

Handläggare
Karin Kataria
Fisketillståndsenheten
karin.kataria@havochvatten.se

Datum 2023-01-16

Dnr 191-2022

Regeringen
Näringsdepartementet

Uppdrag om faktorer att beakta i system med överlåtbara fiskerättigheter

Redovisning av regeringsuppdrag om att analysera faktorer att beakta i system med överlåtbara fiskerättigheter.

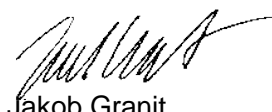
Havs- och vattenmyndigheten har fått i uppdrag av regeringen att närmare utveckla analysen i myndighetens rapport "Utvärdering av systemet med individuella fiskemöjligheter" (N2020/02124) avseende ett antal faktorer av ekonomisk, biologisk och social karaktär. Myndigheten ska föreslå hur de olika faktorerna kan hanteras inom ramen för ett system med överlåtbara fiskerättigheter i demersalt fiske, men även redovisa om andra fördelningssystem kan hantera dessa faktorer mer effektivt. I detta ingår att redogöra för relevanta erfarenheter från fördelningssystem i andra länder och att göra relevanta jämförelser med det nationella fördelningssystemet i det pelagiska fisket. Eventuella målkonflikter ska belysas. Förslagen ska tas fram i dialog med fiskets organisationer och andra berörda intressenter.

Uppdraget inkom till myndigheten den 20 januari 2022.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) senast den 16 januari 2023.

Havs- och vattenmyndigheten överlämnar härmed uppdraget i vilket myndigheten föreslår att regeringen går vidare med förslagen till ändringar i lagstiftningen som krävs för att kunna införa överlåtbara fiskerättigheter i det demersala fisket (se vidare avsnitt 6.2 i denna rapport).

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



Jakob Granit



Karin Kataria

Innehåll

1	Sammanfattning	6
2	Uppdraget och dess beredning	8
	2.1 Uppdragsbeskrivning	8
	2.2 Avgränsningar	9
	2.3 Samråd	9
3	Utgångspunkter	10
4	Analys och förslag	12
	4.1 Ekonomiska och sociala aspekter av koncentration	13
	4.1.1 Bakgrund	13
	4.1.2 Sammanfattning av analys	14
	4.1.3 Förslag	14
	4.2 Miljömässig hållbarhet	16
	4.2.1 Bakgrund	16
	4.2.2 Sammanfattning av analys	17
	4.2.3 Förslag	17
	4.3 Beredning och livsmedelskedja	18
	4.3.1 Bakgrund	18
	4.3.2 Sammanfattning av analys	19
	4.3.3 Förslag	19
	4.4 Småskaligt kustnära fiske, regional spridning, värdekedjor och infrastrukturutveckling. 20	
	4.4.1 Bakgrund	20
	4.4.2 Sammanfattning av analys	20
	4.4.3 Förslag	20
	4.5 Föryngring och nyetablering	21
	4.5.1 Bakgrund	21
	4.5.2 Sammanfattning av analys	21
	4.5.3 Förslag	22
	4.6 Informationsbehov för uppföljningar	23
	4.6.1 Bakgrund	23
	4.6.2 Sammanfattning av analys	24
	4.6.3 Förslag	24
5	Målkonflikter	24
6	Slutsatser	25
	6.1 Sammanfattning och slutsatser	25

6.2 Förslag till ändringar i lag och förordning 28

Förklaring av vissa begrepp och förkortningar

Artsorterande rist	En selektionsanordning som används vid räk- och kräfttrålning som syftar till att separera ut fisk från fångsten och därmed minska bifångst av andra arter än målarten. Både kräfttrist och räkrist är mycket artselektiva redskap med mycket låg inblandning av fisk, till exempel torsk, i fångsten. ¹
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.
Demersalt fiske	Fiske efter de arter som lever nära havsbotten såsom torsk, gråsej, havskräfta, nordhavsräka och kolja.
Fiskemöjlighet	Avser i denna rapport de fångstmängder som en tillståndshavare under aktuellt år eller period helt eller delvis får överlåta till en annan fiskelicensinnehavare,
Fiskerättighet	Avser i denna rapport de individuella delarna av den del av den nationella fiskekvoten som gjorts tillgängliga med längre varaktighet än ett år och som är överlåtbara under en period. I det pelagiska systemet är giltighetstiden 10 år.
Fullt dokumenterat fiske	Avser i denna rapport ett fiske där alla fångster (landningar och utkast) loggbokförs/rapporteras i enlighet med gällande regelverk.
Grundförordningen	Avser i denna rapport Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 om den gemensamma fiskeripolitiken.
High-grading	Uppgradering av fångst. När lägre värderad fångst kastas tillbaka och den mer värdefulla delen av fångsten landas.
ITQ	Står för "Individual Transferable Quota", individuella överlåtbara fiskerättigheter.
Kustkvot	Del av den nationella kvoten som inte fördelas individuellt och där fiske bedrivs med vissa passiva redskap inom demersalt fiske. I dagens årliga demersala system ges kustkvoterna första prioritet vid kvotfördelningen och målsättningen är att kvoterna ska räcka hela året. Fisket på kustkvoterna begränsas därmed inte av fördelningssystemet.
Kvot	Del av TAC som tilldelas ett land, en fartygsklass eller en fiskelicensinnehavare. Kallas ofta fiskemöjlighet när den fördelas mellan fiskare.

¹ Se till exempel tabellen med skattad fångst sammansättning från SLU i bilaga 4 i HaV:s utvärdering av det demersala systemet 2018. Tillgänglig online: <https://www.havochvatten.se/download/18.3e53389e16462a4b55ad378d/1531305778083/utvardering-demersala-systemet.pdf>

Kvotfartyg	Avser i denna rapport fartyg där majoriteten av fiskemöjligheterna (utöver de som krävs för att uppfylla infiskningskravet för att beviljas förnyat fisketillstånd) förs över till ett annat fartyg.
Landning	Mängden fisk som fångas och förs iland.
Landningsskyldighet	Innebär att alla fångster av kvoterade arter som grundregel ska redovisas, landas och kvotavräknas.
Pelagiskt fiske	Fiske efter någon av arterna sill, skarpsill, makrill, taggmakrill, blåvitling och tobis.
Regional extratilldelning	Extra tilldelning av fiskemöjligheter till fartyg, som bedriver ett regionalt baserat fiske, i syfte att främja dessa.
REM	Står för Remote Electronic Monitoring. Ett kontrollverktyg som omfattar kameror och sensorer ombord fiskefartyg.
Seltratrål	En bottentrål försedd med en selekteringssektion bestående av nätpaneler. Har betydligt lägre selektivitet än en artsorterande rist vad det gäller rundfisk. ²
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 (exempelvis på grund av att fisken understiger minsta referensstorlek för bevarande (minimimått), kvoten är uppfiskad, arten är utan kommersiellt intresse eller för att maximera totalfångstens värde). Det finns vissa legala undantag till landningsskyldigheten där utkast är tillåtna.

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

1 Sammanfattning

Den 1 januari 2017 infördes ett nytt sätt att fördela fiskemöjligheter i svenskt demersalt fiske. Fördelningen innebär att fiskare tilldelas individuella årliga fiskemöjligheter som med vissa begränsningar kan överlåtas under ett kalenderår. I januari 2020 fick Havs- och vattenmyndigheten (HaV) i uppdrag av regeringen att utvärdera om systemet har underlättat fiskets bedrivande och efterlevnaden av landningsskyldigheten samt att identifiera behov av förbättringsåtgärder. I redovisningen av uppdraget föreslog HaV att ett system med överlåtbara fiskerättigheter, som sedan år 2009 omfattar det pelagiska fisket, även bör införas i det demersala fisket. Detta förutsätter ändringar av lagen (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter.

HaV har bedömt att det finns många fördelar med att införa ett system med överlåtbara fiskerättigheter i det demersala fisket och därmed uppnå flera mål i förvaltningen såsom förenklat regelsystem, bättre förutsägbarhet och högre lönsamhet, bättre förutsättningar för investeringar i modern och mer miljövänlig teknik, delaktighet i förvaltningen samt anpassning av fiskekapaciteten till tillgängliga fiskemöjligheter inom vissa segment. Parallellt finns fortsatta möjligheter till rumslig och teknisk reglering samt genomförande av en ekosystembaserad förvaltning. Fördelningssystemet kan också utformas i enlighet med politiska mål.

I det uppdrag som nu redovisas har HaV fått i uppdrag att utveckla analysen avseende ett antal faktorer som bör beaktas i ett system med överlåtbara demersala fiskerättigheter. I denna rapport har tidigare analyser³ vidareutvecklats och flera vetenskapliga institutioner har bidragit med kunskapsunderlag och analyser.

En övergripande slutsats är att ett system med överlåtbara demersala fiskerättigheter, som drar nytta av fördelarna med fiskerättigheter och samtidigt beaktar fiskeripolitiska mål, måste kombineras med regleringar och särskilda mekanismer. Syftet med dessa bör bland annat vara att motverka en alltför hög koncentration av fiskemöjligheter hos få aktörer och bidra till politiska målsättningar om att gynna det småskaliga kustnära fisket samt att motverka alltför hög geografisk koncentration.

HaV konstaterar att det finns det flera olika målkonflikter mellan olika mål i förvaltningen (se avsnitt 5 i denna rapport), vilket blir särskilt tydligt när det gäller fördelning av fiskemöjligheter. Det handlar till exempel om begränsningarnas omfattning när det gäller möjligheten till överlåtelser för att uppnå regionala och sociala mål kontra möjlighet till flexibilitet, egna val och en möjlighet att i vissa segment uppnå en flotta i balans med resursen. Prioriteringar mellan målen bör tydliggöras. Konflikter mellan mål leder till otydlighet och att myndigheter och intressenter har mycket varierande uppfattning om hur förvaltningen ska utformas.

Ett införande av ett flerårigt system med överlåtbara fiskerättigheter i det demersala fisket ställer krav på ändringar i lagen och förordningen om överlåtbara fiskerättigheter som i dess nuvarande skrivningar är anpassade till det pelagiska fisket. Anpassningar behövs bland annat när det gäller bestämmelserna om högsta tillåtna innehav av fiskerättigheter (koncentrationsgränser) och antalet fisketillstånd per fiskelicenshavare. Det kan också finnas behov av att HaV behöver ytterligare bemyndiganden i lagen, särskilt vad gäller att föreskriva om högsta tillåtna innehav av en kvot och ändringar i förordningen om överlåtbara fiskerättigheter där demersala arter bör läggas till.

³ För mer information läs närmare HaV:s redovisning av regeringsuppdraget "[Utvärdering av system med individuella fiskemöjligheter](#)", 2020, dnr. 1374-2020.

HaV anser att ett system med alltför många begränsningar minskar systemets flexibilitet och enskilda aktörers val och möjligheter. Överlåtelse genomförs på frivillig basis. Enskilda fiskelicensinnehavares beslut om att överlåta fiskemöjligheter påverkas av faktorer såsom ekonomi, ålder och vilja att satsa på fisket. Detaljerade regler för hur överlåtelse får göras begränsar möjligheten till denna typ av beslut och riskerar exempelvis leda till att det inte går att hitta någon att överlåta till/från. Därför är det viktigt att olika begränsningar och mekanismer i systemet utformas så att det finns flexibilitet för de fiskare som omfattas av det. Exakt hur dessa begränsningar och mekanismer ska utformas i ett framtida system behöver fastställas i nära samråd med intressenterna, i synnerhet fiskets producentorganisationer. Detta gäller även fördelningsprinciper.

Andra fördelningssystem kan också hantera vissa av de faktorer som nämns i uppdraget. Detta gäller exempelvis nyetableringar inom fisket, eftersom ett system med fiskerättigheter kan innebära att det blir kostsamt att börja fiska då fiskemöjligheter behöver införskaffas utöver övriga investeringskostnader. Tidigare utredningar har dock visat att landningsskyldigheten ställer krav på ett system med individuell fördelning och möjlighet till att överlåta fiskemöjligheter mellan fartyg, bland annat på grund av att risken för kollektiva redskapsstopp minskar.⁴ HaV bedömer därför att det inte är aktuellt att ändra till ett fördelningssystem utan dessa komponenter.

I samband med införande av ett system med fiskerättigheter föreslås att HaV får möjlighet att samla in prisuppgifter på fiskerättigheterna. Detta innebär ökad transparens samtidigt som information om priser, vilket samlas in i flera andra länder med liknande fördelningssystem, är viktig för uppföljning och hur fiskare bedömer lönsamheten inom fisket över tid.

För att nå målet om ett miljömässigt hållbart fiske, som också kan bidra till livsmedelsstrategin, innebär ett fullt dokumenterat fiske minskat behov av kompletterande regleringar och mekanismer i fördelningssystemet. Med fullt dokumenterat fiske avses i denna rapport ett fiske där alla fångster (landningar och utkast) loggbokförs/rapporteras i enlighet med gällande regelverk. Vid avsaknad av ett fullt dokumenterat fiske ökar behovet av kompletterande regleringar och särskilda mekanismer för att uppnå god miljöstatus och bidra till ett hållbart fiske, vilket innebär ett krångligare regelverk. Verktyg för att bidra till ett fullt dokumenterat fiske är kontrollmetoder såsom kameror och sensorer eller observatörer ombord på fiskefartygen. Därför är det viktigt att regeringen och HaV fortsatt verkar för att REM (Remote Electronic Monitoring), som är kostnadseffektivt jämfört med andra kontrollmetoder⁵, blir ett möjligt kontrollverktyg i EU-lagstiftningen.

HaV föreslår sammanfattningsvis att följande mekanismer och kompletterande åtgärder, som närmare beskrivs i avsnitt 4 i denna rapport och mer i detalj behöver utredas vidare, bör vara förknippat med ett system med demersala fiskerättigheter:

1. högsta tillåtna innehav av individuella fiskemöjligheter (koncentrationsnivåer)
2. kustkvoter
3. regional extratilldelning
4. särskilda åtgärder för att underlätta nyetablering
5. införande av REM
6. möjlighet för HaV att kunna samla in prisuppgifter på fiskerättigheter och fiskemöjligheter

⁴ Havs- och vattenmyndighetens remiss om fördelning av fiskemöjligheter för att underlätta genomförandet av landningsskyldigheten, 2016, dnr 613-2016.

⁵ Se exempelvis "Regeringsuppdrag om kontroll av förbud mot utkast av fisk i Skagerrak" L2013/1017/JFS.

7. olika typer av begränsningar i överlåtelser mellan fartyg

HaV föreslår också att regeringen går vidare med de förslag till ändringar i lagstiftningen, som diskuteras i avsnitt 6.2 i denna rapport, vilka krävs för att kunna införa överlåtbara fiskerättigheter i det demersala fisket.

