskerättigheter sedan tidigare.

Det finns en begränsning av innehavet av fiskerättigheter i lagen om överlåtbara fiskerättigheter (2009:866) där det framgår att en fiskelicensinnehavares innehav av fiskerättigheter får motsvara högst tio procent av den del av den nationella fiskekvoten som görs tillgänglig för fiske genom individuella kvoter. Inom det demersala systemet finns också begränsningar av en licensinnehavares högsta möjliga innehav av fiskemöjligheter men det är för dem baserad per kvot och inte såsom i det pelagiska systemet för samtliga tillgängliga fiskerättigheter.

HaV:s utvärdering¹⁰² av första året med individuella fiskemöjligheter i demersalt fiske visade att det finns fiskefartyg som inte används till något egentligt yrkesmässigt fiske utan infiskningskravet uppfylls årligen för att kunna beviljas förnyat fisketillstånd. Anledningen till detta förfarande kan vara att tillstånden behålls som en option för framtiden eller för att fiskemöjligheterna överläts till annat fartyg som det egentliga fisket bedrivs med. Förekomsten av dessa fenomen varierar mellan olika fiskerier, och utvärderingen visar att det är vanligast inom räkfisket och inom trålfisket efter torsk i Östersjön. Detta förfarande kan leda till antagandet att antalet fartyg inom det demersala fisket kan komma att minska vid ett införande av ett system med överlåtbara fiskerättigheter, i likhet med den initiala utvecklingen vad gäller de pelagiska fiskerättigheterna, men i vilken utsträckning beror bland annat på vilka mål som ett eventuellt framtida system med demersala fiskerättigheter kommer ha och hur det kommer utformas.

I det demersala systemet fanns det vid införandet inte något uttalat mål om att minska kapaciteten på samma sätt som i det pelagiska systemet. Syftet var där istället att underlätta genomförandet av landningsskyldigheten. Utvärderingen har visat att flertalet fartyg finns kvar och att flertalet håller sina fisketillstånd vid liv genom att uppfylla infiskningskraven.

Utvärderingen av det demersala systemet som gjordes år 2018 visade att det inom exempelvis räkfisket finns ett flertal fartyg som används som s.k. ”kvotbåtar”, vilket leder till antagande om att antalet fartyg kan komma att minska vid ett eventuellt införande av ett system med långsiktigt överlåtbara fiskerättigheter, men det är ännu oklart hur många fartyg det rör sig om. En

¹⁰² Fördelningssystem med individuella fiskemöjligheter inom demersalt fiske – utvärdering av det första året, Havs- och vattenmyndigheten, 2018.

indikator på förekomst av kvotbåtar inom räkfisket är att under år 2019 så stod trettiofem fartyg för 95 % av de totala landningarna av nordhavsräka medan arton fartyg landade mindre än två ton. Hur många fiskefartyg som kan komma att vara kvar i räkfisket är också beroende av utformningen av begränsningar i form av exempelvis maximalt tillåtet innehav av fiskerättigheter per fisketillståndsinnehavare och regler för hur överlåtelser får ske.

Vad gäller fisket efter torsk i Östersjön är det många av tillståndshavarna, såväl de som fiskar med aktiva som passiva redskap, som enbart fiskar i en begränsad omfattning för att uppfylla de årliga infiskningskraven (200 kg för de som fiskar med passiva redskap och 1 000 kg för de som fiskar med aktiva redskap) för att beviljas förnyat tillstånd nästkommande år. Under senare år har den uppfiskade andelen av totalkvoten minskat och flera faktorer ligger bakom den låga infiskningen, såsom exempelvis dålig lönsamhet och den svåra beståndssituationen för torsk i Östersjön (sommaren 2019 förbjöds torskfisket i stora delar av Östersjön, ett förbud som sedan förlängts till att gälla även under år 2020). I den här kategorin finns det anledning att anta att en stor andel av de som tidigare endast uppfyllt de årliga infiskningskraven kan komma att överlåta sina kvantiteter om ett system med överlåtbara fiskerättigheter införs. Den svåra beståndssituationen och förbudet mot torskfiske i Östersjön innebär dock att demersala fiskemöjligheter för torsk inte fördelats under år 2020. I dialogen med intressenter har det framförts att den speciella situationen för torsk i Östersjön måste beaktas vid eventuellt införande av ett flerårigt system.

Det finns en oro bland många intressenter över hur ett eventuellt framtida demersalt system med överlåtbara fiskerättigheter kan komma att påverka antalet fartyg och som en följd av detta även mindre kustsamhällen. I det pelagiska systemet inrättades det vid införandet både kust- och regionalkvoter vilket motverkat en minskning av det småskaliga kustfisket och även påverkat den regionala balansen. Hur ett eventuellt kommande demersalt fördelningssystem utformas är därför av största vikt.

4.7.3 Möjlighet till nyetablering

Enligt riksdagens utvärdering av det pelagiska systemet har införandet av det pelagiska systemet försvårat nyrekryteringen inom det pelagiska fisket (Sveriges riksdag, 2016¹⁰³, sid. 115). Delvis kan detta bero på svaga fiskbestånd och minskande kvoter, vilket inte medger att nya fiskelicenser kan

¹⁰³ Sveriges riksdag, 2016. 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_H40WRFR7

beviljas, men det kan också bero på att etableringskostnaderna inom det pelagiska fisket är höga. Etableringskostnaderna består dels av inköp av fartyg men kanske framförallt på kostnaderna för inköp av fiskerättigheter samt pelagisk fartygskapacitet (pelagiska bruttoton och kilowatt) vilket är nödvändigt till följd av EU-regler. Att föra in pelagisk kapacitet innebär att inträde i fiskeflottan ska kompenseras genom utförsel av befintlig kapacitet, detta för att det totala tonnaget i Sverige inte ska öka. Det kan också vara svårare att få tillgång till pelagisk kapacitet då tillgången är begränsad till färre innehavare eftersom det pelagiska segmentet utgörs av färre intressenter jämfört med det demersala.

Även vid nyetablering inom det demersala fisket medför det etableringskostnader avseende såväl fartyg som kapacitet (bruttoton och kilowatt), även om kostnaderna troligtvis är lägre då fartygen vanligtvis är något mindre och kapacitet inom det demersala segmentet är mer tillgänglig på marknaden. Inom det demersala årliga systemet har en fiskelicensinnehavare vid nyetablering inom själva systemet erhållit en grundtilldelning och finns det därutöver ytterligare behov av kvantitet får licensinnehavaren själv undersöka om det finns tillgänglig kvantitet hos någon som kan tänka sig att överlåta (eventuellt kan detta vara förknippat med en kostnad).

Enligt uppgifter från företrädare för fisket har det pelagiska systemet underlättat generationsväxling och förnygring inom fiskefartygens besättningar. Det pelagiska systemet har inneburit en ökad lönsamhet inom fisket vilket har underlättat för nyrekryteringen av yngre personer. Arbetsförhållandena ombord på de större båtarna är bättre vilket också underlättar nyrekrytering och lockar till sig yngre medarbetare. Införandet av det pelagiska systemet har också lett till att fiskerättigheterna har fått ett bokfört värde. Överlåtbara fiskerättigheter är enklare att värdera, vilket gjort det lättare för banker att värdera fiskerättigheterna i samband med långivning.

4.7.4 Fiske på kustkvoterna

Pelagiskt fiske sker även på oallokerade pelagiska kustkvoter. De som fiskar inom kustkvoterna är de som använder antingen passiva redskap, trål eller mindre vadredskap¹⁰⁴. Bedrivs fiske med trål i egentliga Östersjön med ett fiskefartyg som är mindre än 12 meter eller i norra Östersjön med ett fiskefartyg som är mindre än 15 meter bedrivs också fiske på kustkvoten. Avsättningarna till kustkvoterna ska vara väl tilltagna så att de möjliggör ett fiske utan fångstbegränsningar för de som fiskar inom detta fiske.

