

Konsekvenser om uppdraget att flytta ut trålgränsen för storskaligt pelagiskt trålfiske i svenska territorialhavet i Östersjön genomförs

Bakgrund

Havs- och vattenmyndigheten fick i regleringsbrev för budgetåret 2025 i uppdrag att ta fram underlag för internationella samråd för att flytta ut trålgränsen för pelagiskt fiske för fiskefartyg över 24 meter i längd som fiskar med aktiva redskap till 12 nautiska mil utanför baslinjen i svenska territorialhavet i Östersjön från Skanör till Haparanda, inklusive Öland och Gotland.

I uppdraget ingår att beskriva vilka åtgärder som regeringen behöver vidta inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. I uppdraget ingår även att beskriva konsekvenserna av förslag till åtgärder för fiskbestånden, för svensk fiskerinäring inklusive småskaligt fiske med passiva redskap och för livsmedelsproduktionen. Uppdraget omfattar även att identifiera områden utanför 12 nautiska mil där visst fiske kan behöva begränsas för att skydda lekansamlingar av sill och kustfiskbestånd. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet) senast den 21 maj 2025.

Jordbruksverket har blivit ombudat av Havs- och vattenmyndigheten att komma med underlag till uppdraget särskilt vad avser påverkan för svensk livsmedelsproduktion. Givet den korta tidsramen som getts för inspelet har Vattenbruks- och fiskerinäringssenheten tagit fram ett underlag baserat på tidigare regeringsuppdrag där förutsättningarna för livsmedelsproduktion i den blå värdekedjan varit centrala.

Sammanfattning

Slutsatser i korthet:

- Förslaget är inte förenligt med de målsättningar som finns i Livsmedelsstrategin 2.0 om ökad livsmedelsproduktion och konkurrenskraftiga företag.
- Förvaltningslösningar måste beakta effekter på fiskeföretag såväl som fiskberedningsindustri. Förslagets utformning utgör en stor risk för fiskeföretagens och fiskberedningsindustrins framtid vilket också kommer att få en negativ inverkan på livsmedelsberedskapen.

- Ett generellt förbud mot fartyg av en viss storlek kommer sannolikt inte nå de önskade effekterna av förslaget då förbudet kommer att generera en effortförflyttning och inte bidra till förvaltningsåtgärder som stärker en naturlig ålders- och storleksfördelning i fiskebestånden.
- Det finns inte underlag för att flytta ut trålgränsen innan det vetenskapliga projektet som Havs- och vattenmyndigheten genomför har fullföljts och utvärderats

Slutsatser och konsekvenser

Förslaget föregår pågående vetenskapliga projekt på området trålgräns

Uppdraget att ta fram underlag för att flytta ut trålgränsen för pelagiskt fiske för fartyg över 24 meter kommer innan det pågående regeringsuppdraget om att genomföra ett tidsbegränsat vetenskapligt projekt som motsvarar en utflyttning av trålgränsen har genomförts och utvärderats. Förslaget riskerar att skapa stor osäkerhet i sektorn vilket i sin tur gör att företag inte vågar vara framsynta och göra investeringar. Det är därför viktigt att långtgående förslag av den här karaktären bottnar i vetenskapliga slutsatser innan de tas vidare. Därför bedömer vi att det är högst olämpligt att gå vidare med att ta fram underlag för att flytta ut trålgränsen innan det vetenskapliga projektet har kunnat presentera sina slutsatser.

Förvaltningslösningar måste beakta livsmedelsindustrin

Mot bakgrund av Jordbruksverkets analyser i tidigare regeringsuppdrag konstaterar vi att ett förslag på reglering som påverkar fiskets bedrivande och tillgången på råvara för fiskberedningsindustrin bör utvärderas i ljuset av dessa. Den politiska målsättningen är att Sverige ska ha en robust livsmedelsproduktion och konkurrenskraftiga företag där produktionen kan öka. En grundförutsättning för att kunna fånga fisk i tillräcklig kvantitet och av rätt kvalitet, som kan landas och beredas i Sverige, är givetvis att det finns tillgång på fisk i form av välmående fiskbestånd.