2 Uppdraget och dess beredning

2.1 Uppdragsbeskrivning

Mot bakgrund av HaV:s slutsatser i tidigare regeringsuppdrag har regeringen uppdragit åt HaV att närmare utveckla analysen i myndighetens rapport "Utvärdering av systemet med individuella fiskemöjligheter" (N2020/02124) avseende följande faktorer som bör beaktas i ett system med överlåtbara fiskerättigheter i fisket efter bottenlevande arter (demersalt fiske):

- ekonomiska, ekologiska och sociala konsekvenser av och risker med en koncentration av fiskemöjligheter till ett mindre antal aktörer;
- effekter på den regionala/lokala livsmedelsproduktionen och fiskberedningen;
- behov av särskild hänsyn till småskaligt kustnära fiske och regional spridning, samt möjligheter att bibehålla och stärka fiskerinäringens värdekedjor regionalt och lokalt;
- fiskets möjligheter att bidra till en konkurrenskraftig och hållbar livsmedelskedja i linje med livsmedelsstrategin;
- möjligheter att underlätta förnyring och nyetablering inom fisket;
- möjliga effekter på infrastrukturutveckling samt landningsmöjligheter i Sverige;
- möjligheter att bidra till att uppnå målet om god miljöstatus i havsområdena enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juli 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi);
- möjliga effekter på fisk- och skaldjursbestånden;
- behov att främja en ökande användning av skonsamma, selektiva och klimatsmarta fiskeredskap och -metoder; samt
- behov av information för möjligheten att göra uppföljningar av fördelningssystemet, exempelvis avseende priser på överlåtelser

I redovisningen ska HaV föreslå hur dessa faktorer kan hanteras inom ramen för ett system med överlåtbara fiskerättigheter i demersalt fiske, men även redovisa om andra fördelningssystem kan hantera dessa faktorer mer effektivt. I detta ska relevanta erfarenheter från fördelningssystem i andra länder redogöras för, samt för relevanta jämförelser med det nationella fördelningssystemet i det pelagiska fisket. I analysen ska även målkonflikter belysas. Förslagen ska tas fram i dialog med fiskets organisationer och andra berörda intressenter.

Flera av frågorna i regeringsuppdraget har HaV redan påbörjat analyser av inom arbetet med regeringsuppdraget om utvärdering av demersala systemet (redovisat den 31 augusti 2020)⁶. I detta regeringsuppdrag vidareutvecklas de analyserna. I arbetet har flera vetenskapliga institutioner bidragit med kunskapsunderlag och analyser.

⁶ [Utvärdering av system med individuella fiskemöjligheter, 2020, dnr. 1374-2020.](#)

2.2 Avgränsningar

Uppdraget innebär att HaV ska föreslå hur olika faktorer kan hanteras inom ramen för ett system med fiskerättigheter inom demersalt fiske. Ett eventuellt införande av ett demersalt system med fiskerättigheter förutsätter lagändringar och nya tillämpningsföreskrifter, vilket inte ingår i detta uppdrag. Behoven av ytterligare utredning för ändringar i lag och förordning framgår av avsnitt 6.2 i denna rapport.

Mot bakgrund av den speciella situationen för torsk i Östersjön, där riktat fiske varit förbjudet sedan mitten av år 2019, krävs en hantering i särskild ordning. I dagens system med årliga demersala fiskemöjligheter är det endast torsk som fördelas individuellt i Östersjön. Kvoterna för torsk i västra respektive östra Östersjön har sänkts kraftigt under de senaste åren och sedan år 2020 är riktat fiske efter torsk i huvudsak förbjudet. Beståndssituationen är bekymmersam och därför är det oklart när eller om riktat torskfiske återigen blir möjligt i Östersjön. Således görs bedömningen att torskkvoterna i Östersjön inte bör omfattas av ett fördelningssystem med fiskerättigheter förrän situationen där har stabiliserats. Att inkludera Östersjön i nuläget kan leda till oönskade effekter på både flottstruktur och beredningsindustri i Östersjön. När beståndssituationen i Östersjön har stabiliserats bör särskilda åtgärder vidtas så att hänsyn kan tas till fiskeriförvaltningens samtliga mål, inklusive regionala aspekter. En avgränsning i rapporten är därför att inte inkludera fördelningen av torsk i Östersjön. Avsikten är dock att de förslag till principer för hur olika faktorer kan hanteras i ett system med fiskerättigheter som tas fram i uppdraget även ska kunna användas vid en eventuell framtida fördelning av demersala fiskerättigheter i Östersjön.

2.3 Samråd

Under beredningen av rapporten har två dialogmöten med intressenter genomförts. Vid det första dialogmötet gjordes en presentation av regeringsuppdraget och en diskussion fördes med fokus på frågeställningar kring ekonomiska, ekologiska och sociala konsekvenser samt riskerna med en koncentration av fiskemöjligheter till ett mindre antal aktörer, hänsyn till småskaligt kustnära fiske, regional spridning och effekter på lokal livsmedelsproduktion. Resonemang fördes även kring möjligheter till förnyring och nyetablering i ett system med överlåtbara demersala fiskerättigheter. Vid det andra dialogmötet presenterades analyser som genomförts för att bidra med kunskapsunderlag till regeringsuppdraget följt av diskussion.

Fiskets organisationer samt övriga intressenter har också bidragit med skriftliga kommentarer till uppdragets olika frågeställningar. Framförda synpunkter sammanfattas i bilagan i denna rapport.

Flera länsstyrelser i Östersjön har framfört en oro för konsekvenserna för avgränsningen till att inte inkludera torskfiske i Östersjön. Förslag för hur torsk i Östersjön ska inkluderas i ett framtida system, såsom specifika kvantiteter för avsättningar till regionala kvoter av torsk i Östersjön, har framförts av flera länsstyrelser i händelsen att beståndet återhämtar sig längre fram. HaV:s ståndpunkt, vilken framförts under dialogmötena, är att det ännu är för tidigt att specifikt kunna redogöra för hur ett framtida torskfiske i Östersjön ska hanteras i ett system med demersala fiskerättigheter eller bedöma framtida avsättningar av kvantitet och regionalkvot. I det fall torskfiske i Östersjön i framtiden blir möjligt är HaV:s avsikt att det så småningom inkluderas i systemet med fiskerättigheter på ett sådant sätt som kan gynna regionalt fiske och regionala landningar. Den exakta utformningen behöver vid den tidpunkten utredas i samråd med berörda intressenter.

3 Utgångspunkter

Enligt uppdragsbeskrivningen ska HaV redovisa om andra fördelningssystem (än ett system med överlåtbara fiskerättigheter) kan hantera de uppräknade faktorerna mer effektivt. HaV vill därför belysa anledningen till att ett system med individuella överlåtbara fiskemöjligheter infördes år 2017 och varför myndigheten föreslagit att ett system med demersala fiskerättigheter bör införas⁷.

Förvaltningssystem för fiske kan utformas på många olika sätt. Övergripande kan det skiljas mellan två huvudtyper; system som är effortbaserade (där fiskeansträngning utgör huvudkomponent) och kvotbaserade. I effortbaserade system är det fiskeansträngningen som regleras och i kvotbaserade system är det tillåten fångstmängd. Inom respektive grupp kan utformningen göras på olika sätt och i praktiken används ofta en kombination. Reglering av fiskeansträngning kan göras på individuell nivå (till exempel genom reglering av antal tillåtna fiskedagar) eller på aggregerad nivå (exempelvis genom reglering av vart eller när fiske får äga rum). System som baseras på fångstmängder är exempelvis system med fångstbegränsningar (ransoner), kvotpooler eller individuella fiskemöjligheter/fiskerättigheter. De individuella fiskerättigheterna/fiskemöjligheterna kan vara möjliga att överlåta på lång sikt och/eller på kort sikt (under pågående fiskeår). System med individuella fiskerättigheter kan utformas på många olika sätt för att beakta förvaltningens mål.

De fördelningssystem som tillämpats i det svenska demersala fisket i Västerhavet har främst varit baserade på fångstmängder (tidigare i form av fångstbegränsningar per vecka eller månad och nu i form av individuella årliga fiskemöjligheter). Det tidigare systemet med fångstbegränsningar kombinerades fram till år 2017 med ett fiskeansträngningssystem med fiskedagar till sjöss (det så kallade effortsystemet) som reglerades av EU. Utöver detta finns parallellt andra regleringar som påverkar var, när och hur fiske kan bedrivas, vilka på så sätt också påverkar fiskeansträngningen.

Den 1 januari 2017 infördes ett nytt sätt att fördela fiskemöjligheter inom det svenska demersala fisket. Bakgrunden var att öka möjligheterna för yrkesfisket att efterleva landningsskyldigheten som infördes inom ramen för EU:s gemensamma fiskeripolitik mellan år 2015-19.

Landningsskyldigheten, som syftar till att begränsa oönskade fångster och utkast av fisk, innebär att alla fångster av kvoterade arter som grundregel ska redovisas, landas och kvotavräknas. Införandet av landningsskyldigheten innebär och innebär fortsatt stora krav på anpassningar av olika delar av förvaltningen, exempelvis när det gäller fördelning av fiskemöjligheter.

Det tidigare systemet att fördela demersala fiskemöjligheter bedömdes av flera olika anledningar inte vara förenligt med landningsskyldigheten.⁸ En anledning var ransonssystemets motstridighet med skyldigheten att landa all fångst av kvoterade arter i och med de många "brytpunkterna"⁹, 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 olika fisken skulle ta slut innan årets slut. Det skulle då innebära att allt fiske med redskap som riskerar fånga arten skulle behöva förbjudas. 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.

⁷ För utförligare information läs Havs- och vattenmyndighetens redovisning av regeringsuppdraget "[Utvärdering av system med individuella fiskemöjligheter](#)", 2020, dnr. 1374-2020.

⁸ Havs- och vattenmyndighetens remiss om fördelning av fiskemöjligheter för att underlätta genomförandet av landningsskyldigheten, 2016, dnr 613-2016.

⁹ I ett system med fångstbegränsningar på veckobasis finns 52 brytpunkter/år.

Delar av den svenska fiskenäringen hade tidigare påbörjat diskussioner och arrangerat möten för att diskutera ett nytt fördelningssystem. Under hösten 2016 remitterade HaV ett förslag på ett system med årliga individuella fiskemöjligheter som är tillfälligt överlåtbara under året.

Fördelningen innebär att fiskare tilldelas individuella årliga fiskemöjligheter, som med vissa begränsningar kan överlåtas mellan tillståndshavare under ett kalenderår, istället för att som tidigare fiska på en gemensam kvot med fångstbegränsningar på vecko- eller månadsbasis. Det nya systemet innebär bland annat möjligheter att anpassa sina fiskemöjligheter och att kunna planera sitt fiske under året samt minska risken för kollektiva redskapsstopp genom individuell ansvar för fiskemöjligheter.

En utvärdering av det första året med det nya systemet som genomfördes av HaV år 2018 visade att det inneburit bättre planeringsmöjligheter för yrkesfisket.¹⁰ Samtidigt finns olika typer av inlåsnings effekter¹¹ som bland annat leder till inaktiva tillståndshavare och kvotfartyg. Ett system med fångstbegränsningar skulle vara förknippat med samma typ av inlåsnings effekter eftersom de skulle gälla per fartyg. Det skulle även begränsa tillståndshavarnas möjligheter att anpassa sina fiskemöjligheter efter sitt fiske eftersom överlåtelser under året inte skulle vara möjligt.

I tidigare regeringsuppdrag som redovisades år 2020 konstaterades att systemet för fördelning av fiskemöjligheter bör utvecklas för att bidra till ökad enkelhet och transparens, ökad lönsamhet över tid samt ingå som en del av en ekosystembaserad förvaltning.¹² Att gå tillbaka till ett system med fångstbegränsningar skulle verka i motsatt riktning. Möjligheten till att långsiktigt kunna anpassa sitt fiske och fiskemöjligheter i ett sådant system skulle vara mycket begränsad eftersom fångstbegränsningar är generella och inte möjliga att överlåta. De mer eller mindre inaktiva tillståndshavare och fartyg som finns idag skulle finnas även i ett system med fångstbegränsningar. Om det under en landningsskyldighet skulle tillämpas fångstbegränsningar skulle det också innebära en hög grad av detaljreglering. Det skulle exempelvis kräva kontinuerlig anpassning och avstämning av nivåerna på fångstbegränsningarna vilket innebär ett komplicerat system för yrkesfiskarna. Ett system med fångstbegränsningar i kombination med landningsskyldighet skulle sannolikt också innebära risk för redskapsstopp i det fall en kvot är högt nyttjad. Det skulle vara svårt att hantera artsammansättningen i ett blandfiske i ett sådant system, utan möjlighet för fiskelicensinnehavare att överlåta kvantiteter mellan sig. Det skulle inte heller medge en möjlighet för enskilda fiskare att planera sitt fiske under året då planeringsmöjligheterna skulle vara begränsade på grund av de höjningar och sänkningar av fångstbegränsningarna (exempelvis per vecka eller månad) som beslutas av myndigheten. Incitament skulle också saknas att helt sluta fiska med sitt fartyg/fisketillstånd vilket bland annat bidragit till en överetablering inom räkfisket.

I ett system med fångstbegränsningar eller årliga individuella tilldelningar försvåras också en anpassning av fiskekapacitet till tillgängliga fiskemöjligheter. Risker med alltför hög önskad koncentration av fiskemöjligheter kan samtidigt motverkas genom systemets utformning.¹³ I ett system med fångstbegränsningar eller årliga individuella fiskemöjligheter är det exempelvis svårt att hantera situationen med "kvotfartyg" och överetablering. I det svenska räkfisket har en

¹⁰ Se bilaga 2 till HaV:s regeringsuppdrag "Utvärdering av system med individuella fiskemöjligheter", 2020: Utvärdering av system med individuella fiskemöjligheter (2020) - Regeringsuppdrag - Havs- och vattenmyndigheten (havochvatten.se)

¹¹ Systemet med årliga tilldelningar i kombination med infiskningskrav för att beviljas förnyat tillstånd, och därigenom få en individuell tilldelning av fiskemöjligheter nästkommande år, har lett till en situation där fiskefartyg, med vilka inget egentligt fiske bedrivs, hålls kvar i systemet.

¹² Havs- och vattenmyndighetens redovisning av regeringsuppdraget "[Utvärdering av system med individuella fiskemöjligheter](#)", dnr. 1374-2020

¹³ Läs vidare i avsnitt 4.1.

överetablering konstaterats då nästan en tredjedel av fartygen med fisketillstånd för nordhavsräka enbart fiskat tillräckligt för att uppfylla de årliga infiskningskraven för att beviljas förnyat tillstånd nästkommande år. I ett system där möjlighet till långsiktiga överlåtelser över tid inte finns ökar således också risken för olika typer av informella avtal mellan tillståndshavare, vilket innebär minskad transparens och insyn i systemet och att det fortsatt kommer finnas inaktiva tillståndshavare.

Både ett system med fångstbegränsningar och ett årligt system med individuella fiskemöjligheter innebär begränsade förutsättningar att långsiktigt kunna förändra och utveckla sin fiskeverksamhet. Det begränsar också möjligheterna till förbättrad lönsamhet och konkurrenskraft, vilket i sin tur påverkar företagets möjligheter att kunna investera i bättre, säkrare och mer miljövänlig teknik. Dålig lönsamhet kan också fungera som drivkraft till olovliga utkast. Ett system som skapar bättre förutsättningar för lönsamhet och konkurrenskraft kan bidra till ett bättre hållbart nyttjande av haven. Bättre framtidsutsikter och möjlighet till lönsamhet kan också locka yngre personer till branschen. Samtidigt kan ett system med fiskerättigheter försvåra för nyrekrytering om det är dyrt att köpa fiskerättigheter. Det är därför viktigt att ett sådant system innehåller särskilda mekanismer för att underlätta nyetablering. Sådana diskuteras i avsnitt 4.5 i denna rapport och kan exempelvis utformas genom en "nyetableringspott/kvot".

Ett miljömässigt hållbart fiske ställer även krav på att förvaltningen är adaptiv. Detta är viktigt vid plötsliga och kraftiga förändringar i exempelvis fiskebeståndens status. Om fiskekvoter ökar/minskar så ändras i normalfallet de individuella tilldelningarna proportionellt i ett system med fiskerättigheter. HaV har tidigare konstaterat att ett system med fiskerättigheter inte innebär några begränsningar mot att införa teknisk och rumslig reglering¹⁴. Dessa verktyg som behövs för att bedriva en adaptiv förvaltning påverkas därför inte av valet av fördelningssystem.