De pelagiska kustkvoterna fastställdes ursprungligen år för år, men för att skapa förutsägbarhet beslutade dåvarande Fiskeriverket år 2010 att avsätta

¹⁰⁴ Definitionen av mindre vadredskap är att de har ett djup som är mindre än 45 meter eller en omkrets som är mindre än 360 meter.

fasta procentsatser av TAC för respektive art/område. Kustkvoterna beslutades till nivåer med god marginal till den rådande infiskningen. Sedan år 2011 har kustkvoterna vid något enstaka tillfälle inte räckt till utan HaV har behövt omdisponera kvantiteter, exempelvis genom att göra extra avsättningar till kustkvoterna genom att använda sparade kvantiteter från föregående kalenderår. Äö-År 2020 justerades kustkvoterna för att ge ytterligare förutsättningar för utveckling och nyetablering inom segmentet. De kvantiteterna som avsatts till kustkvoterna i den nya tioårsperioden har fastställts utifrån nivåerna på tidigare bedriven infiskning och därtill tillägg av ytterligare kvantitet för att möjliggöra nyetablering och vidareutveckling av kustfisket. Vad gäller nyttjandet av de pelagiska kustkvoterna har det varierat över åren och mellan olika art/områden. Över tid har dock nyttjandegraden generellt ökat och mot bakgrund av detta justerades nivåerna på kustkvoterna i samband med den nya pelagiska tioårsperioden.

Tabell 6. Pelagiska kustkvoter och nyttjande 2015-20 (ton).

		2015	2016	2017	2018	2019	2020*
Makrill	Kustkvot	348	300	285	276	241	400
	Nyttjat	312	385	285	192	213	
Sill S/K	Kustkvot	342	332	247	332	226	200
	Nyttjat	319	112	99	118	39	
Sill ÖN	Kustkvot	10 000	2 000	2 000	1 997	1 740	1 300
	Nyttjat	8 006	964	885	1 189	846	
Sill ÖV	Kustkvot	791	935	731	680	385	440
	Nyttjat	199	337	359	421	354	
Sill ÖÖ	Kustkvot	2 337	2 045	2 043	2 065	2 132	2 500
	Nyttjat	2 359	2 122	1 975	1 508	1 884	
Skarpsill S/K	Kustkvot	337	337	337	307	299	450
	Nyttjat	238	170	15	110	157	
Skarpsill Ö	Kustkvot	432	407	398	255	273	500
	Nyttjat	398	333	298	173	134	

*Ytterligare kvantiteter kan komma att föras över till några av kustkvoterna p.g.a. sparade kvantiteter från år 2019.

I det demersala systemet fastställs kustkvoternas storlek årligen, i likhet med hur det initialt fungerade i det pelagiska systemet, utifrån föregående års nyttjande. Precis som i det pelagiska systemet fastställs de demersala kustkvoterna på en nivå som ska möjliggöra ett fiske utan fångstbegränsningar under hela kalenderåret.

När det gäller fiske på de demersala kustkvoterna, som beskrivs i kapitel 4.5, så kan det konstateras att det endast är några kvoter inom vilka det sker ett riktat fiske mot arten. Torsk är en målart i fisket med passiva redskap i Skagerrak, samt tidigare (innan nödåtgärd av EU-kommissionen infördes i juli 2019) i västra och östra Östersjön. I Kattegatt är kvoten för torsk en

bifångstkvot. I övrigt utgörs de demersala kustkvoterna av mindre kvantiteter för att täcka de bifångster av dessa arter som fås i de redskapsgrupper som omfattas av kustkvoten. Kustkvoterna ges första prioritet vid kvotfördelningen och målsättningen är att de ska räcka hela året. De demersala kustkvoterna har därför satts med marginal för att kunna räcka hela året, vilket de också gjort. Det har i flera fall förts över kvantitet från kustkvoterna till det demersala systemet under året på grund av att fångstmängderna på kustkvoterna varit mindre än vad som allokerats till dem vid årens början.

4.7.5 Regional tilldelning

I samband med att det pelagiska systemet infördes år 2009 infördes också möjligheten att ta särskild regional hänsyn genom att en regional tilldelning tilldelades dem som enbart fiskade i Östersjön och landade i östersjöhamnar. Det pelagiska fisket dominerades av fartyg från västkusten och det bedömdes att särskilda åtgärder behövdes för att undvika en ökad koncentration av fiskemöjligheter till fartyg baserade på västkusten och för att stärka det småskaliga fisket.

De som endast fiskade och landade i östersjöhamnar tilldelades ett extra regionalt påslag utöver den individuella andel som fördelades efter infiskningen under referensperioden. För att tilldelas regional tilldelning under ett påföljande år krävs att fiske bedrivits i Östersjön under det föregående året. Den regionala tilldelningen är inte heller överlåtbar till andra.

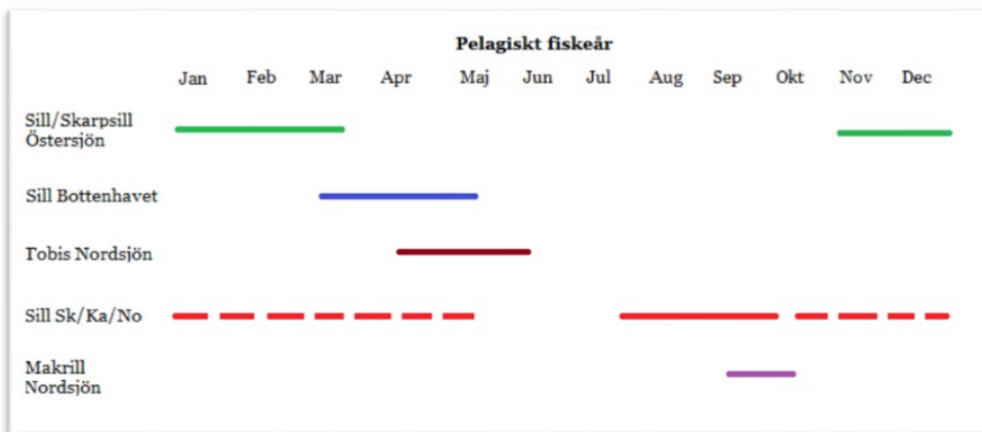
Den regionala tilldelningen har bidragit till att upprätthålla ett regionalt pelagiskt fiske som annars hade haft små möjligheter att hävda sig i en situation som präglats av många uppköp av fiskerättigheter. När det pelagiska systemet infördes var det 18 fartyg som tilldelades regional tilldelning, ett antal som år 2019 sjunkit till 10 fartyg då flera tidigare aktörer upphört med sitt fiske (den regionala tilldelningen är som nämnts ovan inte överlåtbar). Under år 2020 tillkom det ytterligare 2 fartyg som fick regional tilldelning i samband med att det infördes i Bottenhavet och Bottenviken (Östersjöns delområde 30-31).

Vad gäller det demersala fisket gjordes vissa justeringar i det årliga fördelningssystemet när en regional extratilldelning inom trålfisket efter torsk i Östersjön infördes år 2018. Syftet var att främja det östersjöbaserade trålfisket efter torsk där de som bedriver detta fiske inte har några andra fisketillstånd.

4.7.6 Fiskeperioder

För de som fiskar inom det pelagiska systemet kännetecknas fisket av att fiskeåret styrs av när de pelagiska fiskslagen är lämpliga att fiska¹⁰⁵. I figuren nedan innebär heldragen linje att de flesta fartygen inom det pelagiska systemet bedriver fiske denna tid. Streckad linje innebär att några få fartyg tidvis bedriver detta fiske.