Målsättningen om hållbara bestånd och konkurrenskraftiga företag måste återspeglas i de förvaltningstekniska lösningar som föreslås. I tidigare regeringsuppdrag (se avsnitt nedan) är en av de tydligaste slutsatserna att fiskeriförvaltningen bör vara utformade på ett sätt som beaktar förutsättningarna för att bedriva långsiktigt hållbar livsmedelsproduktion i Sverige.

Fartygsstorlek och rumsliga begränsningar

Förslaget slår fast att förbudet ska gälla för storskaligt pelagiskt trålfiske, dvs båtar över 24 meter. I tidigare regeringsuppdrag har Jordbruksverket identifierat att fartygssegmentet av mellanstorlek (mellan 20 – 40 meter) är särskilt lämpade att landa och leverera råvara till beredningsindustrin. All livsmedelsproduktion kan

inte vara småskalig. Detta bör också återspeglas i fiskeflottans struktur och i de förutsättningar för att bedriva fiske som finns. Jordbruksverket har identifierat att mellansegmentet har minskat påtagligt under de senaste åren och att det är av stor vikt att inte ytterligare fartyg försvinner inom segmentet.

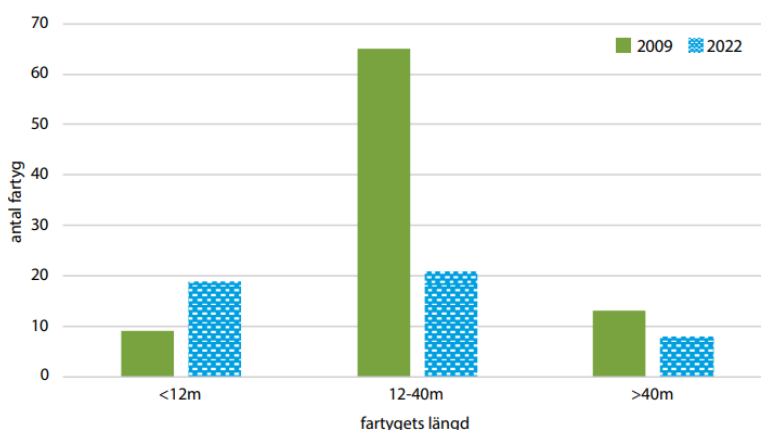
Att införa generella begränsningar för fiskefartyg över 24 meter riskerar att ge en förenklad bild av faktisk påverkan på fiskbestånden. Fartygens längd är inte ett tillförlitligt mått på fångstkapacitet eller miljöpåverkan, då både större och mindre fartyg kan bedriva fisket på ett selektivt och hållbart sätt beroende på teknik, redskap och fiskemetod.

De fartyg som omfattas av förslaget bedriver i dag ett effektivt och yrkesmässigt fiske med hög selektivitet och god spårbarhet. Ett generellt förbud riskerar att slå hårt mot dessa verksamheter, utan att det nödvändigtvis leder till förbättrad miljönytta.

Förslaget bör omarbetas så att det i högre grad främjar ett selektivt, skonsamt och yrkesmässigt hållbart fiske, snarare än att baseras på generella mått som fartyglängd.

Jordbruksverket rekommenderar därför att fiskeregleringar bör utgå från vad **syftet** med fisket är. En spatial förvaltning riskerar att bidra till en effortförflyttning snarare än en förvaltning som tar hänsyn till beståndens naturliga ålders- och storleksfördelning. Vi ser därför ett behov av att Sverige arbetar för att utveckla dialogen på EU-nivå rörande den gemensamma fiskeriförvaltningen för att uppnå ett långsiktigt hållbart fiske som bidrar till EU:s ökade livsmedelsförsörjningsgrad. En reglering som inte tar hänsyn till huruvida fisket bidrar till svensk livsmedelsproduktion eller ej riskerar att allvarligt försvåra förutsättningarna för fisket såväl som fiskberedningsindustri.

Skulle förslaget tas vidare i den form det nu ligget bör det innefatta att fiskefartyg som fiskar för humankonsumtion undantas från reglerna om en generell trålgräns, förutsatt att det finns ett vetenskapligt stöd för en utflyttning av trålgränsen.



Figur 1. Bild från RU: Vägen framåt. Bilden visar hur de tre flottsegmenten har utvecklats över tid. Mellansegmentet är det segment som har tappat flest båtar sedan strukturreformeringen i fisket inleddes 2009. Källa: Havs- och vattenmyndigheten.