Sammantaget har HaV bedömt att det finns många fördelar med att införa ett flerårigt system (fiskerättigheter) i det demersala fisket och därmed uppnå flera mål i förvaltningen: förutsägbarhet och lönsamhet, förenklat regelsystem, delaktighet i förvaltningen, bättre förutsättningar för investeringar i modernare och mer miljövänlig teknik samt anpassning av kapacitet till tillgängliga fiskemöjligheter inom vissa segment. Parallellt finns det fortsatt möjlighet till rumslig och teknisk reglering och genomförande av en ekosystembaserad förvaltning. Ett demersalt system med fiskerättigheter kan också utformas i enlighet med politiska mål.

4 Analys och förslag

Av de faktorer som räknas upp i uppdragsbeskrivningen är det flera som angränsar till och/eller överlappar med varandra. I analysen har faktorerna därför grupperats i sex olika områden på det sätt som illustreras i tabell 1 nedan. I avsnitt 4.1-4.6 sammanfattas analysen av de olika frågeställningarna och varje avsnitt avslutas med förslag på hur hänsyn kan tas till faktorerna. En mer utvecklad analys finns i bilagan till denna rapport och i de rapporter som utgör kunskapsunderlag till uppdraget. I bilagan sammanfattas även de synpunkter som förts fram i dialogprocessen med olika intressenter.

¹⁴ Havs- och vattenmyndighetens redovisning av regeringsuppdraget "[Utvärdering av system med individuella fiskemöjligheter](#)". 2020, dnr. 1374-2020.

Tabell 1 Översikt av analysens upplägg.

Område	Faktor i uppdragsbeskrivningen
Ekonomiska och sociala aspekter av koncentration av fiskemöjligheter	- ekonomiska, ekologiska och sociala konsekvenser av och risker med en koncentration av fiskemöjligheter till ett mindre antal aktörer
Miljömässig hållbarhet	- möjligheter att bidra till att uppnå målet om god miljöstatus i havsområdena enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juli 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (ramdirektiv om en marin strategi) - möjliga effekter på fisk- och skaldjursbestånden - behov att främja en ökande användning av skonsamma, selektiva och klimatsmarta fiskeredskap och -metoder
Beredning och livsmedelskedja	- effekter på den regionala/lokala livsmedelsproduktionen och fiskberedningen - fiskets möjligheter att bidra till en konkurrenskraftig och hållbar livsmedelskedja i linje med livsmedelsstrategin
Småskaligt kustnära fiske, regional spridning, värdekedjor och infrastrukturutveckling	- behov av särskild hänsyn till småskaligt kustnära fiske och regional spridning, samt möjligheter att bibehålla och stärka fiskerinäringens värdekedjor regionalt och lokalt - möjliga effekter på infrastrukturutveckling samt landningsmöjligheter i Sverige
Föryngring och nyetablering	- möjligheter att underlätta föryngring och nyetablering inom fisket
Informationsbehov för uppföljning	- behov av information för möjligheten att göra uppföljningar av fördelningssystemet, exempelvis avseende priser på överlåtelse

4.1 Ekonomiska och sociala aspekter av koncentration

4.1.1 Bakgrund

Om ett system med fiskerättigheter införs i det demersala fisket kan en viss koncentration av fiskemöjligheter förväntas till färre antal aktörer och fartyg över tid. Samtidigt som det finns fördelar med att öka kapacitetsutnyttjandet och att fisket bedrivs mer effektivt kan det uppstå en situation där många fartyg i en hamn säljer sina fiskerättigheter. Detta kan få oönskade ekonomiska och sociala konsekvenser. Ett lokalt yrkesfiske är en förutsättning för att bibehålla den hamninfrastruktur som även fritidsfisket och fisketurismen är beroende av. Yrkesfisket är också kultur- och traditionsbärare som kan bidra till Sveriges attraktionskraft för turism och rekreation genom levande hamnar med aktivt fiske och fiskprodukter till försäljning.¹⁵ Om fiskerättigheter koncentreras till ett fåtal aktörer kan det innebära att flera hamnars fiskerelaterade verksamhet minskar eller helt försvinner.

Även om nuvarande fördelningssystem för demersala kvoter bara är årligt finns flera mekanismer som på olika sätt begränsar överlåtelse i syfte att motverka oönskade sociala och regionala effekter. Dessa innefattar kustkvoter, regional extratilldelning, koncentrationsgränser och uppdelning av räkfloTTan i två segment.

¹⁵ Strategi för svenskt fiske och vattenbruk 2021-26, sidan 12.

4.1.2 Sammanfattning av analys

Här sammanfattas de viktigaste aspekterna av analysen som framkommer i bilagan i denna rapport.

- Ett system med fiskerättigheter i det demersala fisket kan förväntas leda till en minskning av antalet fartyg. Detta innebär samtidigt inte att antalet aktörer minskar i samma omfattning. Idag är det flera fiskeriföretag som bedriver fiske med flera olika fartyg. Om ett system med fiskerättigheter införs kan det förväntas att dessa företag gör sig av med de fartyg som enbart fungerat som kvotfartyg och sammanlägger fiskerättigheterna på det fartyg som det huvudsakliga fisket redan idag bedrivs med.
- Fartyg som enbart fungerat som kvotfartyg kan förväntas försvinna om ett system med fiskerättigheter införs. Även andra fartyg kan försvinna då fler yrkesfiskare kan förväntas överlåta sina fiskerättigheter. Dessa överlåtelser, som sker på frivillig basis, beror på enskilda fiskelicensinnehavares beslut där ekonomi, investeringsvilja och ålder har betydelse. I vilken utsträckning sådana överlåtelser kommer att äga rum beror också på vilka möjligheter till överlåtelser som kommer att finnas, då dessa kommer begränsas av bland annat koncentrationsgränser och regler för hur överlåtelser får genomföras. Ju fler begränsningar som införs desto mer kommer det hämma överlåtelser och minska systemets flexibilitet.
- Den demersala fiskeflottan på västkusten, sett till antalet fartyg, är ojämnt fördelade mellan olika kommuner och ett införande av ett system med fiskerättigheter kan förväntas leda till att vissa kommuner får en större minskning av antal fartyg än andra. Dessa kommuner har dock samtidigt ett större antal fartyg och en större andel inaktiva fartyg, vilka fungerar som kvotfartyg.¹⁶
- Segmentet med mellanstora fartyg (12-18 meter) kan vara det som främst riskerar att minska vid ett införande av system med fiskerättigheter, eftersom det är från detta segment många överlåtelser idag sker när det gäller räk- och blandfisket. För att kunna bibehålla en diversifierad flotta med fartyg i olika storlekskategorier kan det därför vara berättigat med olika typer av begränsningar för överlåtelser mellan olika storlekssegment.
- Ett av målen för HaV:s arbete är miljömålet om att "Hav ska vara i balans samt levande kust och skärgård". Om fiskemöjligheter koncentreras till ett fåtal aktörer kommer det att leda till svårigheter att bibehålla en levande kust och skärgård när det gäller olika sociala aspekter kopplat till fiske. I nuvarande demersala fördelningssystem är koncentrationsgränser och kustkvoter några av flera mekanismer som syftar till att skydda och bevara ett småskaligt kustnära fiske.
- Det är också viktigt sett till sociala värden att olika kategorier av fisken finns kvar inom fisket. För att uppnå målet om levande kust och skärgård samt upprätthålla en god livsmedelsförsörjning kan det vara viktigt att bevara en diversifierad flotta.

4.1.3 Förslag

Baserat på analysen och dialogsvaren som framkommer i bilagan till denna rapport så sammanfattas nedan ett antal förslag för hur risker med oönskad ekonomisk och social koncentration kan motverkas i ett system med demersala fiskerättigheter.

¹⁶ Se närmare tabell B1 i bilagan.

- Mekanismer för att motverka alltför hög koncentration av fiskemöjligheter hos enskilda aktörer

För att undvika en alltför stor och oönskad minskning av antalet fartyg och aktörer är det viktigt att ett system med fiskerättigheter innehåller spärrar/begränsningar. I dagens årliga demersala system finns en koncentrationsgräns (ett högsta tillåtet innehav av demersala fiskemöjligheter) för varje kvot. Detta skiljer sig från det pelagiska systemet för vilket det framgår i lagen (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter att en fiskelicensinnehavares innehav av fiskerättigheter får motsvara högst tio procent av den del av de nationella pelagiska fiskekvoterna som görs tillgängliga för fiske genom individuella kvoter. HaV bedömer att en gemensam koncentrationsnivå för samtliga fördelade kvoter inte skulle fungera i det demersala fisket som i högre grad är ett blandfiske av flera demersala arter. Kvoten för havskräfta i ton har de senaste åren varit hög jämfört med exempelvis kvoten för vitling. En gemensam procentsats skulle kunna innebära att ett fåtal aktörer kan inneha hela kvoten för vitling. Detta vore inte lämpligt eftersom vitling fås som bifångst vid trålfiske och skulle leda till minskade möjligheter att efterleva landningsskyldigheten. Begränsningar gällande koncentration av fiskerättigheter inom det demersala systemet kräver därför en annan struktur än i det pelagiska. I ett demersalt system med fiskerättigheter är det troligen lämpligare att utgå från en högsta tillåten procentsats per kvot (såsom i dagens årliga system), och i vissa fall per grupp eller segment.

Jämfört med det pelagiska systemet, där koncentration av kvoterna beräknas per fiskelicensinnehavare, så har det införts regler i det demersala systemet som möjliggör att samtliga fiskemöjligheter som en person har inflytande¹⁷ över kan beaktas vid beräkning av koncentration. HaV anser att denna bedömning gällande inflytande även bör finnas i ett system med fiskerättigheter, vilket diskuteras vidare i avsnitt 6.2 i denna rapport.

- Begränsningar som motverkar regional koncentration.

Ett framtida system med demersala fiskerättigheter skulle kunna innehålla begränsningar för vilka fartyg som får överlåta fiskerättigheter till varandra baserat på regionstillhörighet. En viss andel skulle kunna vara möjlig att överlåta till fiskelicensinnehavare utanför regionen för att möjliggöra viss flexibilitet, men en större andel skulle endast vara möjlig att överlåta till andra licensinnehavare inom samma region. Detta för att motverka att fiskefartyg helt försvinner i vissa regioner. Det är samtidigt viktigt att sådana begränsningar utformas så att det finns flexibilitet och inte leder till olika inlåsnings effekter, såsom bland annat inaktiva tillståndshavare och kvotfartyg. Det är också administrativt utmanande med den typen av särlösningar.

- Regional extratilldelning

För att främja ett regionalt baserat fiske kan det i vissa fall vara aktuellt med regional extratilldelning. I dagens årliga demersala system infördes en sådan regional tilldelning inom trålfisket efter torsk i Östersjön inför år 2018 med syftet att främja det östersjöbaserade trålfisket efter torsk, där de som bedrev detta fiske inte hade några andra fisketillstånd.

- Begränsningar som motverkar att majoriteten av fartyg inom ett visst storlekssegment försvinner

Det kan anses vara viktigt att bevara en diversifierad flotta med fartyg av olika storlekar. En regel om att en tillståndshavares samtliga fiskerättigheter av en viss art inte får överföras till annan fartygslängdgrupp skulle kunna vara ett sätt att motverka minskad diversitet i flottan. En indelning skulle exempelvis kunna göras mellan fartyg vars längd är 0-12 meter, 12-18 meter samt 18

¹⁷ Begreppet inflytande innebär här att en person bedöms ha inflytande över ett fartygs fiskemöjligheter om denne är fiskelicensinnehavare, ägare till fiskefartyget eller företrädare för fysisk eller juridisk person som innehar fiskelicensen eller äger en andel av fiskefartyget.

meter eller längre. Det kan även vara aktuellt att införa liknande typer av begränsningar baserat på tilldelning av fiskemöjligheter. Som nämnts tidigare är det viktigt att sådana begränsningar utformas så att det finns flexibilitet och inte riskerar leda till att det inte går att hitta någon att överlåta till/från. Det är också administrativt utmanande med den typen av sÄrlösningar.

- Begränsningar i överlåtelser mellan redskapssegment

För att säkerställa att inte fiskemöjligheter koncentreras hos trålfiskefartyg, vilka vanligtvis är mer resursstarka, skulle begränsningar i överlåtelser mellan olika redskapsgrupper kunna införas. Det är exempelvis inte önskvärt att de som har fisketillstånd för havskräfta med bur överlåter all sin tilldelning av havskräfta till trålfiskefartyg.

- Begränsningar gentemot fartyg i det pelagiska systemet

Det kan även vara aktuellt att införa begränsningar så att tillståndshavare i det pelagiska systemet inte kan köpa sig in i ett framtida demersalt system med fiskerättigheter. Om dessa tillståndshavare skulle ha fiskerättigheter inom båda fiskerierna skulle det innebära en högre ekonomisk koncentration generellt inom fisket.

- Balans mellan flexibilitet och möjlighet till överlåtelser under året

Det måste finnas utrymme att överlåta fiskemöjligheter under året på samma sätt som det idag är möjligt i både det demersala och pelagiska systemet. Givet att vissa förutsättningar är uppfyllda skulle det kunna vara ett alternativ att ha andra koncentrationsgränser under året. Detta för att säkerställa möjligheten till högre nyttjande individuellt.

4.2 Miljömässig hållbarhet

4.2.1 Bakgrund

Fiskförvaltningen ska verka för att fiskets påverkan på marin miljö och marina ekosystem ska vara begränsad vilket framgår av grundförordningen för EU:s gemensamma fiskeripolitik (bland annat artikel 2.3). Fiskeripolitiken ska vara förenlig med unionens miljölagstiftning där EU:s havsmiljödirektiv¹⁸ utgör en del. Den svenska nationella implementeringen av havsmiljödirektivet regleras i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljö kvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön (HVMFS 2012:18). En översikt av denna äger för närvarande rum, där bland annat 32 av 46 indikatorer ska uppdateras och 17 nya ska tillkomma. Detta är en del i den adaptiva förvaltningen enligt havsmiljöförordningen (2010:1341) och direktivet där översyn och uppdatering ska ske minst vart sjätte år.

De miljö kvalitetsnormer (med tillhörande indikatorer) som bedöms vara relevanta i detta uppdrag är:

- C.3 Populationerna av alla naturligt förekommande fiskarter och skaldjur som påverkas av fiske har en ålders- och storleksstruktur samt beståndsstorlek som garanterar deras långsiktiga hållbarhet.
- C.4 Förekomst, artsammansättning och storleksfördelning hos fisksamhället ska möjliggöra att viktiga funktioner i näringsväven upprätthålls.

¹⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi).

- D.1 Den av mänsklig verksamhet opåverkade havsbottenarealen ska ha en omfattning som ger förutsättningar för att upprätthålla bottnarnas struktur och funktion för respektive livsmiljötyp.

4.2.2 Sammanfattning av analys

Här sammanfattas de viktigaste aspekterna av analysen som framkommer i bilagan i denna rapport.