Figur 13. Översikt av det pelagiska fiskeåret¹⁰⁶.



Generellt inleds det pelagiska fiskeåret med fisket efter sill och skarpsill i Östersjön under perioden januari-mars, under april fiskas framförallt tobis men också sill i Nordsjön. Under sommarmånaderna ligger huvuddelen av den pelagiska flottan stilla (under år 2020 är det också fiskestopp i olika delar av Östersjön under perioden 1 maj-31 augusti). Under hösten fiskas inledningsvis framförallt makrill, men det bedrivs också fiske efter andra arter i Västerhavet samt i Östersjön. Under senhösten fiskar några fartyg efter skarpsill i Västerhavet.

Inom det demersala fiskeåret är fisket mer utspritt under hela året, det gäller särskilt räk- och kräftfisket. Detta gäller både bur- och trålfisket efter havskräfta, även om landningarna av burkräfta är mer koncentrerade till vissa månader, se vidare kapitel 4.4.

I fisket efter demersala arter är fisket mer uppdelat vilket innebär en specialisering i fisket efter en eller flera arter eller med ett eller flera specifika redskap. En ganska stor andel av dem med fisketillstånd med torskfångande redskap i Västerhavet (inklusive fiske efter havskräfta med bottentrål försedd med artsorteringar) har även fisketillstånd för nordhavsräka.

¹⁰⁵ Effekterna av systemet med överlåtbara fiskerättigheter inom pelagiskt fiske, HaV, 2014.

¹⁰⁶ Figur hämtad från rapporten "Effekterna av systemet med överlåtbara fiskerättigheter inom pelagiskt fiske", HaV, 2014, sid 12.

4.7.7 Övrigt

När det pelagiska systemet infördes år 2009 fanns det en bred enighet med näringsföreträdarna om att ett sådant system skulle införas, främst mot bakgrund av att lönsamheten var mycket låg och motsvarande system redan fanns infört i andra medlemsstater. Fiskelicensinnehavare som bedrev pelagiskt fiske inom Östersjöns delområde 30-31 tillkom år 2016 och tilldelades då individuella årliga fiskemöjligheter men från och med år 2020 ingår även dessa i systemet med individuella fiskerättigheter.

Inom det demersala fisket visar utvärderingen som gjordes år 2018 och samråd med fiskerinäringen att bilden är mer splittrad. Många vill ha ett system med flerårig överlåtbarhet medan andra vill fortsätta som idag med ett årligt system.

5 Förbättringsbehov

Förvaltningsåtgärder för att öka användandet av skonsamma och selektiva redskap

Beståndssituation för demersala arter i Västerhavet har, sedan införandet av det demersala systemet år 2017, fått till följd att fångster av begränsande arter i mindre selektiva redskap sammantaget i yrkesfisket inte överskridit de nationella kvoterna, vilket gör att problematiken med ett mindre selektivt fiske kan förefalla mindre bekymmersamt. Fiske med mer selektiva redskap kan emellertid underlätta och påskynda återhämtningen av de demersala fiskbestånden. Det är också en fördel om mer selektiva fiskemönster är etablerade när bestånden har återhämtat sig och tillgången på fisk i större grad överensstämmer med perioden före år 2017. Ökat användande av mer skonsamma och selektiva redskap är även en av de åtgärder som föreslås i HaV:s regeringsuppdrag ”Förslag till åtgärder för att skydda bestånden av torsk”¹⁰⁷.

Det finns flera sätt att öka användandet av selektiva redskap. Exempelvis finns vissa befogenheter att skärpa EU:s lagstiftning genom nationell reglering, t.ex. att nationellt förbjuda mindre selektiva redskap. Ett exempel är att det togs ett nationellt beslut om förbud av trålfiskeredskapet ”Seltra 270/140”¹⁰⁸ från den 1 november 2020, vilket tidigarelades till 15 augusti 2020 efter beslut om redskapskrav av EU:s ministerråd¹⁰⁹. En annan möjlighet är att genom incitament, t.ex. inom fördelningssystemet, stimulera fiskets användande av mer selektiva redskap. Detta är således en bredare förvaltningsfråga än enbart en fråga om hur kvoterna ska fördelas.

Systemet att fördela fiskemöjligheter bör verka för ökad enkelhet och transparens, bidra till en ökad lönsamhet samt vara en del av en bredare ekosystembaserad förvaltning

Införandet av det årliga demersala systemet har inneburit bättre planeringsmöjligheter för yrkesfisket, samtidigt finns det i dagens system många olika typer av inlösningar (HaV, 2018). Systemet att fördela fiskemöjligheter bör verka för att bidra till en ökad enkelhet och transparens samt bidra till en ökad lönsamhet. Det bör vara en del av en ekosystembaserad förvaltning. Ett fördelningssystem bör, med hjälp av rätt utformning samt i rätt kombination

¹⁰⁷

<https://www.havochvatten.se/download/18.1bd43926172bdc4d6481661b/1592488119668/ru-redovisning-pm-2743-19-ru-torsk.pdf>

¹⁰⁸ <https://www.havochvatten.se/hav/uppdrag--kontakt/vart-uppdrag/remisser-fran-hav/remisser/2019-12-20-remiss-gallande-andrade-regler-om-bottentral-med-seltrapanel-och-bottentral-med-kraftfrist.html> (remiss), samt <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> (Fiskenytt)

¹⁰⁹ <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>

med övriga förvaltningsverktyg (såsom tekniska regleringar och fiskerikontroll) säkerställa att landningsskyldigheten efterlevs och att andra mål inom exempelvis havsmiljödirektivet uppnås. I dagens system, där överlåtelser endast är möjliga under året, får tillståndshavare tilldelningar enligt en referensperiod som blir allt äldre och allt mindre speglar det aktuella fisket för varje år som förflyter. Ett system bör ge förutsättningar för enskilda fiskare att förändra, anpassa och utveckla sitt fiske efter hur de avser att bedriva sin verksamhet, samt motverka de inlåsningsproblem som finns i dagens årliga system. Ett fördelningssystem bör även kunna bidra till att anpassa flottkapaciteten, t.ex. att minska överetablering i vissa segment.¹¹⁰

Det är viktigt att behovet av åtgärder för att öka användandet av skonsamma och selektiva redskap utreds gemensamt med fördelningssystemfrågor. Som ovan diskuterats kan sådana åtgärder vidtas både oberoende av exempelvis redskapsreglering samt inom ramen för fördelningssystem, såsom incitament i form av fiskemöjligheter.

¹¹⁰ Ett konkret exempel är att det inom räkfisket finns tydliga tecken på en överetablering. År 2019 stod 35 av totalt 62 fartyg inom räkfisket för 95 % av de totala landningarna av nordhavsräka i Skagerak/Kattegat. 18 fartyg landade mindre än 2 ton.

6 Analys av årligt/flerårigt system

6.1 Inledning

Under år 2019 påbörjades en utredning av frågan om HaV borde sträva efter ett system med fiskemöjligheter med längre varaktighet än ett år inom det demersala fisket. Denna utredning har inkorporerats som en del av arbetet med detta regeringsuppdrag. Utredningens utgångspunkt är en analys av olika för- och nackdelar samt risker med ett system med fiskerättigheter i relation till förvaltningens olika mål. Utredningen har utgjort grund till ett dialogunderlag (se bilaga 4) som skickats ut till intressenter, experter och forskare med möjlighet att lämna skriftliga synpunkter. Ett digitalt dialogmöte har också arrangerats. Ett viktigt syfte med dialogen har varit att få en så komplett bild som möjligt och att kunna väga in olika aspekter.