Påverkan på genomförande av sjömatsmål i Livsmedelsstrategin 2.0

Vår bedömning är att förslaget i havsmiljöpropositionen om att flytta ut trålgränsen motverkar målsättningarna i den nyligen antagna Livsmedelsstrategin 2.0, vilket i sin tur har en negativ inverkan på svensk livsmedelsberedskap. Livsmedelsstrategin 2.0 slår fast att det övergripande målet är att öka den svenska livsmedelsproduktionen. För sjömat¹ avser man en målsättning om att öka produktionen med 80 %. Den målsättningen kommer att vara omöjlig att nå om man utformar regler som hindrar fisket för livsmedelsproduktion.

Pelagiskt fiske är en av de näringsgrenar inom kategorin sjömat som har störst utvecklingspotential att bidra till målsättningen om ökad livsmedelsproduktion, utan att öka fisketrycket. En produktionsökning inom pelagiskt fiske skulle vara möjlig även om fiskekvoterna som helhet minskar givet att en större del av de stora landningarna som idag landas för industriella ändamål istället landas till humankonsumtion. Det handlar om att öka förädlingsgraden och ta tillvara en större del av den fisk som fångas i form av alternativa produkter och alternativa detaljer av fisken. Det handlar också om att öka landningarna regionalt för livsmedelsproduktion.

Skillinge Fisk-Impex i Skåne och Nordersundsfisk samt HP Fisk i Blekinge är idag de största landningsplatserna för livsmedelsproduktion i Östersjön. Majoriteten av råvaran som landas i Simrishamn till företaget Skillinge Fisk-Impex sker av fartyg över 24 meter. I Nordersund tas råvara framförallt emot av fartyg på mindre än 24 meter men det finns planer på att utveckla verksamheten vilket gör att begränsningar på fartygsstorlek riskerar att medföra negativa konsekvenser på

¹ Med begreppet sjömat menas det livsmedel som kommer från fisket i hav och inlandsvatten samt odlad sjömat från anläggningar i vatten och på land.

utvecklingen. Företagen står tillsammans för en produktion om cirka 7 500 ton pelagisk fisk. Cirka 87 % landas till Skillinge Fisk-Impex. Företagens produktion motsvarar ungefär hälften av den pelagiska livsmedelsproduktionen i Sverige idag.

Samtidigt utgör landningarna till livsmedelsproduktion en liten andel av de totala landningarna. År 2023 användes cirka 28 % av all sill/strömming och skarpsill som fångats av svenska fiskare till livsmedel². Utvecklingspotentialen är mycket stor. Om dessa landningsplatser och livsmedelsindustrier inte längre kan bedriva sina verksamheter bedömer vi att målsättningarna som rör sjömaten i Livsmedelsstrategin 2.0 inte kan nås. Utvecklingspotentialen och produktionsökningen inom sjömatsektorn, som Jordbruksverket i tidigare regeringsuppdrag identifierat, utgår från att dessa industrier är med och bidrar. Därför drar vi nu slutsatsen att uppdraget att flytta ut trålgränsen inte går att förena med målsättningarna i Livsmedelsstrategin 2.0 så som det nu är formulerat.

I nuläget saknas en analys av vilken fiskeripolitik som krävs för att nå livsmedelsstrategins målsättningar. Det behövs en sådan analys att utgå ifrån när nya förslag tas fram.

Det är också rimligt att anta att förutsättningarna för myndigheterna att genomföra regeringsuppdrag som rör sjömaten inom ramen för livsmedelsstrategin 2.0, försvåras avsevärt om uppdraget om trålgränsen genomförs i den form som nu föreslås.

Jordbruksverkets regeringsuppdrag med koppling till pelagiskt fiske och ökad livsmedelsproduktion och behov av konsekvensanalys

Jordbruksverket fick i februari 2022 ett uppdrag att analysera svensk fiskberedning utifrån produktion och mottagningskapacitet samt identifiera hinder och utvecklingsbehov för att en större andel av svenskfångad fisk ska kunna landas och beredas i Sverige. Uppdraget resulterade i en rapport "[Vägen framåt mot mer livsmedel av svenskfångad sill och skarpsill](#)". Uppdraget föreslog att en handlingsplan för att nå målsättningen om ökade landningar skulle tas fram. Uppdraget identifierade flera åtgärder kopplade till värdekedjans bedrivande inom såväl infrastrukturåtgärder, förvaltning, marknad mer flera.