- Det är viktigt med rätt förutsättningar. För ekologisk hållbarhet innebär detta bland annat på vilka nivåer kvoterna (TAC:erna) fastställs 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 gällande rumslig eller annan typ av reglering.
- Tillgängliga kontrollverktyg påverkar behovet av kompletterande regleringar. Ett fullt dokumenterat fiske är viktigt för att uppnå ett hållbart nyttjande av bestånden och innebär samtidigt minskat behov av kompletterande regleringar och mekanismer i fördelningssystemet för att nå ett miljömässigt hållbart fiske. Vid avsaknad av ett fullt dokumenterat fiske¹⁹ gäller det motsatta, då är behovet av kompletterande regleringar och särskilda mekanismer desto större. Flera kontrollmetoder, såsom kameror och sensorer eller observatörer ombord på fartyg, kan bidra till att uppnå ett fullt dokumenterat fiske. Det är därför viktigt att regeringen och HaV fortsatt verkar för att REM (Remote Electronic Monitoring), vilket ses som kostnadseffektivt jämfört med andra kontrollmetoder²⁰, blir ett möjligt kontrollverktyg i EU-lagstiftningen.
- Det är viktigt att uppnå ett fiske där fiskerättigheter och fiskemöjligheter matchar förväntad fångst (adekvat kvottäckning). I avsaknad av fullt dokumenterat fiske kommer obalans mellan fiskemöjligheter och fångstsammasättning att bidra till incitament för utkast, oavsett fördelningssystem. Även om EU tar hänsyn till blandfiskeråd i kvotsättningen kommer kvoterna för arter som fångas i samma fiske alltid bli mer eller mindre obalanserade på nationell nivå. Detta beror på att EU:s medlemsstater har olika andelar i kvottilldelning beroende på deras historiska andelar (den så kallade "relativa stabiliteten"). I avsaknad av fullt dokumenterat fiske har reglering och fördelningssystem därför en avgörande roll i att hantera adekvat kvottäckning på flottnivå och för individuella fartyg.
- Adekvat kvottäckning på fartygsnivå kan vara svårt att uppnå genom detaljreglering av exempelvis hur stora kvantiteter av olika kvoter som ett fartyg behöver ha för att få lov att använda ett visst redskap. Det beror på osäkerheter som har att göra med variation i fångst mellan fartyg med samma fiskeredskap och osäkerhet i utveckling av bestånd i tid och rum. Möjliga verktyg för att nå detta är kompletterande reglering, generella mekanismer i fördelningssystemet som styr mot ökat användande av selektiva redskap och fullt dokumenterat fiske.

4.2.3 Förslag

Analysen visar att ett system med fiskerättigheter måste kombineras med åtgärder för att nå de miljömässiga målen vilka på ett generellt plan kan omfatta:

¹⁹ Med fullt dokumenterat fiske avses i denna rapport ett fiske där alla fångster (landningar och utkast) loggbokförs/rapporteras i enlighet med gällande regelverk.

²⁰ Se exempelvis "Regeringsuppdrag om kontroll av förbud mot utkast av fisk i Skagerrak", L2013/1017/JFS.

- Rumslig och teknisk reglering

Som konstaterats ovan och i tidigare regeringsuppdrag²¹ så utgör ett system med fiskerättigheter inte något hinder för att införa rumslig och teknisk reglering, utan sådana åtgärder är nödvändiga för att nå målen i fiskförvaltningen. Regleringar kring när, var och hur fiske får bedrivas påverkar fiskarens möjligheter att fånga fisken och kan införas oavsett fördelningssystem. Möjligheter att uppnå havsmiljödirektivets mål om god miljöstatus genom rumslig och teknisk reglering begränsas därmed inte av valet av fördelningssystem. Tänkbara möjligheter för att gynna adekvat kvottäckning och öka användandet av selektiva redskap är att, på grund av Sveriges specifika kvotsammansättning och beståndsläge, helt eller delvis införa förbud av vissa redskap. En annan möjlighet är att påverka fångstsammansättning genom begränsningar i användning av vissa redskap i vissa områden eller under vissa perioder.

- Fullt dokumenterat fiske

Ett system med fiskerättigheter som kombineras med fullt dokumenterat fiske skulle bidra till bättre resultat vad gäller många av målen kopplade till miljömässig hållbarhet och effektiv förvaltning, exempelvis vad gäller rapportering och utkast. Därför är det av stor vikt att REM (Remote Electronic Monitoring) blir ett möjligt kontrollverktyg då det skulle kunna bidra till ett fullt dokumenterat fiske. Just nu pågår en revidering av EU:s kontrollförordning och en del i det arbetet avser förslag på att införa ett system med kameror och sensorer ombord på fartyg inom vissa segment och/eller av viss längd.

- Utformning av fördelningssystem

Även utformningen av fördelningssystem, till exempel när det gäller koncentrationsgränser och regler gällande hur överlåtelse får göras, påverkar hur olika mål kan nås. Någon form av incitament skulle kunna bidra till ökat användande av selektivare redskap. Begränsningar för hur mycket fiskerättigheter som kan överföras från en redskapsgrupp till en annan, exempelvis från kräftfiske med bur till bottentrål, är ett annat sätt att öka förutsättningarna för adekvat kvottäckning (minskad risk för utkast). Detta eftersom det motverkar att fiskemöjligheter av havskräfta förs över till segment där bifångsterna av fisk är större.

- Kombinationsåtgärder

I vissa fall kan det även bli aktuellt att utforma åtgärder som bygger på ett samspel mellan fiskerikontroll, teknisk reglering och fördelning. Här kan exempelvis tänkas att vissa överlåtelse endast tillåts förbehållet att en fiskelicensinnehavare bedriver fiske med vissa mer selektiva redskap eller går med på skarpare kontrollkrav, såsom fullt dokumenterat fiske.

4.3 Beredning och livsmedelskedja

4.3.1 Bakgrund

När det gäller det svenska skaldjursfisket sker i princip alla landningar idag i Sverige. Av de demersala fiskfångsterna sker en del landningar i Danmark, framförallt när det gäller torsk, kolja och gråsej som fångas av ett fåtal fartyg i Nordsjön. Inom det demersala fisket finns ingen direkt beredningsindustri på samma sätt som i det pelagiska då det i huvudsak avsätts på en färskmarknad. De större fångstmottagarna i Sverige är Göteborgs Fiskauktion, Smögens Fiskauktion och Västskustfisk SVC, vilka tar emot majoriteten av fångsterna av bland annat havskräfta och nordhavsräka. Det finns även ett antal mindre fångstmottagare. När det gäller

²¹ [Utvärdering av system med individuella fiskemöjligheter, 2020, dnr. 1374-2020.](#)

beredning av demersala fångster som sker på land så omfattar denna främst att fisken skärs till filéer och att havskräftorna kokas (nordhavsräkan kokas ombord på fartygen)²².

Även om ett införande av demersala fiskerättigheter inte har direkt påverkan på beredningsindustrin kan det tänkas påverka flottans struktur och ekonomiska incitament, vilket i sin tur kan påverka var landningar sker och vem yrkesfiskarna väljer att sälja sin fångst till.²³ Det är därför viktigt att dra lärdom av internationella studier och erfarenheter av hur införande av system med fiskerättigheter påverkat beredningsindustrin.

4.3.2 Sammanfattning av analys

Här sammanfattas de viktigaste aspekterna av analysen som framkommer i bilagan i denna rapport.

- Till skillnad från det pelagiska fisket så går nästan all demersal fångst till humankonsumtion. Idag säljs huvuddelen av de demersala fångsterna på en färskmarknad till ett fåtal större förstahandsmottagare, men det finns även ett antal mindre mottagare.
- Litteraturstudien visar på att effekterna av fiskerättigheter på beredningsindustrin beror på en rad olika faktorer och kan vara både positiva och negativa.
- Synpunkter från intressenter såväl som intervjustudien utförd av AgriFood Economics Centre visar på att det bland vissa företag finns en viss oro för att ett system med demersala fiskerättigheter kan påverka beredningsindustrin negativt vad gäller leveranssäkerhet och kvalitet, men också en oro för ökade landningar utomlands.

4.3.3 Förslag

För att motverka negativa effekter på lokala landningar och beredning aktualiseras samma typ av mekanismer som diskuterats i avsnitt 4.1.3 i denna rapport, exempelvis gällande koncentrationsgränser och begränsningar för överlåtelser, varför förslagen som presenterats i 4.1.3 även är relevanta i relation till dessa mål. Verktyg för att skydda det småskaliga kustnära fisket och bibehålla en diversifierad flotta påverkar i förlängningen också beredningsindustrin. Genom att utforma mekanismer som reglerar för hur överlåtelser kan göras och därmed inverka på hur den regionala spridningen av fisket ser ut kan negativa effekter på beredningsindustrin minska. Mekanismer som värnar en regional spridning genererar positiva effekter för beredningsindustrins leveranssäkerhet. Införandet av begränsningar i överlåtelser kan bibehålla mindre fartyg i flottan och leda till att fartygen landar lokalt. Detta gäller även mellansegmentet som står för stor del av lokala landningar.

Denna typ av begränsningar gällande hur fiskerättigheter får överlåtas mellan segment minskar också risken för eventuell negativ påverkan på produktens kvalitet i och med att även de mindre segmenten bevaras som fiskar med passiva redskap, detta under förutsättning att trålfiske levererar en sämre kvalitet av exempelvis havskräfta.

²² Underlagsrapport till regeringsuppdraget: Wiktorsson, E. och Waldo, S., Effekter av överlåtbara fiskerättigheter på beredningsindustrin. AgriFood Economics Centre, 2022-10-31.

²³ Ibid.

Ytterligare funktioner i ett system med överlåtbara fiskerättigheter som kan minska negativa effekter för beredningsindustrin är hur kvoterna fördelas. Införande av regionalkvoter kan trygga vissa lokala landningar. Det är även viktigt med väl tilltagna kustkvoter för att värna och bevara det småskaliga kustnära fisket.

4.4 Småskaligt kustnära fiske, regional spridning, värdekedjor och infrastrukturutveckling

4.4.1 Bakgrund

System med överlåtbara fiskerättigheter kan innebära risker för mål om att bevara småskaligt kustnära fiske och en regional spridning, om inte detta beaktas vid utformningen. Då ett system med fiskerättigheter kan påverka antal fartyg och regional spridning kan det även ha effekter på värdekedjor och infrastrukturutveckling. I nuvarande årliga demersala fördelningssystem finns flera mekanismer som både syftar till att skydda och bevara det mest småskaliga fisket och motverka alltför hög regional koncentration av fiskemöjligheter (bland annat kustkvoter, koncentrationsnivåer och regional tilldelning av torsk).

4.4.2 Sammanfattning av analys

Både synpunkter från intressentdialogen och analysen visar på behovet av olika begränsningar och mekanismer i fördelningssystemet som säkerställer att olika segment inom flottan bevaras och inte blir uppköpta av mer resursstarka aktörer, inte minst vad gäller det mest småskaliga kustnära fisket, samt mekanismer som motverkar alltför hög regional koncentration.

Denna typ av mekanismer finns i dagens årliga demersala system, bland annat i form av kustkvoter, regional fördelning i Östersjön samt indelningen av räkflottan i två grupper mellan vilka överlåtelser inte är tillåtet. Reglerna om högsta tillåtna nivå av fiskemöjligheter (koncentrationsnivåer) är också en viktig mekanism för att nå dessa mål. Denna typ av mekanismer är lika viktiga i ett eventuellt system med fiskerättigheter inom demersalt fiske.

4.4.3 Förslag

För att motverka negativa effekter för småskaligt kustnära fiske, regional spridning, värdekedjor och infrastrukturutveckling aktualiseras samma typ av mekanismer som diskuterats i avsnitt 4.1.3 i denna rapport, exempelvis gällande koncentrationsgränser och begränsningar gällande överlåtelser. Verktyg för att skydda det småskaliga kustnära fisket och bibehålla en diversifierad flotta påverkar i förlängningen också värdekedjorna och infrastrukturutvecklingen. Genom att utforma mekanismer som reglerar för hur överlåtelser kan göras och därmed inverka på hur den regionala spridningen av fisket ser ut kan negativa effekter till följd av ett system med överlåtbara fiskerättigheter minskas. Mekanismer som värnar en regional spridning genererar positiva effekter för beredningsindustrins leveranssäkerhet som då också påverkar de lokala och regionala värdekedjorna. Infrastrukturen påverkas också positivt då införandet av exempelvis begränsningar i överlåtelser kan bibehålla mindre fartyg i flottan och leda till att fartygen landar lokalt.

För att säkerställa att de minsta fiskefartygen får tillräckligt med kvantitet av olika fiskarter så kan ett sätt vara att ha väl tilltagna kustkvoter som inte kommer behöva stoppas under året på grund av att kvoten är uppfiskad, på samma sätt som i dagens demersala system med årliga

fiskemöjligheter. Sedan införandet av det systemet år 2017 har ingen kustkvot stoppats under året.

I slutändan så påverkas faktorerna som tas upp i detta avsnitt mycket av lönsamhet och vilka framtidsutsikter som finns hos olika aktörer. Om det finns god lönsamhet i fiskerinäringen så påverkas samtliga dessa faktorer positivt.

4.5 Föryngring och nyetablering

4.5.1 Bakgrund

Antalet yrkesfiskare i Sverige har minskat under många år samtidigt som medelåldern ökat. Om ett system med fiskerättigheter införs i det demersala fisket är det därför viktigt att det finns mekanismer som underlättar möjligheten till föryngring och nyetablering inom fiskarkåren.

När det gäller fiske med demersala fiskemöjligheter finns det möjlighet att söka olika typer av fisketillstånd för nyetablering inför varje fiskeår. Nya tillstånd kan endast beviljas om beståndssituationen tillåter det då det av 30 § i fiskelagen (1993:743) framkommer att tillgången på fisk ska beaktas första gången en fiskelicens ska prövas. Det gäller även för befintliga yrkesfiskare, som vill utöka sitt fiske efter andra arter, att deras ansökningar ska prövas mot tillgången på fisk. På grund av fiskbeståndens status har emellertid majoriteten av ansökningarna om nyetablering inom det demersala systemet avslagits sedan systemet infördes år 2017. Det är främst nya fisketillstånd för havskräfta med bur som beviljats då beståndssituationen för havskräfta varit god och bifångsterna som fångas inom detta fiske är låga.

4.5.2 Sammanfattning av analys

Det finns behov av nyrekrytering inom den svenska fiskarkåren, särskilt vad gäller yngre fiskare. Konkurrenskraften inom fisket behöver höjas och en kunskapsöverföring krävs till nästa generation. Intresse för yrkesfiske och möjligheten för yngre att etablera sig inom fisket behöver därmed öka. Det är också flera andra verktyg, utöver ändringar kopplat till fördelningssystem, som behöver ses över för att främja föryngring och nyrekrytering. Exempelvis framkommer det att lönsamheten måste öka inom fisket. Ju högre lönsamhet, desto bättre förutsättningar att fler väljer yrket. Det pelagiska systemet med överlåtbara fiskerättigheter har underlättat för generationsväxlingar inom befintliga fiskeföretag och inneburit ökad lönsamhet, vilket medfört nya fartyg med bättre och säkrare arbetsmiljö samt mer avancerad teknik. Detta har gjort det enklare att rekrytera yngre till fartygsbesättningarna.

Ett system med överlåtbara fiskerättigheter inom det demersala fisket kan skapa förutsättningar för lönsamhet men det är fler faktorer som har betydelse. Det är därför viktigt att poängtera att valet av fördelningssystem och ett system med överlåtbarhet i sig inte genererar en garanterad lönsamhet. För att generera en god och långsiktig lönsamhet inom fisket krävs välmående och bärkraftiga fiskbestånd. Det är därför viktigt att skapa förutsättningar för bestånden genom en ekosystembaserad och adaptiv förvaltning. Att det finns god tillgång på fisk- och skaldjursbestånd är avgörande för lönsamheten och även för möjligheten till nyrekrytering. Det är även ett viktigt element sett till beslut om investeringar och kan dessutom påverka huruvida det upplevs finnas framtidsutsikter i yrket.