I den skriftliga delen av dialogen ombads intressenter, experter och forskare att svara på om de håller med om de fördelar och risker som analysen tar upp i relation till de olika målen, om det finns fördelar och/eller risker som de anser att analysen underskattar, överskattar eller som de tycker helt saknas, samt hur de anser att dessa mål bäst uppnås i ett årligt respektive flerårigt fördelningssystem.

Upp emot 20 instanser inkom med skriftliga synpunkter. Dialogsvaren visar på att det finns stora variationer i åsikter mellan olika intressenter, experter och forskare inom olika discipliner. De flesta har framfört åsikter kring resonemanget om fördelar och risker i dialogunderlaget och de tar upp aspekter som de tycker att underlaget inte fått med eller inte belyst tillräckligt. Flera har i sina dialogsvar framfört åsikter kring om de förespråkar ett fortsatt årligt system eller ett flerårigt system. Medan vissa anser att fördelarna med ett flerårigt system överväger nackdelarna/riskerna, så tycker andra att riskerna överväger fördelarna. I andra fall tycker instanserna att utformningen av ett fördelningssystem är mer avgörande än om det är årligt eller flerårigt. I de fall de anser att fördelarna överväger nackdelarna så betonas det att risker kan motverkas med rätt utformning och kompletterande reglering, samtidigt som nytta kan dras av fördelar såsom t.ex. förbättrade planeringsmöjligheter och minskade inlåsnings effekter (se kapitel 4.6). Andra, som anser att risker och nackdelar med ett flerårigt system överväger fördelarna, fokuserar däremot på risker vad gäller sociala och regionala mål och att det skulle bli svårare att skydda biologisk mångfald om fartygen blir färre och större. Instanserna tar även upp risker med ett flerårigt system för det lokala torskfisket i Östersjön. Vissa framhåller att ett system som skapar lönsamhet, ger förutsättningar för kustnära fiske,

stimulerar föryngring och får bort så kallade kvotbåtar¹¹¹, är det som är viktigast att ta hänsyn till.

6.2 Analys av årligt/flerårigt system och inkomna synpunkter vid dialog

I dialogunderlaget (se bilaga 4) görs ett försök att sammanfatta de olika mål som fiskförvaltningen ska verka för, vilka omfattar mål i den gemensamma fiskeripolitiken, EU:s miljölagstiftning, svenska relaterade miljömål, målen i Agenda 2030, mål för myndighetens arbete samt strategier som rör fisk och fiske. Utifrån de övergripande målen om miljömässig, ekonomisk och social hållbarhet specificeras nio mål för den fortsatta analysen (markerade med asterisk i figur 14 nedan).

Figur 14. Översikt av mål.

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 insamlingen 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		

¹¹¹ I vissa fiske behåller många fiskelicensinnehavare sina fisketillstånd och fartyg även fast de inte bedriver något egentligt fiske med det fartyget. Det kan tänkas bero på att de vill behålla tillstånden för framtiden eller för att nästan samtliga fiskemöjligheter förs över till ett annat fartyg, där det egentliga fisket bedrivs.

I dialogunderlaget förs ett resonemang om möjliga för- och nackdelar kring respektive mål i relation till ett system med fiskerättigheter (ett flerårigt system). Dialogunderlaget understryker också att ett fördelningssystems effekter beror på hur det utformas och kombineras med övriga verktyg i förvaltningen, varför ett viktigt syfte med utredningen och dialogen har varit att identifiera riskområden som kräver särskilt noggrann utredning och utformning.

Nedan ges en sammanfattning per mål kring resonemanget i dialogunderlaget samt kring de inkomna synpunkterna. Kapitlet avslutas med en sammanfattning av några övriga aspekter som har lyfts i dialogsvaren.

Målet om landningsskyldighet

Olika möjliga fördelar och risker med ett flerårigt system i relation till målet om landningsskyldighet tas upp i dialogunderlaget. Långsiktigt överlåtbara fiskerättigheter ökar möjligheten för enskilda företag att långsiktigt kunna anpassa sitt kvotinnehav till sina fångstmönster. En möjlighet att långsiktigt kunna anpassa sitt kvotinnehav och kunna planera sin verksamhet över längre tid skulle också kunna leda till förbättrad lönsamhet för aktiva företag. I litteraturen tas ibland upp att ökad lönsamhet kan leda till högre vilja att efterleva regler. Om högre lönsamhet leder till större vilja att efterleva regler kan det vara positivt för målet om efterlevnad av landningsskyldigheten. Incitament till utkast och felrapportering finns dock även i ITQ-liknande system (t.ex. i blandfisken) och blir en större utmaning i avsaknad av en effektiv kontroll av landningsskyldighet.

En annan fråga som diskuteras i dialogunderlaget är huruvida incitament till utkast påverkas av att fiskelicensinnehavare investerat i sina fiskerättigheter. Förväntar de sig en högre avkastning om mer pengar investerats i deras fiskerättigheter? Kan det verka för ökade incitament till utkast?

En generell slutsats som dras i dialogunderlaget är att det är svårt att dra slutsatser om ett flerårigt system skulle leda till bättre efterlevnad av landningsskyldigheten. Det är istället betydligt viktigare hur systemet utformas och hur det kombineras med övriga förvaltningsverktyg.

I dialogsvaren framfördes olika typer av fördelar och risker i relation till målet om landningsskyldigheten. Flera instämde i resonemanget om att det är lättare att långsiktigt kunna planera fisket under ett system med fiskerättigheter (flerårigt system). I andra fall pekar man på risker med att t.ex. vissa aktörer kommer kunna betala mer för strypkvoter och därmed försvåra efterlevnaden av landningsskyldigheten för andra. Vissa anser att överlåtbarhet inte leder till bättre efterlevnad av landningsskyldigheten p.g.a. incitament till felrapportering, medan andra anser att incitament till utkast finns i alla typer av system och att ett flerårigt system inte begränsar möjlighet till att vidta åtgärder för att minska utkast och öka selektivt fiske.

Vad gäller frågan om hur målet kan uppnås i ett årligt/flerårigt system framfördes att system bör kombineras med kontroll och åtgärder för att öka användning av selektiva redskap (t.ex. teknisk reglering, rumslig reglering, incitament, o.s.v.).

Målet om begränsad påverkan på arter och näringsväv

Diskussionen om för- och nackdelar med ett flerårigt system i relation till målet om begränsad påverkan på arter och näringsväv, som tas upp i dialogunderlaget, är liknande det resonemang som förs för landningsskyldigheten: huruvida ett ITQ-system motverkar förekomst av exempelvis överfiske till hög grad beror på hur det utformas och kombineras med reglering samt effektiv kontroll och övervakning. Incitament till utkast och felrapportering kan finnas i ITQ-liknande system, t.ex. när det gäller blandfisken, vilket ställer krav på utformning och rätt kombination med övriga förvaltningsverktyg. En annan fråga som togs upp är om färre och större fartyg leder till minskad möjlighet att skydda biologiskt mångfald.

I dialogsvaren framförde många instanser att de anser att möjligheten att reglera för att skydda biologisk mångfald är oberoende av fördelningssystem. Vissa anser dock att riskerna att inte kunna skydda biologisk mångfald ökar med ett flerårigt system, medan andra menar att ansvarskänslan ökar om en yrkesfiskare har en rättighet med längre varaktighet.

Andra betonade att fiskekapacitet inte bara gäller antal fartyg utan också nyttjandegrad av kvot och användande av teknisk utrustning.

I dialogsvaren framfördes flera synpunkter om hur målet om begränsad påverkan på arter och näringsväv kan uppnås i ett årligt/flerårigt system, såsom redskapsutformning, rumslig reglering, regler om vilka redskap som får användas, bättre kontroll, storleksbegränsning på fartygen, m.m.