Regeringsuppdraget "[Handlingsplanen för mer mat av pelagisk fisk](#)" levererades till regeringen hösten 2024. I handlingsplanen lyftes regeringens proposition 2023/24:156 där en utflyttning av trålgränsen diskuteras. Jordbruksverket konstaterade redan då att om trålgränsen skulle flyttas ut, utan att göra undantag för fisket för humankonsumtion, måste det först genomföras en konsekvensanalys av

² Gäller för allt pelagiskt fiske av svenska fiskare, oavsett fångstområde. Östersjön är det område där andelen landat för foderproduktion är störst.

effekterna på livsmedelsproduktionen. En sådan analys bör dessutom vid behov föreslå åtgärder för att minimera påverkan på livsmedelsproduktionen.

Som vi konstaterar ovanför ser vi betydande problem med att förslaget kommit innan uppdraget om att flytta ut trålgränsen på prov har genomförts och utvärderats. Därtill är vi kritiska till att regeringsuppdraget till Havs- och vattenmyndigheten inte innehåller sådana delar som att föreslå tydliga åtgärder för att minimera påverkan på livsmedelsproduktionen.

Begreppet fiskerinäring (som lyfts i myndighetens regleringsbrev) avser hela värdekedjan från primärproducenterna till de arbetstillfällen de genererar på land. Jordbruksverket har i tidigare utredningar konstaterat att konsekvensanalyser också bör omfatta effekter på arbetstillfällen på land och andra socioekonomiska aspekter, såsom svenska mervärden av lokalt landad fisk, och att dessa bör presenteras tydligt i en analys.

Påverkan på svensk livsmedelsberedskap

Den bästa beredskapen är en robust produktion i icke-kristider där fartygsflotta, lossningskapacitet och företagens mottagnings- och beredningskapacitet stämmer överens. Detta inkluderar grundläggande infrastruktur, tillgång till service och användande av bergrum. Det är också av vikt att det finns en geografisk spridning på fiskeflotta såväl som landningshamnar.

Därför är det av stor betydelse att de landningsplatser som finns idag inte blir färre och att befintliga beredningsmöjligheter inte försvinner. Försvinner landningshamnar eller fiskefartyg är det mycket svårt eller omöjligt att få en återetablering.

Jordbruksverket har konstaterat att det vore önskvärt att antalet landningshamnar för humankonsumtion ökade utifrån ett beredskapsperspektiv. Därför är det viktigt att förslag utformas på ett sätt som inte skapar inlåsningseffekter för framtiden.

Den gemensamma fiskeripolitikens målsättningar avseende hela livsmedelskedjan

Den gemensamma fiskeripolitiken enligt förordning (EU) 1380/2013 har tydliga målsättningar att fisket ska bidra till hela livsmedelskedjan, inklusive beredningsindustrin för livsmedelsprodukter.

I förordningen framgår följande mål:

- Beaktandesats 12 anger att fisket ska bidra till att minska unionens beroende av livsmedelsimport samt ska skapa direkta och indirekta arbetstillfällen samt främja ekonomisk utveckling i kustområdena.
- Artikel 2. 5 c anger att den gemensamma fiskeripolitiken särskilt ska skapa förutsättningar för att göra branschen för fångst och beredning av fisk,

samt den landbaserade verksamhet som är knuten till fisket, mer ekonomiskt bärkraftiga och konkurrenskraftiga.

- Artikel 2. 5 f anger att den gemensamma fiskeripolitiken ska bidra till en rimlig levnadsstandard för de som är beroende av fiskerinäringen, med beaktande av kustnära fiske och socioekonomiska aspekter.
- Av artikel 2. 5 g framgår att den gemensamma fiskeripolitiken ska bidra till en effektiv och öppen inre marknad för fiskeri- och vattenbruksprodukter och bidra till att säkerställa likvärdiga förutsättningar för de fiskeri- och vattenbruksprodukter som saluförs i unionen.
- Artikel 2. 5 h anger att den gemensamma fiskeripolitiken ska ta hänsyn till både konsumenternas och producenternas intressen.