Grunden till att kunna bedriva yrkesmässigt fiske, oavsett vilket segment ett fartyg tillhör eller vilken fiskeinriktning verksamheten bedriver, är att inneha en fiskelicens. I fiskelagen framkommer ett antal kriterier som ska vara uppfyllda för att fiskelicens ska kunna beviljas. Det

finns i nuvarande lagstiftning inte möjlighet att premiera yngre sökande. Hur regelverket utformas är därmed också en aspekt sett till möjligheten av föryngning inom fisket. HaV och Jordbruksverket har tagit fram en gemensam strategi för fisket och vattenbrukets framtid²⁴. För att uppfylla målen i strategin har myndigheterna identifierat ett antal åtgärder. En av dessa åtgärder grundar sig i behovet av att öka andelen yngre yrkesfiskare i Sverige. Myndigheterna lyfter fram behoven av att utreda möjligheten att göra tillägg i fiskelagen så att yngre enklare kan beviljas licens. Det krävs även utbildnings- och informationssatsningar för att göra yrkesfisket mer attraktivt och tillgängligt för yngre. Myndigheterna behöver även arbeta med att ta fram säkrare och mer detaljerade underlag om beståndstatusen för olika arter.

4.5.3 Förslag

Att systemet att fördela fiskemöjligheter bidrar till lönsamhet och framtidsutsikter är en förutsättning för att unga ska etablera sig i branschen. Förslag på mekanismer i ett system med demersala fiskerättigheter som ytterligare kan underlätta föryngning och nyrekryteringen är bland annat:

- Införande av regional- och kustkvoter

Om det krävs ett stort kapital för att kunna börja fiska försvårar det för nya aktörer. Införande av regional- och kustkvoter, inom ramen för ett demersalt system, kan tänkas innebära en lägre kostnad för att etablera sig inom fisket. I dagens system finns möjlighet till regional extratilldelning av torsk i Östersjön till dem som endast landar i östersjöhamnar. En regional tilldelning innebär ett extra påslag av kvottilldelning vilket kan göra det mer attraktivt för personer i en viss region att etablera sig inom fisket, om de sedan tidigare vet att det medför mer fiskemöjligheter. Fiske på kustkvoterna sker normalt sett med mindre fartyg och utan individuell tilldelning. Att köpa ett mindre fartyg betyder vanligtvis en mindre kostnad och införande av kustkvoter anses därför som något viktigt för att det ska finnas en god möjlighet in i fisket där nya fiskare får tillfälle att lära sig yrket.

- Avsättning till nyetablering vid överlåtelser av fiskerättigheter

Det skulle kunna införas en mekanism inom systemet som innebär att en mindre avsättning av kvot till HaV görs vid överlåtelser av fiskerättigheter mellan tillståndshavare. Denna avsättning skulle HaV sedan årligen kunna fördela ut till lämpligt antal nya fiskare. Det är viktigt att ha i åtanke att en nyetablerad får tillräckligt med kvantitet för att kunna bedriva ett lönsamt fiske så avsättning till nya fiskare bör bli beroende av kvotstorlekar, typ av fiske som är tänkt att bedrivas och tillträdesreglering.

- Avsättning till nyetableringspott inom ett visst årligt intervall

För att säkerställa nyrekrytering inom ett demersalt system med fiskerättigheter skulle införandet av en nyetableringspott/kvot kunna vara möjligt. Nyetableringspotten kan vara uppbyggd på så sätt att inom ett visst årligt intervall skulle en viss andel av fiskerättigheterna vid ett årsskifte kunna omfördelas från befintliga tillståndshavare inom systemet och fördelas till nya fiskare som sedan tidigare inte ingår i systemet.

²⁴ Strategi för svenskt fiske och vattenbruk 2021-26.

- Införande av lärlingskvot

För att ge yngre personer som är intresserade av fiske möjlighet att prova på yrket skulle någon typ av lärlingskvot kunna lämnas tillfälligt. Befintliga tillståndshavare som tar med nya fiskare ombord och lär dem yrket skulle kunna använda lärlingskvoten inom sitt eget fiske. Denna lärlingskvot skulle vara tidsbegränsad och ge nya fiskare värdefull kunskap och erfarenhet av yrket.

- Införande av infiskningskrav

Ett framtida system med fiskerättigheter skulle kunna omfattas av infiskningskrav för att beviljas förnyade fisketillstånd och därmed få en individuell tilldelning nästkommande år, på liknande sätt som redan finns i nuvarande demersala system. Dagens infiskningskrav har lett till en situation där vissa fartyg endast fiskar tillräckligt för att uppfylla infiskningskravet. Det kan vara så att de vill behålla tillstånden som en möjlighet för framtiden eller för att fiskemöjligheterna förs över till ett annat fartyg som det egentliga fisket bedrivs med. I ett framtida system med fiskerättigheter bör detta minska men det kan ändå tänkas finnas fiskare som inte är särskilt aktiva utan istället överlåter sina fiskemöjligheter under året till andra fiskare. Skulle infiskningskraven öka betydligt kan det tänkas att några tillståndshavare inte uppnår dem vilket skulle medge utrymme för nyetablering av fler nya fiskare inom systemet som önskar bedriva ett aktivt fiske.

- Arbeta utifrån ekosystembaserad förvaltning och fortsatt strategiskt arbete

Fisk- och skaldjursbeståndens bärkraft och välmående är avgörande för fiskerinäringens lönsamhet och för främjandet och möjligheten till nyrekrytering. Därför är det viktigt att fortsatt arbeta utifrån en ekosystembaserad förvaltning och bidra till positiv utveckling för bestånden. Det strategiska fortsatta arbetet är också av hög relevans för möjligheten att utreda flera alternativ och åtgärder för att främja förnyring och nyrekrytering utöver aspekter kopplat till fördelningssystem.

4.6 Informationsbehov för uppföljningar

4.6.1 Bakgrund

I vetenskaplig litteratur har det belysts vikten av att samla in uppgifter om priser för överlåtelser för att kunna utvärdera ITQ-systems effekter, bland annat eftersom priser för överlåtelser anses ge en viktig signal om hur aktiva fiskare bedömer lönsamheten i fisket. Även i riksdagens uppföljning av det pelagiska systemet så nämns det avseende priser på fiskerättigheter att det kan finnas skäl att se över möjligheterna till ökad transparens och öppenhet.²⁵

Idag har inte HaV mandat att samla in sådan information. Inför det pelagiska systemets införande år 2009 så uttryckte dåvarande Jordbruksdepartementet att det inte fanns någon skyldighet eller behov för de yrkesfiskare som överlät fiskerättigheter att redovisa priset på överlåtelser till dåvarande Fiskeriverket.²⁶

²⁵ Sveriges riksdag, 2016, sidan 7. 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

²⁶ Överlåtbara fiskerättigheter, Ds 2008:45, sidan 65.

4.6.2 Sammanfattning av analys

Här sammanfattas de viktigaste aspekterna av analysen som framkommer i bilagan i denna rapport.

- En mängd olika data är relevant vid uppföljning och utvärdering av fördelningssystem. Den mesta av denna information samlas in redan idag i Sverige, bland annat genom fångstredovisning. Priser för fiskemöjligheter och fiskerättigheter, som använts som variabel i många utländska studier, samlas dock inte in.
- Olika mekanismer i fördelningssystem kan ha prisdämpande effekter, såsom till exempel koncentrationsgränser och om en viss del av överlåtelser avsätts till en pott för nyetableringar.
- De flesta samhällsekonomiska utvärderingar som gjorts av ITQ-system har visat att priset på fiskerättigheter ger en viktig signal om hur aktiva fiskare själva bedömer dagens och framtida lönsamhet i fisket. Om priset på fiskerättigheter stiger efter ett systems införande är det ett tecken på att lönsamheten förbättrats och att aktiva fiskare är optimistiska om fiskets framtida utsikter.

4.6.3 Förslag

ITQ-system kan utvärderas med hjälp av flera olika variabler, men en gemensam nämnare bland de flesta studier är kvotpriser. I flera länder, såsom Nya Zeeland, Island och Danmark samlas det in uppgifter om kvotpriser. I riksdagens utvärdering av det pelagiska systemet har det nämnts att när det gäller priser på fiskerättigheter så kan det finnas skäl att se över möjligheterna till ökad transparens och öppenhet. Detta kombinerat med vad som framkommer i sammanfattningen ovan gör att HaV anser att det är önskvärt att myndigheten får möjlighet att kunna samla in prisuppgifter på fiskerättigheter.

5 Målkonflikter

Förvaltningen har många mål att ta hänsyn till vilka är av miljömässig, ekonomisk och social karaktär. Ibland står de olika målen i konflikt med varandra vilket innebär att avvägningar är nödvändiga. Flera av dessa målkonflikter har berörts i avsnitt 4 ovan och i redovisning av tidigare regeringsuppdrag²⁷.

Livskraftiga och hållbara bestånd är en förutsättning för en långsiktigt ekonomisk bärkraftig näring. De miljörelaterade målen överensstämmer till exempel ofta med målen om en flotta i balans med resursen och en långsiktigt ekonomiskt bärkraftig näring, eftersom fångstkapacitet anpassad till tillgängliga fiskemöjligheter är en förutsättning för detta. På kort sikt kan dock miljömässiga mål stå i konflikt med företagsekonomiska intressen. Ett exempel på detta är att styrning mot mer selektiva redskap, exempelvis genom teknisk eller rumslig reglering eller genom mekanismer i fördelningssystemet, kan innebära minskat fångstvärde per fiskeansträngning. Detta kan för enskilda företag innebära sämre ekonomiska resultat på kort sikt. På lång sikt bidrar det dock till hållbara bestånd och därmed också till näringens ekonomiska bärkraftighet.

En flotta som är i balans med resursen är viktigt för att nå ett biologiskt hållbart fiske. Det kan exempelvis minska risken för ekonomiska incitament till olovliga utkast. Vid införande av ett system med överlåtbara fiskerättigheter kan en viss flottreduktion förväntas. En sådan reduktion kan innebära en positiv effekt för bestånden eftersom det bör leda till en flotta i större balans med

²⁷ [Utvärdering av system med individuella fiskemöjligheter, 2020, dnr. 1374-2020.](#)

resursen. Dock kan det i sin tur innebära effekter kopplat till att ett visst antal fartyg försvinner vilket kan få konsekvenser för små kustsamhällen och inte vara förenligt med mål om exempelvis levande hamnar, kust och skärgård.

Hänsyn till samhällsekonomiska mål kräver i regel olika slags mekanismer i ett fördelningssystem. Exempel på sådana är avsättningar av kust- och regionalkvoter samt regler för hur överlåtelser får ske mellan fartyg. Denna typ av mekanismer är nödvändiga för samhällsekonomiska mål såsom främjande av det småskaliga kustnära fisket och levande hamnar. Många specialregler minskar samtidigt systemets enkelhet och transparens. Det innebär även ett mer komplicerat regelverk, minskad flexibilitet och minskad möjlighet för enskilda fiskelicensinnehavare att påverka sin utveckling. Därför är det viktigt att olika begränsningar som införs i ett system utreds noggrant så att de inte skapar olika inlåsnings effekter, såsom bland annat inaktiva tillståndshavare och kvotfartyg. Om begränsningar leder till att endast ett fåtal fartyg kan överlåta fiskerättigheter mellan varandra minskar flexibiliteten i systemet (se till exempel Waldo, 2006²⁸). Den aktiva svenska demersala flottan är idag inte särskilt stor och alltför många begränsningar skulle leda till sådana inlåsnings effekter. Under år 2022 stod 77 fartyg för 90 % av infiskningen av de fördelade demersala kvoterna, mätt i kvantitet. Det kan också vara så att alltför frekventa förändringar i förvaltningen - även om de kan motiveras samhällsekonomiskt - kan skapa osäkerhet för yrkesfisket, vilket negativt kan påverka deras möjlighet att på bästa sätt skapa mervärde för samhället.²⁹

Begränsningar som innebär att fartyg inte minskar kan också leda till negativa miljöeffekter. Införande av fiskerättigheter skulle exempelvis kunna innebära minskad påverkan på havsbotten (deskriptor 6 i havsmiljödirektivet). Fiske med aktiva redskap påverkar bottenmiljön vilket kan leda till minskad biologisk mångfald och att marina miljöer av stor betydelse förstörs.

Det finns även exempel på målkonflikter mellan de olika miljörelaterade målen och åtgärder som påverkar dessa. Samtidigt som fiske med passiva redskap har mindre påverkan på bottenmiljön så fångas det inom denna redskapskategori, till exempel nät, mer marina däggdjur och fåglar som riskerar att dö i dessa redskap. Regleringar och mekanismer som innebär minskat trålfiske kan därför vara positiv för den marina bottenmiljön, men samtidigt (om det också innebär ökat fiske med passiva redskap) innebära negativ inverkan på marina däggdjur och fåglar (deskriptor 1 i havsmiljödirektivet).

6 Slutsatser

6.1 Sammanfattning och slutsatser

HaV har föreslagit att ett system med överlåtbara fiskerättigheter bör införas i det demersala fisket. Det skulle innebära många fördelar gentemot dagens system, bland annat i relation till ett enklare och mer transparent regelverk, ökad möjlighet till förutsägbarhet och mer lönsamt fiske. Det skulle också kunna leda till positiva miljöaspekter i form av färre fartyg som innebär mindre bränsleåtgång och bottenpåverkan samtidigt som högre lönsamhet ger bättre förutsättningar för investeringar i modernare och mer miljövänlig teknik. HaV föreslår att regeringen går vidare med

²⁸ Waldo, S., 2006. Fiskeriförvaltning med individuella kvoter. Tillgänglig online: https://www.agrifood.se/Files/SLI_rapport_20062.pdf

²⁹ Waldo, S., & Lovén, I., 2019. Värden i svenskt yrkesfiske. Rapport 2019:1 AgriFood Economics Centre.

förslag till ändringar i lagstiftningen, som diskuteras i avsnitt 6.2 i denna rapport, vilka krävs för att kunna införa överlåtbara fiskerättigheter i det demersala fisket.

I nuvarande system med årliga individuella demersala fiskemöjligheter finns flera mekanismer som på olika sätt begränsar överlåtelser; koncentrationsgränser, kustkvoter, regional extratilldelning och uppdelning av räkflottan i två segment. I ett system med demersala fiskerättigheter föreslår HaV att denna typ av mekanismer bör finnas kvar, men i vissa fall ses över i sin utformning. Olika begränsningar och särskilda mekanismer är viktiga för att nå mål av social och regional karaktär och bör utformas för att motverka alltför hög koncentration av fiskemöjligheter (inbegripet geografisk koncentration).

Det kan även finnas behov av begränsningar i hur överlåtelser får ske mellan redskapssegment, exempelvis när det gäller överlåtelser av havskräfta från de med fisketillstånd för bur till de med bottentrål. Även om analysen visar att överlåtelser av havskräfta i nuvarande årliga system främst har ägt rum mellan fartyg inom respektive redskapsgrupp (bur och bottentrål) så kan detta tänkas ändras om kvoten för havskräfta minskar. En sådan begränsning skulle motverka en minskning av småskaligt och kustnära burfiske samt bidra till att andelen burfångad havskräfta inte minskar om fiskerättigheter införs. Både analyser, erfarenheter från pelagiska systemet och intressentdialogen har belyst att det "mellanstora segmentet" (fartyg som är 12-18 meter) kan vara den grupp av fartyg som kan tänkas minska främst om demersala fiskerättigheter införs vilket kan minska de lokala landningarna. I ett system med demersala fiskerättigheter kan det därför behövas ytterligare mekanismer för att motverka att denna grupp av fartyg försvinner, exempelvis genom begränsningar i hur överlåtelser mellan fartyg i olika längdsegment kan göras.