Målet om begränsad påverkan på bentiska habitat

I relation till målet om begränsad påverkan på bentiska habitat (fysisk påverkan) diskuteras i dialogunderlaget följande frågor:

- Skulle ett system med fiskerättigheter leda till ökade negativa effekter av bottentrålning gentemot dagens system?
- Innebär ett system med fiskerättigheter minskade möjligheter att vid behov införa åtgärder för att minska negativa effekter av botten-trålning?

Vad gäller den första frågan förs i dialogunderlaget ett resonemang om att minskad fångstkapacitet skulle leda till minskad miljöpåverkan samtidigt som det konstateras att fiskets påverkan även beror av redskapsanvändning, redskapens storlek och utformning samt hur, var och när fisket bedrivs.

När det gäller den andra frågan, om ett system med fiskerättigheter innebär minskade möjligheter att vid behov införa åtgärder för att minska negativa effekter av bottentrålning, kan det konstateras att fiskerättigheter inte innebär några formella begränsningar för att införa t.ex. utökat områdes-skydd eller tekniska regleringar. I dialogunderlaget resoneras kring om en försämrad acceptans kan förväntas för nya regleringar på grund av förväntningar om att fisket ska kunna bedrivas på ett visst sätt och större ekonomiska konsekvenser av nya regleringar. Innebär större fartyg större redskap? Detta betonar återigen att utformning av system och kompletterande reglering och kontroll är avgörande.

I dialogsvaren framförde några instanser inledningsvis att bilden behöver nyanseras när det gäller fiskets fysiska påverkan och betonade att all mänsklig aktivitet har någon form av miljöavtryck, men att det finns mer och mindre lämpliga platser att bedriva trålfiske på.

Det råder delade meningar om vad ett system med fiskerättigheter innebär för målet om begränsad fysisk påverkan och möjlighet att införa åtgärder. I många fall anses att systemet är av underordnad betydelse, men i några svar ses risker med att ett system med fiskerättigheter skapar större motstånd till ökade krav på fiskets anpassning. Det påpekades också att invändningar mot nya regleringar kan förekomma även i ett årligt system och att nödvändiga regleringar kan/bör införas oavsett fördelningssystem.

Målet om ekonomiskt bärkraftig näring

I dialogunderlaget resoneras kring olika möjliga fördelar och risker med ett flerårigt system för målet om en ekonomisk bärkraftig näring. Utökade planeringsmöjligheter och reduktion av eventuell överetablering i vissa segment (t.ex. räkfisket) kan leda till högre lönsamhet och trygghet för aktiva företag. En större möjlighet att långsiktigt kunna anpassa sitt kvotinnehav så att det passar fiskemönster och hur yrkesfiskare vill bedriva sitt fiske kan leda till ökade intäkter. En risk som lyfts är om ojämlika förutsättningar skapas om olika fördelningsformer blandas i ett och samma system.

I flera dialogsvar framförs att långsiktighet och ekonomisk bärkraftighet ger livskraftiga samhällen. I andra fall betonas att det finns en risk med att det endast är ett fåtal som kommer att kunna dra fördel av ett flerårigt system och att det endast är vissa aktörer som kommer ha möjlighet att köpa kvoter. I något fall lyfter man också fram att när fisket blir mer lönsamt så ökar också skatteintäkterna.

Målet om levande kustsamhällen och främjande av småskaligt kustnära fiske

Vad gäller målet om levande kustsamhällen och främjande av småskaligt kustnära fiske diskuteras i dialogunderlaget olika möjliga fördelar och risker med ett flerårigt system i relation till att målet skulle kunna påverkas

negativt, men om det gör det och i vilken utsträckning beror på utformning (t.ex. inrättande av kustkvoter, regional kvoter, o.s.v.). Det tas vidare upp att antalet fartyg troligen skulle minska i ett flerårigt system, vilket innebär risk för minskad regional spridning.

I dialogsvaren tar i stort sett alla instanser upp att det är viktigt med en diversifierad flotta. Vissa anser att ett flerårigt system är ett hot mot det medan andra anser att det inte behöver vara ett hot mot det utan att utformning är avgörande. I något svar framför man åsikten att ett flerårigt system främst i första hand är ett hot mot den mellanstora, kustnära flottan.

Några betonar i sina svar att aktiva båtar leder till mer levande fiske-samhällen, även om ett ITQ-system skulle leda till att fiskelägen med ett litet antal båtar skulle kunna förvinna.

I några dialogsvar betonas också att teknikutveckling och minskat antal yrkesfiskare är förändringar som kontinuerligt sker även utan ett ITQ-system.

Andra synpunkter som förs fram är att det är viktigt att säkerställa lokala landningar och att det finns risker med att ett flerårigt system ekonomiskt bara skulle gynna vissa.

Vidare framförs i några dialogsvar att långsiktighet skapar konkurrenskraft och lönsamhet, men att ett flerårigt system måste kombineras med mekanismer för att nå de regionala mål som finns. Det betonas att aktiva båtar leder till mer levande kustsamhällen.

Några synpunkter i dialogsvaren om hur målet kan uppnås i ett årligt/ flerårigt system är bland annat införande av system som säkrar lokala landningar, koncentrationsspärrar och utformning (kustkvoter, regional-kvoter o.s.v.).

Målet om föryngring och nyetableringsmöjligheter

Möjliga fördelar och risker som tas upp i dialogunderlaget när det gäller målet om föryngring och nyetableringsmöjligheter är att det pelagiska systemet har underlättat för generationsväxlingar inom befintliga fiske-företag och att ökad lönsamhet gjort det enklare att rekrytera ungdomar till fartygsbesättningarna. Om det krävs ett stort kapital för att kunna börja fiska förvärrar det för nya aktörer.

I många dialogsvar betonas att lönsamhet är avgörande för att nya ska vilja söka sig till yrket. Det tas upp att höga priser på fiskerättigheter gör det svårt för nya att börja fiska. Vissa instanser betonar att det är viktigt med information om priser då detta bland annat kan användas som säkerhet vid lån och därmed också underlätta för nya aktörer.

Några synpunkter i dialogsvaren om hur målet kan uppnås i ett årligt/ flerårigt system är avgift på fiskekvoter (vid flerårigt system), regional-/

kustkvoter, storleksbegränsningar, särskild kvot till fartyg som landar lokalt, m.m.

Målet om kontrollerbarhet

I dialogunderlaget tas olika möjliga fördelar och risker upp i relation till målet om kontrollerbarhet. Det är tänkbart att färre fiskande fartyg kan tänkas öka kontrollerbarheten, men på samma sätt som för fiskets miljöpåverkan påverkas kontrollerbarheten troligen också av fler faktorer (fiske-mönster, redskapsanvändning o.s.v.), vilket betonar vikten av kompletterande åtgärder/regleringar.

Såsom nämnts ovan i relation till de miljörelaterade målen finns i alla fördelningssystem risk för olovliga utkast i form av t.ex. uppgradering av fångst ("high-grading").

I dialogsvaren framfördes bland annat synpunkter om att färre fartyg bör vara mer kontrollerbart, att det är viktigt att systemet har en acceptans, förstås och efterlevs. Andra instanser anser att kontrollerbarheten inte påverkas av fördelningssystem.

Målet om en flotta i balans med resursen

I relation till målet om en flotta i balans med resursen tar dialogunderlaget bland annat upp att ett flerårigt system skulle kunna leda till att eventuell överetablering (inklusive "kvotbåtar") minskas i vissa segment.