Därför är det viktigt att förslaget om att flytta ut trålgränsen också utvärderas utefter dessa målsättningar och reder ut om förslaget är förenligt med målsättningarna i GFP innan det tas vidare för diskussion med närliggande länder.

Detta underlag är framtaget av Lina Waara vid Vattenbruks- och fiskerinäringseenheten. Underlaget har också stämts av med Elin Gunve och Fredric Nilsson och med enhetschef Maria Gustafsson.

Bilaga – information om företagen som verkar i Simrishamn och Nogersund (underlag från tidigare regeringsuppdrag)

Skillinge Fisk-Impex och Nogersundsfisk/ HP-fisk har hela kedjan från mottagning via lossning, filetering och inläggning till färdig konsumentprodukt. De säljer sillen färsk eller bereder den för direkt försäljning till färskvarumarknad och restauranger. Skillinge Fisk-Impex fryser även in sill/strömming (och skarpsill). Dessa företag bereder sålunda främst fisk som landats och tagits om hand i anslutning till det egna företaget. För dessa företag är det centralt att det finns fisk av rätt storlek och kvalitet i bestånden, att bestånden bedöms hållbara och därmed kan fiskas samt att de båtar som fiskar i området får tillgång till kvoter.

Dessa företag har under flera år haft svårt att få tillräckliga kvantiteter sillråvara av rätt storlek och vid rätt tid. Detta har flera orsaker – allt större fiskefartyg som inte fungerar i de sydsvenska hamnarna, begränsningar av sillfiske och kvoter generellt.

I Simrishamn lossas den fisk som används av förstahandsmottagaren och beredningsindustrin Skillinge Fisk-Impex. Företaget levererar i stor utsträckning sillfiléer till färskvarumarknaden och har därför behov av dagliga leveranser av sill av rätt storlek. Här finns också det största fryslagret för fisk i Sverige som är i bruk. Fryslagret rymmer 8 000 ton och företaget kan frysa in upp till 200 ton fisk per dygn. Det finns planer på att utöka kapaciteten. Skillinge Fisk-Impex kan lossa och sortera cirka 250 ton per dygn och filéa cirka 80 ton fisk om dagen. Företaget har dock under senare år haft svårt att få tag på de kvantiteter som behövs³. Hamnen i Simrishamn är relativt liten och har ett djup på fem meter. Detta gör att de stora fiskefartygen inte kan gå in där. Företaget kan inte heller bearbeta de stora kvantiteter som de stora fiskefartygen levererar. Istället är det båtar i segmentet 20 - 40 meter som är lämpligast för leveranserna. Dessa mindre båtar har dock ibland svårt att få tillgång till de kvantiteter som svarar mot efterfrågan. Kyla är avgörande för råvarans livsmedelsduglighet och huvuddelen av fisken lossas från båtar med kyltankar.

I Nogersund landar fiskebåtar sill och skarpsill till förstahandsmottagaren Nogersundsfisk och beredningsföretaget HP fisk. Liksom Skillinge Fisk-Impex levererar HP fisk främst till färskvarumarknaden och företaget är därmed i behov av kontinuerliga leveranser av dagsfärs fisk. Såväl hamnen som företagen är små, mottagningskapaciteten ligger på 15 ton per dygn. När företaget besöktes fanns ett sorteringsverk, där fisken storlekssorteras vid mottagning, utomhus vid kajen. Placeringen är mycket väderkänslig och skapar problem på vintern. Företaget skulle behöva placera sorteringsverket i en byggnad i nära anslutning till kajen, men företaget och kommunen har inte hittat någon gemensam lösning. Nogersund skulle även behöva finansiellt stöd för att finansiera ett isverk som producerar is så

³ Se RU: Vägen framåt mot mer livsmedel av svenskfångad sill och skarpsill, för fördjupning.

att fisken kan hållas färsk. Liksom i Simrishamn är båtar i segmentet 20 - 40 meter mest lämpade att leverera till Nordersund. Båtar under 20 meter fungerar bra i hamnen men de är väderkänsliga och behöver ofta stanna i hamn när vädret är dåligt.