HaV konstaterar samtidigt att olika begränsningar innebär minskad möjlighet för enskilda fiskelicensinnehavare att påverka sin verksamhet. Alla överlåtelser sker på frivillig basis och beslut om att överlåta fiskerättigheter kan tänkas bero på faktorer såsom ekonomi, ålder och vilja att satsa på fisket. Olika regler för hur överlåtelser får göras begränsar möjligheten till denna typ av beslut. Det är därför viktigt att begränsningar och mekanismer i systemet utformas på ett sådant sätt att flexibilitet finns och får inte innebära att endast några få fartyg kan överlåta till varandra. Eftersom den aktiva svenska demersala flottan är relativt liten skulle ett stort antal begränsningar kunna få sådana följder. Det skulle också minska systemets transparens och öka dess komplexitet.

I tabell 2 nedan görs en övergripande schematisk sammanfattning med förslag på mekanismer som inom ramen för ett system med överlåtbara fiskerättigheter kan hantera de faktorer som tas upp i uppdragsbeskrivningen. Vid ett införande av ett system med demersala fiskerättigheter behöver detaljer i förslagets utformning tas fram i dialog med fiskets intressenter inom ramen för ett samråds- och remissförfarande. Det är viktigt att tillräckligt med tid medges för ett sådant förfarande.

Tabell 2 Sammanfattande tabell med förslag på mekanismer som inom ramen för ett system med överlåtbara fiskerättigheter kan hantera de faktorer som tas upp i uppdragsbeskrivningen.

Område	Förutsättningar	Nuläge	Erfarenheter internationellt och från det pelagiska systemet	Förväntad påverkan på svenskt demersalt fiske av införande av fiskerättigheter	Förslag till mekanismer och kompletterande åtgärder som direkt (eller indirekt) påverkar
Ekonomiska och sociala aspekter av koncentration	Liten aktiv demersal flotta Många inaktiva tillståndshavare	Stor variation i antal fartyg per kommun	Beror av utformning	Viss regional koncentration oundviklig Kvotfartygen kommer försvinna	Koncentrations-spärrar Regionalkvoter Regional extratilldelning Kustkvoter
Miljömässig hållbarhet	Fiskerättigheter hindrar inte kompletterande tekniska och rumsliga regleringar	Dålig efterlevnad av landningsskyldigheten	Beror på förutsättningar (exempelvis hur TAC:er sätts) Beror av kompletterande regleringar och systemutformning	Beror av kompletterande regleringar	Teknisk och rumslig reglering Införande av REM
Beredning och livsmedelskedja	Ingen direkt beredning i land av demersala fångster (utöver att havskräftor kokas och fisk skärs till filéer)	Tre större förstahandsmottagare, flera små All havskräfta och nordhavsräka landas i Sverige, en del av fisken i Danmark Främst till humankonsumtion och avsättning till färskmarknad	Beroende av fiske	Ingen större direkt påverkan	Koncentrations-spärrar Regionalkvoter Regional extratilldelning Kustkvoter Vissa begränsningar i överlåtelse
Småskaligt kustnära fiske, regional spridning, värdekedjor och infrastruktur-utveckling	Liten aktiv demersal flotta	Flottan består av fartyg i olika storleks- och redskapskategorier	Beror av utformning	Antal fartyg kommer minska	Koncentrations-spärrar Regionalkvoter Regional extratilldelning Kustkvoter Vissa begränsningar i överlåtelse
Föryngring /Nyetablering	Beroende av beståndssituation Hög medelålder Framtidsutsikter	Beståndssituationen har inte medgivit nyetableringar de senaste åren (undantaget fiske efter havskräfta med bur)	Beror av utformning	Systemet kan bidra till bättre lönsamhet och framtidsutsikter Högre etablerings-kostnader	Nyetableringspott Avsättningar till nyetableringar (vid överlåtelse eller årlig pott) Lärlingskvot Infiskningskrav
Informationsbehov för utvärdering	Mycket data finns idag, dock inte prisuppgifter vid överlåtelse	HaV saknar mandat att samla in prisuppgifter	Viktigt för utvärderingar	Ökad transparens	HaV får mandat att samla in prisuppgifter

Övriga slutsatser är att:

- Systemet att fördela fiskemöjligheter innebär inte något hinder för rumslig eller teknisk reglering. Dessa kan införas oavsett fördelningssystem.

- För att uppnå ett miljömässigt hållbart fiske är det viktigt att regeringen och HaV fortsatt verka för att REM (Remote Electronic Monitoring) blir ett möjligt kontrollverktyg i EU-lagstiftningen.
- Prioriteringar mellan olika fiskeripolitiska mål behöver tydliggöras. Konflikter mellan mål leder till otydlighet och att intressenter har varierande uppfattning om hur förvaltningen ska utformas.
- Om torskfiske i Östersjön återigen blir möjligt bör detta så småningom inkluderas i ett system med fiskerättigheter och gynna det regionala fisket och lokala landningar.

6.2 Förslag till ändringar i lag och förordning

I redovisningen av tidigare regeringsuppdrag år 2020³⁰ konstaterades att ett införande av ett system med flerårigt system med överlåtbara fiskerättigheter i det demersala fisket förutsätter ändringar i lagen och förordningen om överlåtbara fiskerättigheter.³¹ Lagen är idag anpassad för fisket efter pelagiska arter och vid ett eventuellt införande av demersala fiskerättigheter måste den kompletteras och anpassas till det demersala fisket.

År 2014 infördes ändringar i lagen om överlåtbara fiskerättigheter. Av förarbetena framgår det att lagen inte längre endast avser det yrkesmässiga pelagiska fisket. Genom ändringarna anpassades bestämmelserna till det då föreslagna nya fiskelicenssystemet samt till förslaget att överlåtbara fiskerättigheter i framtiden även ska kunna avse annat fiske än det pelagiska fisket.³²

Nedan ges exempel på paragrafer som kan behövas ses över i lagen och förordningen för att kunna tillämpas för det demersala fisket med en kort motivering.

Lag (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter

1 § Denna lag syftar till att främja att fartygsstrukturen i den svenska fiskeflottan medverkar till att bevara fiskeresurserna och till ett fiske som i övrigt är hållbart i ekonomiskt, miljömässigt och socialt hänseende.

Motivering till översyn:

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 ekosystembaserade förvaltningen för att uppnå en hållbar utveckling. Syftet med lagen, som framgår av paragrafen, kan därför behöva ses över och kompletteras.

5 § En fiskelicensinnehavare får ha fiskerättigheter för högst två fartyg samtidigt.
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.
Om det finns särskilda skäl, får Havs- och vattenmyndigheten godkänna en överlåtelse trots att fiskelicensinnehavaren efter förvärvet har ett större innehav av fiskerättigheter än vad som är tillåtet enligt första och andra styckena.

³⁰ [Utvärdering av system med individuella fiskemöjligheter, 2020, dnr. 1374-2020.](#)

³¹ [Lag \(2009:866\) om överlåtbara fiskerättigheter](#) och [Förordning \(2009:867\) om överlåtbara fiskerättigheter.](#)

³² Proposition 2013/14:184, "Ändringar i fiskelagen", sidan 111.

Motivering till översyn:

Inom dagens årliga demersala system får en fysisk person inte ha inflytande över mer än två fisketillstånd per typ. Med inflytande avses att hänsyn kan tas till fiskelicensinnehavare, fiskerifartygets ägare, fysiska personer som ingår i bolag samt företrädare för bolaget. Om det blir aktuellt att införa något sådant i ett demersalt system med fiskerättigheter så överensstämmer inte lagens lydelse med det som innefattas i nuvarande bedömning av inflytande.

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. Inom det demersala systemet idag är koncentrationsnivåerna beslutade per kvot och inte för samtliga kvoter gemensamt som inom det pelagiska fisket. I det demersala fisket på västkusten bedrivs i många fiskerier ett blandfiske varför det bör vara aktuellt att ha separata koncentrationsnivåer för de olika kvoterna.

6 § Fiskerättigheter gäller i tio år från dagen för Havs- och vattenmyndighetens beslut om att fastställa fiskerättigheterna.

Fiskerättigheter som fastställs i ett beslut om att godkänna en överlåtelse gäller endast under den tid som återstår av de ursprungliga fiskerättigheternas giltighetstid.

Motivering till översyn:

Det behöver utredas om tio år är en lämplig tidsperiod för fiskerättigheter inom demersalt fiske.

9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om
1. hur fiskerättigheterna ska beräknas, och
2. grunderna för fördelningen av indragna fiskerättigheter.

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka fiskarter som fiskerättigheter får bestämmas för.

Motivering till översyn:

Det kan behöva utredas om HaV behöver ytterligare bemyndigande, särskilt vad gäller myndighetens möjlighet att besluta om tillåtna högsta möjliga innehav av en kvot. Det kan vidare behöva utredas om HaV ska ha rätt att ta ut en avgift vid överlåtelse av fiskerättigheter för att finansiera bland annat myndighetens kontrollverksamhet.

Förordning (2009:867) om överlåtbara fiskerättigheter

1 a § Fiskerättigheter får bestämmas för arterna sill, skarpsill, makrill, taggmakrill, blåvitling och tobis.

Motivering till översyn:

Flera demersala arter kommer behöva läggas till i förordningen. Det demersala systemet omfattar idag arterna torsk, gråsej, kolja, vitling, havskräfta och nordhavsräka. Det bör finnas möjlighet att lägga till ytterligare arter framöver.

Bilaga A Analys

Inledning

Uppdragets frågeställningar har inneburit en vidareutveckling av analyser i tidigare regeringsuppdrag.³³ Flera vetenskapliga institutioner har bidragit med analyser och litteratursammanställningar av uppdragets frågeställningar på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten (HaV). En analys kring koncentration av fiskemöjligheter har genomförts av AgriFood³⁴, vilka även bistått med en analys av beredningsindustrin.³⁵ SLU Aqua har utfört en analys av bland annat hur olika indikatorer, exempelvis sådana som kopplar till havsmiljödirektivet, påverkas av alternativa utformningar av fördelningssystem och kompletterande åtgärder.³⁶ Göteborgs universitet har bistått med en analys som syftar till att utreda vilka effekter ett införande av fiskerättigheter i demersalt fiske kan tänkas ha på småskaligt kustnära fiske, regional spridning samt möjligheter att bibehålla och stärka fiskerinäringens värdekedjor regionalt och lokalt.³⁷ När det gäller frågeställningen om behov av information för möjligheten att göra uppföljningar av fördelningssystemet har Luleå tekniska universitet har bistått med underlag.³⁸

Ekonomiska och sociala aspekter av koncentration

Om ett system med fiskerättigheter införs i det demersala fisket kan det förväntas leda till en koncentration av fiskemöjligheter till färre aktörer och fartyg. En sådan ägde rum när ett system med fiskerättigheter infördes i det pelagiska fisket år 2009. När det pelagiska systemet infördes ingick 82 fartyg i systemet, ett antal som till januari 2023 minskat till 29 fartyg.

I det demersala systemet ingick den 31 december år 2022 totalt 320 fartyg. Denna siffra omfattar alla fartyg med så kallat demersalt tillstånd och vilkas fångster av fördelade demersala kvoter avräknas individuellt, det vill säga inte på kustkvoterna. Bland fartygen i demersala systemet finns även ett antal fartyg som inte har någon initial tilldelning, så kallade "nolltillstånd". Dessa fartyg, som till största del används för fiske efter arter såsom hummer och makrill, har ett demersalt tillstånd eftersom fiskelicensinnehavaren även har fiskelicens för ett större fartyg som fiskar efter arter såsom nordhavsräka och/eller fisk/havskräfta. En och samma licensinnehavare kan därmed inte fiska på både kustkvot och individuell tilldelning samtidigt. Även fartyg inom pelagiska systemet har demersalt tillstånd. I de flesta fall är det "nolltillstånd" (tillstånd utan egen initial tilldelning), men i vissa fall har de en tilldelning av en/flera demersala kvoter då de har fångsthistorik för demersala bifångster från referensperioden 2011-2014. Majoriteten av de som ingår i det demersala systemet har hemmahamn i Halland eller Västra Götaland. Utöver dessa

³³ Läs vidare i Havs- och vattenmyndighetens redovisning av regeringsuppdraget "[Utvärdering av system med individuella fiskemöjligheter](#)", 2020, dnr. 1374-2020.

³⁴ Underlagsrapport till regeringsuppdraget: Sundström, K., och Waldo, S. Ekonomiska och sociala konsekvenser av och risker med en koncentration av fiskemöjligheter till ett mindre antal aktörer. AgriFood Economics Centre, 2022-10-31.

³⁵ Underlagsrapport till regeringsuppdraget: Wiktorsson, E. och Waldo, S. Effekter av överlåtbara fiskerättigheter på beredningsindustrin. AgriFood Economics Centre, 2022-10-31.

³⁶ Underlagsrapport till regeringsuppdraget: Valentinsson, D., Ringdahl, K., Carlshamre, S., Sköld, M., Wennhage, H., Lövgren, J., Hornborg, S. Kunskapsunderlag till RU om faktorer att beakta i system med demersala individuella fiskemöjligheter, 2023-01-09.

³⁷ Underlagsrapport till regeringsuppdraget: Solér, C. Överlåtelsebara fiskerättigheter på demersalt fiske – hänsyn till småskaligt kustnära fiske, regionala/lokala värdekedjor samt effekter på infrastrukturutveckling samt landningsmöjligheter, 2022-11-28.

³⁸ Underlagsrapport till regeringsuppdraget: Hellman, F., och Stage, J. Individuella överlåtbara fiskerättigheter. Informationsbehov vid utvärderingar. Luleå tekniska universitet, 2022-10-31.

fartyg finns även fler fiskande fartyg på västkusten. Det är framförallt mindre fartyg som bedriver fiske efter arter som hummer, makrill och krabbtaska.

Majoriteten av fartyg med demersalt tillstånd har en längd mellan 8-12 meter och utgörs framförallt av fartyg som bedriver fiske efter havskräfta med bur. Fartyg mellan 12-22 meter utgörs framförallt av de som har fisketillstånd för torskfångande redskap i Västerhavet. Dessa har i flera fall även fisketillstånd för nordhavsräka – ungefär en tredjedel av fartygen med räktillstånd har även fisketillstånd för torskfångande redskap i Västerhavet. Under år 2022 stod 77 fartyg för 90 % av infiskningen av de fördelade demersala kvoterna, mätt i kvantitet.

Analys

Ekonomiska och sociala aspekter av koncentration har analyserats av AgriFood på uppdrag av HaV.³⁹ I den första delen av analysen görs en inventering av vilka hemmahamnar dagens flotta på västkusten har. I inventeringen ingår både fartyg som fiskar efter arter som ingår i systemet med årliga demersala fiskemöjligheter, som exempelvis nordhavsräka, havskräfta och torsk, men även fartyg som fiskar exempelvis hummer och makrill. Fartyg i det pelagiska systemet är inte med i analysen.

Vilka fartyg kan förväntas försvinna om ett system med fiskerättigheter införs?