Några av de synpunkter som tas upp i dialogsvaren är att ett system med överlåtbarhet möjliggör att eventuell överetablering i vissa segment kan minskas utan statligt skrotningsbidrag. Andra betonar att minskat antal fartyg inte behöver innebära minskad fiskekapacitet. I något svar tas det också upp att ett flerårigt system inte löser utmaningen med att kvoter kan variera kraftigt mellan år.

Målet om ett enkelt, effektivt och transparent regelverk

Möjliga för- och nackdelar när det gäller målet om ett enkelt, effektivt och transparent regelverk diskuteras i dialogunderlaget. Det finns flera fördelar med ett flerårigt system i relation till detta mål då det skulle motverka olika typer av inlåsningsproblem som finns i dagens system. Det finns i nuvarande årliga system ingen möjlighet att långsiktigt anpassa sitt fiske. Referensperioden i nuvarande system blir äldre (2011-14) och avspeglar allt mindre aktuellt fiske. Det förekommer inaktiva tillståndshavare och "kvotbåtar", framförallt inom räkfisket.

När det gäller tänkbara risker med ett flerårigt system i relation till detta mål så är en risk att ett flerårigt system kan ses som "permanent". Hur kan det påverka beteenden och förväntningar? Finns det i relation till detta mål risker med att långsiktiga fiskerättigheter värderas högre än årliga fiskemöjligheter?

I dialogsvaren framför vissa att inlåsnings effekterna (gammal referensperiod, kvotbåtar o.s.v.) i det årliga systemet är ett stort problem, medan det i andra dialogsvar ifrågasätts om detta verkligen är ett problem.

Vissa ser risker med att de som tilldelas rättigheter gynnas mer än de som fiskar på kustkvoter. Andra framför att det är viktigt att regler inte ändras för ofta.

En synpunkt om hur målet kan uppnås i ett långsiktigt system är att en avgift skulle kunna motverka för höga priser och minska trösklar in i fisket.

6.3 Övriga synpunkter vid dialog

Utöver de synpunkter som sammanfattats ovan har fler synpunkter framförts vid dialogprocessen. Några av dessa sammanfattas nedan:

Levande kustsamhällen som kan förse förädlingen med fisk

I stort sett alla instanser betonar i sina dialogsvar vikten av en diversifierad flotta. I flera fall tas det också upp att samhällsnyttan borde ökas genom att ge förutsättningar för lokala landningar som kan generera samhällsnytta genom lokal beredning och förädling och försäljning till restauranger och konsumenter.

Risker med ett flerårigt system när det gäller torskfisket i Östersjön

I dialogsvaren och under dialogmötet har det framförts åsikter om att det finns risker med ett flerårigt system när det gäller torskfisket i Östersjön och att ett ITQ-system inte bör införas i ett fiske under en krissituation, såsom den rådande situationen är i Östersjön. Det finns bland annat farhågor att de äldre fiskare som är kvar i systemet har incitament för att stötta ett ITQ-system, då de skulle kunna sälja sina fartyg och framtida rättigheter för att kunna lösa sina banklån och därmed gynnas av ett sådant system, medan nya yngre fiskare skulle missgynnas av ett sådant system. En annan risk som framförts är en oro för att det pelagiska fisket skulle köpa upp kvoterna för att säkra bifångster av torsk.

Risk att det årliga systemet blir ett informellt ITQ-system

En aspekt som tagits upp i några dialogsvar är att det årliga systemet riskerar att bli ett informellt ITQ-system, där uppkomst av informella marknader riskerar leda till att myndigheter inte har full översikt på flottans utveckling. Exempel på sådana informella marknader som nämns är om fiskare ingår långsiktiga avtal om att hyra kvoter (vilket leder till att inaktiva fiskare finns kvar i fiskarkåren) samt uppkomsten av kvotbåtar.

Viktigt med en transparent prisbild

I dialogsvaren har även behovet av en transparent prisbild betonats och det tas upp flera olika anledningar till varför det är viktigt. Information om priser

anses bidra till ett mer transparent och legitimt system, det är viktigt vid utvärderingar och är värdefull information för både fiskare och förvaltare. En annan fördel som tas upp är att fiskerättigheter skulle kunna användas som säkerhet vid lån vilket skulle kunna underlätta inträde för nya aktörer.

Behov av tydlig målbild

I flera fall betonas behovet av en samlad och tydlig målbild, vilken skapar förståelse för beslut som tas och som inkorporerar en långsiktig ekosystem-baserad förvaltning. Det tas bland annat upp att det är viktigt att det pågående strategiarbetet ”Gemensam strategi för fiskets framtid” (som HaV och Jordbruksverket ansvarar för) bör vara på plats innan ett eventuellt nytt fördelningssystem föreslås.

Ett eventuellt nytt system bör vara möjligt att ompröva

Några har framfört att om ett flerårigt system införs bör det vara tidsbegränsat och möjligt att ompröva. Det föreslås en provotid som sedan följs upp av en utvärdering av systemets effekter.

Viktigt att beakta frågan om livsmedelsförsörjning

I dialogsvar betonas att det mål som finns i fiskets grundförordning om livsmedelsförsörjning, ”bidra till att trygga livsmedelsförsörjningen”, borde ha betonats tydligare i underlaget.

Viktigt att lära sig av erfarenheter från andra länder

I dialogsvar har det betonats att det är viktigt att andra länders erfarenheter beaktas i arbetet med fördelning av fiskemöjligheter i det svenska demersala fisket.

Finns en internationell diskussion om skatter på resursrörelsen i fisket

I ett dialogsvar betonas att det finns en internationell diskussion om resurs-rörelse i fisket, exempelvis i Gunlaugsson et al, 2018¹¹².

Ett eventuellt nytt system kräver noggrann utredning, samråd och konsekvensanalys

I många dialogsvar betonas att ett eventuellt nytt flerårigt system kräver noggrann utredning, samråd med intressenter och väl genomförd konsekvensanalys.

Viktigt med noggranna regelverk kring bland annat bulvanförhållanden och att minska risk för systembuggar

Vid rätt utformning kan ett system med fleråriga fiskerättigheter bidra till att kvotbåtar, bulvaner och skrivbordsfiskare försvinner. Det behöver emellertid

¹¹² Gunlaugsson S., Kristofersson, D., och Agnarsson, S. 2018. Fishing for a fee: Resource rent taxation in Iceland's fisheries. *Ocean and Coastal Management* 163(1): sid. 141-150.

kombineras med tydliga regelverk kring vad som menas med t.ex. bulvanförhållanden.

Ett ITQ-system bör inte vara ett "rent" ITQ-system

I många dialogsvar betonas att det är nödvändigt att komplettera ett flerårigt fördelningssystem med olika åtgärder och mekanismer för att kunna nå de olika mål som finns inom fiskförvaltningen. Exempel är oallokerade kustkvoter, regionalkvoter, regler för högsta tillåtna innehav av fiskemöjligheter och regler om hur fiskemöjligheter/fiskerättigheter får överlåtas.

En problematik som tas upp är att det kan väntas vara svårt att skapa en fungerande marknad för vissa arter, t.ex. för sådana arter där kvoterna är låga eller för kvoter som endast ett fåtal fartyg fiskar riktat efter.

Alternativa former av överlåtbara fiskerättigheter

I dialogsvar har det framförts att det är värdefullt att utreda alternativa former av överlåtbara fiskerättigheter, såsom kollektivt ägda fiskerättigheter eller kooperativa överförbara fiskerättigheter, vilka anses kunna bidra till flera av fiskförvaltningens mål.

7 Förslag och behov av fortsatta utredningar

Inledning

Fisken är en gemensam resurs och fördelning av fiskemöjligheter är ett sätt att, utöver fiskelicenser och fisketillstånd, begränsa tillträdet till den för att förhindra ett "race to fish". Även regleringar kring när, var och hur fiske får bedrivas påverkar fiskarens möjligheter att fånga fisken. Det finns olika sätt att fördela fiskemöjligheter.