Ett införande av ett system med demersala fiskerättigheter, där möjlighet ges att långsiktigt överlåta fiskemöjligheter från ett fartyg till ett annat, kan väntas innebära att överlåtelser främst kommer göras från fartyg som är mindre aktiva och/eller mindre lönsamma och därför väljer att lämna fisket. De som vill satsa på fisket kommer att köpa upp fiskerättigheterna. När det gäller fartyg som enbart fungerar som kvotfartyg⁴⁰ kan det förväntas att fiskerättigheterna kommer föras över till det fartyg som fisket bedrivs med och att kvotfartyget tas ur fisket.

Förutom när det gäller kvotfartyg är det svårt att förutspå hur överlåtelserna kommer se ut och hur de kommer påverka antalet fartyg, storleksfördelningen mellan fartyg och den regionala spridningen, om ett system med fiskerättigheter inte skulle innehålla några begränsningar för överlåtelser. I analysen utförd av AgriFood antas lönsamhet, överlåtelsemönster och antal fiskedagar ge en indikation på vilka fartyg som kan tänkas försvinna om ett system med demersala fiskerättigheter införs och indikatorer för dessa faktorer har beräknats. Fartyg som antas försvinna är de som ligger under ett antaget gränsvärde för minst två av indikatorerna och/eller av HaV bedöms fungera enbart som ett kvotfartyg (den bedömningen har gjorts utifrån ägande, fiske- och överlåtelsemönster).

Resultaten indikerar att olika kommuner kommer att påverkas olika: givet antagandena predikteras mellan 0-24 % av fartygen löpa hög risk att försvinna beroende på kommun. Det är framförallt fartyg i kommuner med störst andel fartyg i det demersala systemet som löper hög risk att försvinna. Analysen indikerar vidare att en relativt stor andel av fartygen som predikteras minska är fartyg som idag inte är särskilt aktiva och som fungerar som kvotfartyg enligt HaV:s bedömning. En del av minskningen i antal fartyg handlar alltså om att fiskemöjligheter som ligger på kvotfartyg förs över till det fiskande fartyget samtidigt som kvotfartyget tas ur bruk.

³⁹ Underlagsrapport till regeringsuppdraget: Sundström, K., och Waldo, S. Ekonomiska och sociala konsekvenser av och risker med en koncentration av fiskemöjligheter till ett mindre antal aktörer. AgriFood Economics Centre, 2022-10-31.

⁴⁰ Avser i denna rapport fartyg där majoriteten av fiskemöjligheterna (utöver de som krävs för att uppfylla infiskningskravet för att beviljas förnyat fisketillstånd) förs över till ett annat fartyg.

Det är svårare att bedöma vilka som kommer köpa upp fiskemöjligheter och därmed också förutspå hur den regionala spridningen skulle påverkas när det gäller innehav av fiskemöjligheter, om det inte skulle finnas några begränsningar i överlåtelse. När det gäller de fartyg som enbart används som kvotfartyg kan det dock antas att fiskemöjligheterna kommer stanna inom samma verksamhet (och kommun).

Tabell B1 Översikt av antal fartyg i olika kommuner på västkusten och predikterad procentuell sannolikhet att försvinna om demersala fiskerättigheter införs. Uppgifterna är hämtade från tabell 6 i AgriFoods analys⁴¹.

Kommun	Antal fartyg med demersal tilldelning i demersala systemet ⁴²	% fartyg med initial tilldelning i det demersala systemet med hög sannolikhet att försvinna	% fartyg med särskilt hög sannolikhet att försvinna enligt HaV:s bedömning	Antal övriga icke pelagiska fartyg ⁴³
Falkenberg	5	0 %	0 %	3
Varberg	20	10 %	0 %	13
Kungsbacka	9	22 %	0 %	2
Göteborg	17	24 %	12 %	15
Öckerö	30	20 %	10 %	32
Kungälv	2	0 %	0 %	1
Tjörn	21	14 %	10 %	16
Orust	7	0 %	0 %	8
Uddevalla	1	0 %	0 %	1
Lysekil	16	6 %	6 %	11
Sotenäs	20	15 %	15 %	10
Tanum	41	10 %	10 %	24
Strömstad	23	17 %	9 %	21

När det gäller räkfiske och blandfiske konstaterar AgriFood att fartyg under 18 meter är nettoöverlåtare av fiskemöjligheter vilket indikerar att det är fartyg ur den storlekskategorin som kan förväntas minska mest om fiskerättigheter införs. I fisket efter havskräfta med bur har överlåtelse framförallt skett från mindre fartyg (under 10 meter) till större fartyg (mellan 10-12 meter).

Inom räkfisket finns flera fartyg som fungerar som kvotfartyg, vilka i vissa fall dock används för annat fiske. Under år 2022 så stod 32 fartyg för 95 % av de totala landningarna av nordhavsräka i Skagerak/Kattegatt (av totalt 62 fartyg med tillstånd för fisket) medan 23 fartyg landade mindre än två ton. Hur många fiskefartyg som kan komma att vara kvar i räkfisket i ett system med fiskerättigheter kommer bero på utformningen av begränsningar i form av exempelvis maximalt tillåtet innehav av fiskerättigheter (koncentrationsgränser) och regler för hur överlåtelse får ske mellan fartyg. Det finns redan i dagens demersala system begränsningar för hur överlåtelse får ske under året. De som beviljas fisketillstånd för nordhavsräka delas in i två olika grupper; ransonsklass A-C respektive D-E, där omfördelningar endast får ske inom respektive grupp (generellt tillhör de mindre fartygen ransonsklass A-C). Detta syftar till att värna verksamheten för licensinnehavare med mindre fartyg. Det har inneburit att de som ingår i ransonsklass D-E inte

⁴¹ Underlagsrapport till regeringsuppdraget: Sundström, K., och Waldo, S. Ekonomiska och sociala konsekvenser av och risker med en koncentration av fiskemöjligheter till ett mindre antal aktörer. AgriFood Economics Centre, 2022-10-31.

⁴² Omfattar fartyg som ingår i systemet med årliga demersala fiskemöjligheter och som har en tilldelning av fiskemöjligheter vid årets början, dock inte pelagiska fartyg.

⁴³ Omfattar samtliga övriga fartyg (förutom pelagiska) med hemmahamn i de aktuella kommunerna. Dessa är framförallt är mindre fartyg som fiskar efter hummer, makrill och krabtaska. I denna kategori finns även fartyg som ingår i det demersala systemet men som inte har någon egen tilldelning vid årets början. Endast en liten andel av fartygen i gruppen "övriga icke-pelagiska fartyg" fiskar på de demersala kustkvoterna.

har bedömt det vara värt att skaffa sig ägande över fartyg i ransonsklass A-C då de ändå inte kan överlåta fiskemöjligheter av nordhavsräka under året mellan sina fartyg.

I AgriFoods analys har även överlåtelser av havskräfta mellan redskapsgrupper studerats (fartyg med fisketillstånd för fiske efter havskräfta med bur respektive bottentrål). Denna visar att överlåtelser i huvudsak skett inom de respektive redskapssegmenten och inte mellan dem. HaV bedömer dock att det är tänkbart att andra mönster skulle kunna uppstå om kvoten för havskräfta, som trots viss minskning varit hög de senaste åren, skulle minska ytterligare.

Riskerar koncentration av fiskemöjligheter att leda till ökad marknadsmakt?

En annan aspekt av ekonomisk koncentration är att det kan leda till ökad marknadsmakt, vilket innebär att enskilda aktörer kan påverka avsättningspriserna och därmed öka priset för konsumenterna. Detta har också studerats i analysen utförd av AgriFood och en övergripande slutsats är att koncentrationen av flottan och konsolideringen av företag inte förväntas bli så omfattande att någon reell marknadsmakt väntas uppstå.

Dialog

Fiskets organisationer och övriga intressenter är överens om uppfattningen att det är viktigt med en diversifierad flotta och att de inte vill se en utveckling mot endast ett fåtal aktörer.

I vissa fall lyfts farhågor om att ökad koncentration skulle leda till att landningar framför allt kommer ske i de större hamnarna i Sverige (men även utomlands) och att det lokala och regionala fisket riskerar minska. Det kan i sin tur leda till svårigheter att behålla nödvändig infrastruktur och att antalet aktiva hamnar blir färre, vilket är en utveckling som de inte vill se. Det lyfts också att det finns olika värden i levande fiskesamhällen och att det även skapar arbetstillfällen i land. I ett svar lyfts farhågor i relation till storskaligt eller utländskt ägande vad gäller förlorade skatteintäkter, arbetstillfällen och kontrollmöjligheter.

I flera dialogsvar lyfts farhågor kring "kvotkungar" och "bulvaner". Det anses vara viktigt att "kvotbaroner" inte ska kunna köpa upp kvoter för att sedan hyra ut dessa. Ett förslag som framförs är att krav på fiskeaktivitet skulle kunna motverka ett sådant agerande. Det betonas också att det är viktigt att det inte ska gå att kringgå fastställda koncentrationsgränser. En instans framför att samtidigt som det är nödvändigt att reglera koncentration så finns det samtidigt behov av adaptivitet där koncentrationsgränserna ställs i relation till bland annat fiskemöjligheternas storlek årligen. En instans framför också att demersala fiskekvoter inte ska vara möjliga att överlåta för att bedriva fiske med i det pelagiska segmentet.

När det gäller sociala konsekvenser tar en instans upp risker för besöksnäring och försäljningsinkomster men även förädlingsindustri. Det tas vidare upp att minskade arbetstillfällen för yrkesfiskare, ökad konkurrens och färre antal yrkesverksamma kan leda till att det blir svårare att etablera sig inom fisket.

Miljömässig hållbarhet

Flera punkter i regeringsuppdraget handlar om faktorer kopplade till miljömässig hållbarhet: Möjligheter att bidra till att uppnå målet om god miljöstatus i havsområdena enligt havsmiljödirektivet⁴⁴, ekologiska konsekvenser av och risker med en koncentration av

⁴⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi).

fiskemöjligheter till mindre antal aktörer, möjliga effekter på fisk- och skaldjursbestånden samt behov av att främja en ökande användning av skonsamma, selektiva och klimatsmarta fiskeredskap och metoder. Som stöd för HaV i analysen av dessa frågeställningar har SLU Aqua bistått med ett kunskapsunderlag⁴⁵.

När det gäller redskapsanvändning i svenskt demersalt fiske konstaterar SLU att det totalt sett skett en minskning av bottentrålfiskets ansträngning under perioden 2011-21. Det observerades en minskning av användandet av artsorterande rist i kräft-/fiskfiske med bottentrål mellan åren 2016-17, men användandet har därefter ökat igen och är ungefär på samma nivå som år 2016. Sedan år 2017 har det dock skett en ökning av fiskeansträngningen med bottentrål utan artsorterande rist. SLU konstaterar att det är svårt att härleda ändringar i redskapsanvändning till införandet av det årliga demersala fördelningssystemet år 2017 eftersom andra stora förändringar skedde samtidigt. När det gäller fisk- och kräftfisket så hade EU:s avskaffande av det så kallade effortsystemet en stor betydelse. Denna reglering påverkade hur mycket kräft- och fiskfiske som kunde bedrivas med bottentrål försedd med respektive utan artsorterande rist. I fisket med artsorterande rist fås betydligt mindre mängd bifångster av fisk och det är därmed ett mycket artselektivt redskap. Innan år 2016 fanns även en uppdelning av hur mycket av den nationella kräftkvoten som fick fångas med redskapsgrupperna bur, bottentrål utan artsorterande rist samt bottentrål försedd med rist. Det var dock effortsystemet som var avgörande för redskapsvalet då "tråldelen" i den nationella indelningen av kvoten inte nyttjades fullt ut.

Analys

Litteraturgenomgång

En generell slutsats från en litteraturöversikt utförd av SLU är att kompletterande förvaltningsåtgärder är av stor betydelse för att nå mål om ett miljömässigt hållbart fiske.⁴⁶ Viktigast för att nå ett hållbart fisketryck är på vilka nivåer kvoterna fastställs. Genomgången visar också att förändringar av fiskemönster troligen sker vid införande av fiskerättigheter men på vilket sätt är svårt att förutspå vilket ställer krav på en adaptiv förvaltning. Risken för olovliga utkast ställer krav på god fångstdokumentation och kontroll.

Scenarioanalys

För att analysera vilka risker ett system med fiskerättigheter har när det gäller olika biologiska/ekologiska aspekter, men även andra fiskeripolitiska mål, har SLU utfört en scenarioanalys där alternativa utformningar analyserats utifrån hur de bidrar till att uppnå olika mål.⁴⁷ Analysen utgår från två huvudscenarion. Det ena är ett "fullt ITQ"-system som innebär individuella fiskerättigheter (ITQ) för hela flottan (förutom i delscenariot med mer utökad kustkvot). I detta scenario antas koncentrationsnivåer vara väl tilltagna och inga begränsningar finns för överlåtelser av fiskerättigheter mellan redskap, regioner och fartygsstorlekar. Det andra huvudscenariot, "alternativ design – nuvarande system", antas vara utformat som dagens demersala system (vad gäller kustkvoter, koncentrationsgränser, indelningen av räkflottan och så vidare) men de årliga fiskemöjligheterna är ersatta med fiskerättigheter. Inom de två huvudscenarion studeras olika delscenarion. Dessa illustrerar hur olika typer av

⁴⁵ Underlagsrapport till regeringsuppdraget: Valentinsson, D., Ringdahl, K., Carlshamre, S., Sköld, M., Wennhage, H., Lövgren, J., Hornborg, S. Kunskapsunderlag till RU om faktorer att beakta i system med demersala individuella fiskemöjligheter. 2023-01-09.

⁴⁶ Ibid

⁴⁷ Ibid

förvaltningsutformningar - fördelningssystem med och utan fullt dokumenterat fiske samt med eller utan olika typer av kompletterande regleringar eller utformningar av system⁴⁸ - påverkar möjligheten att nå olika mål. Analysen tydliggör även vissa målkonflikter.

En tydlig slutsats av SLU:s analys är att fullt dokumenterat fiske är avgörande för att målen om miljömässig hållbarhet och effektiv förvaltning. Fullt dokumenterat fiske är avgörande för en mer korrekt fångstrapportering och för att undvika fiskemönster och olovliga utkast av fisk som medför risk för bestånden.⁴⁹ En annan slutsats är att kompletterande åtgärder har betydelse för att nå miljömässiga mål såsom ökad användning av selektiva redskap, särskilt i frånvaro av ett fullt dokumenterat fiske.

När det gäller havsmiljödirektivets mål om minskad bottenpåverkan (deskriptor 6) genom förändrade fiskemönster (intensitet/trålad yta) bedömer SLU att scenariot "fullt ITQ-system" bättre kan bidra till att uppnå målet jämfört med scenariot "alternativ design – nuvarande system". Slutsatsen bygger på antagandet att färre fartyg genererar lägre intensitet i trålningen förutsatt att de är effektivare på att ta upp sina kvoter. Även om effektiviseringar kan ske i vissa segment bedömer dock SLU att det är svårt att säga något säkert kring minskad klimatpåverkan.

Samtidigt som scenarierna med fiskerättigheter (ITQ) och full dokumentation är de som bidrar bäst till målen om effektiv förvaltning så bedömer SLU att ITQ-system leder till minskad möjlighet till adaptiv förvaltning, åtminstone när det gäller system för fördelning av fiskemöjligheter. HaV noterar att systemet att fördela fiskemöjligheter inte innebär några begränsningar att införa tekniska och rumsliga regleringar vilka är viktiga verktyg i en adaptiv förvaltning.