Det system med fångstbegränsningar per vecka eller månad (ransoner) som tillämpades innan år 2017 inom demersalt fiske innebär en risk för kollektiva redskapsstopp i det fall en kvot tog slut. Det fanns också betydande risker för utkast av fångst när fiskelicensinnehavaren fiskat upp sin ranson vecko- eller månadsvis. Övergången till ett årligt system år 2017 innebär ett större ansvar för sina egna fiskemöjligheter och att licensinnehavaren inte skulle drabbas om någon annan fick slut på en kvot.

Införandet av det årliga demersala systemet har inneburit bättre planeringsmöjligheter för yrkesfisket. Samtidigt finns det olika typer av inlåsningar (HaV, 2018). Den allt äldre referensperioden (åren 2011-14) som användes vid fördelningen speglar allt mindre det aktuella fisket och möjligheten att inte långsiktigt kunna anpassa sitt fiske begränsar fiskelicensinnehavares möjligheter att anpassa och utveckla sitt fiske över tid. I dagens system finns flera mer eller mindre inaktiva tillståndshavare då det saknas incitament för dem att sluta fiska med sitt fartyg/fisketillstånd, vilket bland annat innebär överetablering inom räkfisket.

HaV bedömer att systemet att fördela demersala fiskemöjligheter bör utvecklas för att bidra till ökad enkelhet och transparens samt möjlighet till ökad lönsamhet. Ett system baserat på fiskerättigheter (flerårigt system) bedöms innebära många möjligheter. Det bör vara en del av den ekosystem-baserade förvaltningen och utformas för att bidra till det på bästa sätt.

Ett system som bygger på fiskerättigheter över flera år skulle kunna ge bättre förutsättningar för enskilda fiskare att planera och utveckla sitt fiske efter hur de avser att bedriva sin verksamhet över tid. Ökad lönsamhet och en längre planeringshorisont kan bland annat skapa bättre förutsättningar för investeringar i modernare och mer miljövänlig teknik. Ett flerårigt system skulle, genom långsiktighet och ökad möjlighet att utveckla sitt fiske, bidra till att skapa förutsättningar för ökat eget ansvar och delaktighet i förvaltningen regionalt och lokalt.

Ett flerårigt system skulle vidare kunna minska problem med "inlåsningar" som finns i dagens årliga system, såsom inaktiva tillståndshavare,

förekomsten av ”kvotbåtar” och att referensperioden blir allt äldre och allt mindre speglar aktuellt fiske. Det skulle skapa incitament för inaktiva tillståndshavare att långsiktigt överlåta sina fiskemöjligheter till aktiva fartyg/fiskare och skapa förutsättningar för aktiva fiskare att långsiktigt anpassa sina fiskemöjligheter efter det fiske de bedriver. Ett flerårigt system skulle kunna bidra till att anpassa flottkapaciteten till tillgängliga fiskemöjligheter, bland annat genom att minska överetableringar inom vissa segment.

Rätt utformat, implementerat och i rätt kombination med förvaltningens övriga verktyg bedöms ett system med överlåtbarhet över tid bidra till ett enklare och mer transparent regelverk, med ökad möjlighet till mer lönsamt fiske och större möjligheter till att kunna anpassa fiskemöjligheter efter sitt individuella fiske. Det skulle också innebära en mer enhetlig förvaltningsmodell för det demersala och pelagiska fisket, även om detaljer i utformning måste anpassas efter olika fiskerier och olika förutsättningar. För fisket på kustkvoterna säkerställs kvot oberoende av system. Ett system med fiskerättigheter innebär inte några formella begränsningar för att införa exempelvis utökat områdesskydd eller tekniska regleringar, utan sådana åtgärder är nödvändiga för att nå målen i en ekosystembaserad förvaltning.

Ett viktigt mål i den ekosystembaserade förvaltningen är att nå en hållbar utveckling. Här är det viktigt att systemet att fördela fiskemöjligheter i utformningen är enkelt och lättbegripligt. Detta möjliggör att systemet kan anpassas och kompletteras med övriga verktyg i en bred ekosystembaserad förvaltning för att uppnå mål om hållbara hav. Ett system med fiskerättigheter kan utformas och implementeras för att på bästa sätt uppnå de politiska målen.

För att undvika eventuella risker vid utformning och implementering av ett flerårigt fördelningssystem bör man vara aktsam. I HaV:s utredning och i dialogen med intressenter, experter och forskare har olika sådana risker identifierats. Det kan exempelvis finnas olika slags risker med en alltför kraftig koncentration av fiskemöjligheter till färre och större aktörer. I relation till sociala och regionala mål skulle en sådan utveckling inte vara önskvärd. Koncentration kan även innebära en risk för mål om biologisk och fysisk påverkan. I dialogsvaren och på dialogmötet har många viktiga aspekter och risker vid oaksam utformning och implementering lyfts. Att flottan ska vara diversifierad är mål som samtliga intressenter har lyft och det finns tydliga mål om att särskild hänsyn ska tas till småskaligt kustnära fiske och regional spridning. Vid utformning av ett flerårigt system är det viktigt att dessa risker beaktas och motverkas genom rätt utformning, implementering och kompletterande åtgärder. Dessa innefattar sammanfattningsvis bland annat risker för:

- minskad regional spridning och oönskad flottstruktur,

- negativa konsekvenser om vissa aktörer får större dominans och därmed större inflytande,
- att alltför hög koncentration av fiskerättigheter, högt värderade fiskerättigheter och större fartyg kan leda till att det blir svårare att skydda biologisk mångfald.

Förslag

Sammantaget föreslår HaV att ett system med överlåtbara fiskerättigheter också införs för det demersala fisket. Detta skulle innebära en tydlig regel-förenkling inom de stora segmenten i svenskt fiske. 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, ökad möjlighet till mer lönsamt fiske och större möjligheter till att kunna anpassa fiskemöjligheter efter sitt individuella fiske. Genom ett enklare och mer lättbegripligt regelverk skapas bättre förutsättningar för att anpassa systemet till övriga verktyg i den ekosystem-baserade förvaltningen för att uppnå en hållbar utveckling.

Utformningen bör vara del av en bredare ekosystembaserad förvaltning

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. Fiskerikontrollen är mycket viktig för att säkerställa ett effektivt genomförande och att efterlevnad av landningsskyldigheten uppnås. I den vetenskapliga litteraturen betonas att system med fiskerättigheter inte får ses som en universallösning på alla utmaningar inom fiskförvaltningen, utan det måste ses som en del av en bredare ekosystembaserad förvaltning. Utformningen och att det kombineras med övriga verktyg i förvaltningen är avgörande, liksom att TAC:er är satta på hållbara nivåer.

En fiskerättighet innebär inte att fiskeresursen kan nyttjas av fiskaren utan några begränsningar, utan regleringar kring när, var och hur fiske får bedrivas påverkar fiskarens möjligheter att fånga fisken. Detta gäller både regleringar som finns vid ett fördelningssystem införande och sådana som införs under fiskerättigheternas giltighetstid. Ett flerårigt fördelningssystem utgör inte något hinder för att införa rumslig och teknisk reglering, utan sådana åtgärder är nödvändiga för att nå målen i fiskförvaltningen. Nyttjanderätten kan också komma att begränsas under året om beståndssituationen kräver det. Livskraftiga och hållbara bestånd är en förutsättning för en långsiktigt ekonomisk bärkraftig näring. Det är viktigt med tydliga förutsättningar för alla aktörer, t.ex. vad gäller rättigheternas giltighetstid och att regleringar som påverkar när, var och hur fisket får bedrivas vid behov kan komma att införas under rättigheternas giltighetsperiod.

Utformningen bör vidare ta hänsyn till den kommande strategin ”*Strategi för svenskt fiske och vattenbruk – friska ekosystem och hållbara näringar*” och bidra till de mål om väl fungerande och förvaltade ekosystem, konkurrenskraft och lönsamhet samt forskning, kunskap och innovation som utvecklas inom arbetet med strategin.

Förutsättningar och HaV:s mandat

I dagsläget har HaV inte bemyndigande att införa ett system med flerårigt system med överlåtbara fiskerättigheter i det demersala fisket. Detta förutsätter ändringar i lagen och förordningen om överlåtbara fiskerättigheter¹¹³ som ligger till grund för det pelagiska systemet och som vid införande av ett system med demersala fiskerättigheter behöver kompletteras/utvidgas och anpassas till även det fisket. Det finns också andra målsättningar för det demersala fisket än vad som framgår av lagen om överlåtbara fiskerättigheter. Ett system med demersala fiskerättigheter kräver andra förutsättningar och målsättningar än de som anges i lagen. Det behöver bland annat utredas vilka arter som ska omfattas av lagen och vilken giltighetstid fiskerättigheter i ett demersalt flerårigt system bör ha. En annan fråga är om det bör synkroniseras med det pelagiska systemet. Nuvarande skrivningar i lagen vad gäller bestämmelserna om högsta tillåtna innehav av fiskerättigheter (koncentrationsnivåer) är utformade för det pelagiska fisket och är troligen inte lämpliga för det demersala fisket.

Fördjupad utredning

Fiskerikontroll

I en fördjupad utredning om införande av överlåtbara demersala fiskerättigheter bör fiskerikontrollens roll ingå. Utöver reglering är fiskerikontrollen mycket viktig för att säkerställa ett effektivt genomförande och att efterlevnaden av landningsskyldigheten uppnås. Olovligt utkast anses fortfarande förekomma.

Selektiva redskap och rapportering av utkast

En viktig fråga 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, t.ex. genom förbud/reglering av mindre selektiva redskap eller någon form av incitament (t.ex. inom ramen för fördelnings-

¹¹³ [Lag \(2009:866\) om överlåtbara fiskerättigheter](#) och [Förordning \(2009:867\) om överlåtbara fiskerättigheter](#).

systemet). Därför är det viktigt att denna fråga utreds parallellt med utformning av fördelningssystem.

Eftersom den låga förekomsten av fisk sedan år 2017 har inneburit att kvoterna generellt inte varit begränsande har det varit svårt att dra slutsatser om hur årlig överlåtbarhet bidragit till utmaningen med begränsande kvoter, d.v.s. om fiskare använt överlåtbarhet för att hantera täckning av bifångster. Det är dock viktigt att vid utformande av ett flerårigt system säkerställa att systemet kan fungera vid hållbara beståndsnivåer av fisk i förhållande till havskrafta (eftersom fiskkvoter i Västerhavet då kan väntas bli begränsande igen) genom utformning av fördelningssystemet, kompletterande åtgärder och kontroll. Nationell kvothantering är endast en del av fiskförvaltningens verktyg, andra exempel är tekniska bevarandeåtgärder och fiskerikontroll. För att nå bästa möjliga resultat för ekosystemen och för en bärkraftig fiskerinäring måste förvaltningens samtliga verktyg bidra som en helhet. Fiskekvoter liksom tekniska bevarandeåtgärder och kontrollregler fastställs huvudsakligen på EU-nivå, med vissa utpekade nationella befogenheter. Exempelvis kan medlemsstater för bevarande av fiskbestånden införa åtgärder för egna fartyg som är minst lika strikta som unionsrätten givet att de är förenliga med den gemensamma fiskeripolitikens mål. Medlemsstaterna avgör hur tilldelningen av fiskemöjligheter ska hanteras utifrån vissa ramar.

Samråd och lokalt engagemang

Utformningen av fördelningssystem bör ske i nära samråd med fiskets organisationer och övriga intressenter. Den bör ske utifrån ett helhetsperspektiv som en del av en ekosystembaserad förvaltning där ett lokalt engagemang är en viktig del. Utformningen behöver ta hänsyn till de varierande förutsättningar som finns inom olika fisken, inte minst den bekymmersamma situationen som för närvarande råder i Östersjön vad avser flera fiskbestånds status och miljön i havet i sin helhet. I dialogsvaren och på dialogmötet har många viktiga aspekter och risker vid oaksam utformning och implementering lyfts. Den påbörjade dialogen med intressenter, experter och forskare utgör en viktig grund för fortsatt dialog och arbete med att utforma ett fördelningssystem.

Ökad transparens

Vid utformningen av ett nytt system är det också viktigt att beakta ett bredare informationsbehov för att kunna göra uppföljningar, exempelvis vad gäller priser på överlåtelser. Detta skulle också bidra till insyn och transparens. Det bör också utredas om det bör finnas en kontroll av den marknad som skapas.

Risker med det befintliga fördelningssystemet

HaV konstaterar flera risker med att över tid behålla befintligt system:

- Ett årligt system, där tillståndsinnehavare är bundna till sin årliga tilldelning baserad på referensperioden år 2011–14 och tillfälliga överlåtelse som sker under året, ger inga förutsättningar för att långsiktigt kunna förändra och utveckla sitt fiske. En begränsad möjlighet att långsiktigt kunna planera sin verksamhet begränsar också möjligheterna till förbättrad lönsamhet och konkurrenskraft. Detta påverkar i sin tur också företagens möjligheter att investera i bättre och miljövänligare teknik. Dålig lönsamhet kan också fungera som drivkraft till olovliga utkast, t.ex. uppgradering av fångst (s.k. ”high-grading”). Ett system som skapar bättre förutsättningar för lönsamhet och konkurrenskraft kan bättre bidra till ett hållbart nyttjande av haven.
- Avsaknaden av möjligheten till långsiktiga överlåtelse ökar risken för informella avtal mellan fiskelicensinnehavare vilket innebär minskad transparens och insyn i systemet och att det fortsatt kommer finnas inaktiva tillståndshavare.
- Den årliga tilldelningen är baserad på en referensperiod som blir alltmer avlägsen i tid och allt mindre speglar aktuellt fiske. Att uppdatera referensperioden i ett årligt system är inte problemfritt; det är svårt att se hur det kan göras på ett lämpligt sätt utan att riskera positionering där en tillståndshavare t.ex. strävar efter att skaffa sig så hög fångsthistorik som möjligt och en motvilja att överlåta för att andra inte ska få bättre fångsthistorik.
- Ett flerårigt system skulle vara ett effektivt sätt att anpassa fiskekapacitet till tillgängliga fiskemöjligheter, samtidigt som alltför hög önskad koncentration kan motverkas via systemets utformning (t.ex. genom koncentrationsgränser, kustkvoter, regionalkvoter etc.). Utan ett sådant system är det troligen svårt att hantera exempelvis situationen med kvotbåtar och överetablering i räkfisket där nästan en tredjedel av fartygen med fisketillstånd för nordhavsräka årligen endast fiskat tillräckligt för att nå upp till infiskningskravet för att få sitt tillstånd förnyat nästkommande år. En överetablering inom detta fiske konstaterades redan år 2014¹¹⁴.

¹¹⁴ HaV, 2014. Balansen mellan fiskeflottan och tillgängliga fiskemöjligheter. Rapport från ett regeringsuppdrag. Tillgänglig online: <https://www.havochvatten.se/download/18.7291b665146f54c154738ec/1404397212576/reg-uppdrag-svenska-fiskeflottan-och-tillgangliga-fiskemojligheter.pdf>