SLU:s analys pekar också på möjliga målkonflikter. Ett exempel är att förvaltningsystem som innebär minskat garnfiske bidrar till minskad påverkan på fåglar och däggdjur (havsmiljödirektivets deskriptor 1) samtidigt som det innebär att sociala och kulturella mål påverkas negativt. Detta givet att sådana värden är kopplade till ett småskaligt fiske med passiva redskap (bifångst av fågel och däggdjur sker dock inte med alla passiva redskap).

Att uppnå adekvat kvottäckning/minska incitament till utkast

Utan fullt dokumenterat fiske och med möjlighet att välja mindre selektiva redskap, och med tanke på Sveriges kvotsammansättning, så kommer incitament till utkast att finnas. I sin analys kring frågan om adekvat kvottäckning konstaterar SLU att det finns flera indikationer på att fartyg inte alltid har täckning för sina förväntade fångster. SLU påpekar samtidigt svårigheten att i blandfiskerna förutsäga fångstsammansättningen för enskilda fartyg ett givet år. Detta beror på att fångstsammansättningen kan variera mycket mellan enskilda fartyg samt på att tillgången på fisk varierar i både tid och rum. Det som dock är tydligt är att vissa redskapskategorier; bur- och ristfiskena, har en mycket hög grad av artselektivitet. Om havskräfta och nordhavsräka i så hög grad som möjligt fiskas med dessa redskap skulle det vara gynnsamt för adekvat kvottäckning.

Arbetet med REM-system på nationell- och EU-nivå

SLU Aquas analys visar på att fullt dokumenterat fiske är viktigt för att uppnå ett hållbart nyttjande av bestånden. Övervakningssystem med kameror och sensorer skulle kunna bidra till ett fullt dokumenterat fiske och är ett kostnadseffektivt kontrollverktyg jämfört med andra metoder⁵⁰. På

⁴⁸ Delscenariot "utan full dokumentation", "med full dokumentation", "utan full dokumentation med utflyttad trålgräns" (innebär bara passivt fiske innanför trålgränsen) och "utan full dokumentation med bredare definition av kustkvot" (innebär att även burfisket och ristfiskena fiskar inom kustkvoten).

⁴⁹ Bland de utvärderade scenarierna. Det finns inget scenario som innebär att bara de mest selektiva redskapen är tillåtna.

⁵⁰ Se exempelvis "Regeringsuppdrag om kontroll av förbud mot utkast av fisk i Skagerrak" L2013/1017/JFS.

EU-nivå, såväl som på nationell nivå, har det konstaterats tydliga indikationer på att landningsskyldigheten inte efterlevs. Detta visar på ett behov av utökade kontrollmöjligheter. För närvarande genomförs en revidering av EU:s kontrollförordning och en del i arbetet avser förslag på att införa ett system med kameror och sensorer ombord på fartyg inom vissa segment och/eller av viss längd. Det pågår även flera samarbeten på EU-nivå inom REM-området som exempelvis erfarenhetsutbyten och gemensamma projekt i kontrollarbetsgrupperna inom de regionala grupperna Scheveningen (för Nordsjön) och Baltfish (för Östersjön). HaV deltar på flera sätt i EU-arbetet med frågan samtidigt som arbete med den sker på nationell nivå. Inom ramen för regeringsuppdraget "Försök med kamerabevakning av fiskefartyg", som ska redovisas till Regeringskansliet senast den 31 mars 2024, genomför HaV just nu försök med kamerabevakning av fiskefartyg för att se till att landningsskyldigheten efterlevs. Erfarenheter och resultat från det svenska försöket med kameraövervakningssystem kommer bidra till förbättrade EU-gemensamma arbeten och processer.

Dialog

När det gäller ekologiska konsekvenser framför en instans att minskat antal fartyg och kapacitet i flottan inte per automatik leder till minskad påverkan på arter och näringsväv. Vikten av tekniska åtgärder och skyddade områden betonas också. Samtidigt som lönsamheten i fisket är grundläggande måste anpassning till fiskeresurserna ske samt att högsta samhällsnytta uppnås. Införs en förändring i det demersala systemet måste därför samhällsnyttan beaktas och utgöra en del av den målbild som tas fram i samband med det nya systemet. Det anses vidare att samtidigt som fiskerättigheter kan leda till en ekonomisk bärkraftig näring för de som ingår i systemet leder det inte nödvändigtvis till bästa samhällsnytta.

När det gäller målet om att uppnå god miljöstatus anses i de flesta fall detta inte påverkas av huruvida systemet att fördela fiskemöjligheter är flerårigt eller inte. De producentorganisationer som svarat är överens om den bilden. I vissa fall befaras det dock att det kan leda till större motstånd mot nya regleringar om fiskerättigheterna är högt värderade.

I ett svar betonas det att även om systemet att fördela fiskerättigheter endast spelar marginell roll så skulle det kunna ha en något positiv effekt, där bortskaffande av så kallade "kvotfartyg" ges som exempel. I ett annat svar framförs det att även om färre fartyg med moderna motorer kan leda till bättre miljö, så betonas det att om kapaciteten samtidigt blir större med betydligt längre körsträckor, fler dagar till havs och större motorer så är det inte lika säkert att miljövinster ökar i samma omfattning.

När det gäller påverkan på fisk- och skaldjursbestånden betonas det i ett dialogsvar att det småskaliga och kustnära fisket har större möjligheter till att överleva och anpassa sitt fiske till lokala förutsättningar som kännetecknas av en ekosystembaserad förvaltning. Detta betonas är en fördel i dagens läge med höga kostnader på drivmedel (på grund av kortare fiskeresor med mindre fiskefartyg). Ett system med fiskerättigheter innebär inte heller samma incitament att maximera fångsten som för större fartyg med högre investeringskostnader. I ett annat svar upplevs det inte att systemet att fördela fiskemöjligheter skulle ha någon märkbar påverkan på bestånden, utom möjligen en positiv effekt om effektivare fiske leder till minskad miljöbelastning.

I andra dialogsvar framförs det att det finns risker att överlåtbara fiskemöjligheter inte tar hänsyn till att bevara lokalt unika bestånd och dess funktion i näringsväven. Det betonas att det är viktigt att hänsyn tas till storlek- och åldersstrukturer samt att fördelningssystemet kompletteras med tekniska åtgärder och skyddade områden. I ett dialogsvar tas risker upp med att om landningar

ökar utomlands så tros det kunna innebära utmaningar för fiskerikontrollen samt ökad risk för "high-grading".

Beredning och livsmedelskedja

System med överlåtbara fiskerättigheter kan innebära att flottans struktur och ekonomiska incitament ändras vilket kan tänkas påverka var landningar sker och vem yrkesfiskarna väljer att sälja sin fångst till. Det är därför viktigt att dra lärdom av internationella studier och erfarenheter av hur införande av system med fiskerättigheter påverkat beredningsindustrin.

När det gäller det svenska skaldjursfisket sker i princip alla landningar i Sverige. Av de demersala fiskfångsterna sker en del landningar i Danmark, framförallt när det gäller den torsk, kolja och gråsej som fångas av ett fåtal fartyg i Nordsjön (se tabell B2). Dessa fartyg har historiskt sett landat sina fångster i Danmark, även före det demersala systemets införande år 2017.

För fångster inom det svenska demersala fisket finns ingen beredningsindustri i samma bemärkelse som i det pelagiska fisket då det är en färskmarknad. De större fångstmottagarna av demersala fördelade kvoter i Sverige är Göteborgs Fiskauktion, Smögens Fiskauktion och Västkustfisk SVC. Dessa tar emot majoriteten av fångsterna av bland annat havskräfta och nordhavsräka, men det finns även ett antal mindre fångstmottagare. Det är troligen många faktorer som spelar in var ett fartyg väljer att landa sin fångst, bland annat ekonomiska faktorer (exempelvis pris), mottagningskapacitet, närhet och vilka avtal och eventuella kontrakt som finns mellan fiskare och fångstmottagare.

Tabell B2 Landningsland för demersala fiskfångster (torsk/gråsej/kolja) fångad i Västerhavet under år 2022.

Fångstområde	Danmark	Norge	Sverige	Totalsumma	Andel landad i Sverige
Kattegatt	47		3 286	3 334	99%
Nordsjön	1 406 093	610	61 416	1 468 120	4%
Skagerrak	103 863		604 652	708 516	85%
Totalsumma	1 510 004	610	669 355	2 179 969	31%

Analys

I en studie utförd av AgriFood⁵¹ på uppdrag av HaV har effekter på beredningsindustrin av överlåtbara fiskerättigheter studerats. Rapporten bygger dels på en genomgång av internationell litteratur kring beredningsindustri och överlåtbara fiskerättigheter i andra länder och dels på en intervjustudie om hur företrädare för förstahandsmottagare och grossister i Sverige på västkusten ser på ett eventuellt införande av överlåtbara demersala fiskerättigheter.

Litteratur och erfarenheter

AgriFoods studie konstaterar att även om införande av fiskerättigheter inte har direkta effekter på beredningsindustrin så kan indirekta effekter uppstå då den är beroende av yrkesfiskets

⁵¹ Underlagsrapport till regeringsuppdraget: Wiktorsson, E. och Waldo, S. Effekter av överlåtbara fiskerättigheter på beredningsindustrin. AgriFood Economics Centre, 2022-10-31.

leveranser. Ändrade incitament och förutsättningar till följd av införande av ITQ-system kan påverka vem som fiskar, var och när fisket bedrivs samt fiskens kvalité. Därigenom kan det indirekt ha effekt på beredningsindustrins struktur, lönsamhet och produktionsbeslut.

Studien visar att effekterna av överlåtbara fiskerättigheter på beredningsindustrin har skiljt sig åt mellan olika länder och fisken. Ofta har det lett till att antalet beredningsföretag minskat och i vissa fall blivit mer geografiskt koncentrerad. I vissa fall har beredningsindustrins lönsamhet ökat efter att överlåtbara fiskerättigheter har införts, särskilt där den är vertikalt integrerad. I de fall där den inte är vertikalt integrerad har den istället ofta missgynnats på grund av en försvagad position gentemot fisket. När det gäller sysselsättning i beredningsindustrin så har den, främst i de fall där överlåtbara fiskerättigheter har resulterat i en längre säsong, inneburit en jämnare fördelning över säsongen. Detta har även medfört en ökad försäljning av färsk fisk.

I ett antal fisken har det observerats förändringar i beredningsform efter att ITQ-system införts. I både Island och Norge har exempelvis en ökning av råvaran till humankonsumtion setts efter införandet. I flera fisken har överlåtbara fiskerättigheter även påverkat priset på råvaran och slutprodukten, vilket skulle kunna bero på ökad konkurrens för råvaran mellan beredningsföretagen, men också att fisk säljs färsk istället för fryst.

AgriFoods sammanställning belyser också internationella exempel på hur hänsyn till beredningsindustrin tas i utformningen av överlåtbara fiskerättigheter i form av geografiskt koncentrerade kvoter och begränsningar, beredningskvoter och fiskerättigheter till beredningsindustrin.

Intervjustudie

I den andra delen av AgriFoods studie har en intervjustudie genomförts för att studera den västsvenska beredningsindustrins syn på överlåtbara fiskerättigheter inom demersalt fiske.⁵² Främst har förstahandsmottagare intervjuats, men också några grossistföretag som även förädlar de aktuella arterna.

Generellt sett tror de flesta av de intervjuade att ett införande av överlåtbara fiskerättigheter inte skulle påverka företagen de företräder i någon större omfattning, men det framfördes olika förväntade positiva och negativa effekter. De flesta av de intervjuade tror inte att företagets sysselsättning skulle påverkas. De aktuella arterna utgör i flera fall också en relativt liten del av företagets totala råvaruinköp, även om många är beroende av svenska skaldjur. Andra resonemang som lyfts under intervjuerna är att de tror att det fortsatt kommer finnas tillräckligt med råvara lokalt och att verksamheten skulle kunna stå sig mot utländsk konkurrens och klara av eventuella krav på större mottagningskapacitet.

Bland de intervjuade som tror att överlåtbara fiskerättigheter skulle ha en positiv inverkan på företagets verksamhet framhålls framförallt att de tror att det skulle kunna leda till en ökad tillgång på råvara till följd av ökat kvotnyttjande. De intervjuade lyfter också att om ett system med fiskerättigheter leder till färre leverantörer skulle det kunna innebära ökad effektivisering i leveranserna och i kontrollen av leverantörerna, samt att systemet ger ökade incitament till en upprustning av fiskeflottan som bidrar till att säkerställa tillgången på råvara på sikt.

I intervjuerna lyfts även farhågor om högre lokala råvarupriser (som en följd av minskat antal båtar i de lokala hamnarna), försämrade leveranssäkerhet, minskad tillgång till råvara och sämre kvalitet. De befarar en ökad sårbarhet i marknaden om aktörerna blir färre. Det befaras också

⁵² Ibid.

minskad leveranssäkerhet genom att stora fartyg som lossar större volymer kräver större kapacitet hos fångstmottagarna. En särskild oro uttrycks för fisket efter havskräfta med bur, för vilken det framhålls att överlåtbara fiskerättigheter skulle minska tillgången drastiskt då en allt större del av havskräftan skulle fiskas med bottentrål. Samtidigt framförs också resonemang om att överlåtbara fiskerättigheter kan bidra till jämnare och, på sikt, stabilare tillgång på råvara och därmed en förbättrad leveranssäkerhet genom att skapa förutsättningar för ett lönsamt fiske.

Majoriteten av de intervjuade aktörerna tror inte att överlåtbara fiskerättigheter skulle ha någon större påverkan på råvarans kvalitet eftersom fisk och skaldjur av hög kvalitet ger yrkesfiskaren bättre betalt. I vissa fall tror de dock att om ITQ-system leder till större fartyg så kan kvaliteten på råvaran förbättras till följd av bättre och mer modern teknik, medan andra belyser risken att fångsterna då fokuserar på kvantitet istället för kvalitet. I vissa fall befaras att kvaliteten på havskräftan försämras om ett system med överlåtbara fiskerättigheter leder till att den kommer fiskas främst med bottentrål och i lägre utsträckning med bur. Det framförs också att större fartyg kan vara negativt för kvaliteten på havskräftan eftersom den levereras rå och måste hanteras omgående för att hålla god kvalitet.

De intervjuade aktörerna som bereder eller förädlar de aktuella arterna tror inte att beredningsformen skulle påverkas av ett system med överlåtbara fiskerättigheter. Det lyfts dock att systemet möjligen på lång sikt skulle kunna leda till ökad förädling ombord på fartygen.

När det gäller utformning av systemet med överlåtbara fiskerättigheter framförde flera av de intervjuade att de tycker att det borde finnas krav på att en andel av fisken ska landas i Sverige. Särskild hänsyn till det mer småskaliga och lokala fisket samt betydelsen av koncentrationsnivåer framhölls också. Gällande kräftfisket ansåg vissa, i syfte att bevara det småskaliga burfisket och för att måna om kvalitén på havskräftan, att det inte borde vara tillåtet för fartyg som bedriver fiske med bur att överlåta sina fiskerättigheter till fartyg som fiskar med bottentrål.

Dialog

I ett dialogsvar bedöms inte typ av fördelningssystem ha någon avgörande roll vad gäller effekter på regional/lokal livsmedelsproduktion och fiskberedning, utan det viktigaste är att förutsättningar för lönsamhet finns. Det menas på att om ett system leder till att fiskemöjligheterna som allokeras dit kan nyttjas på bästa möjliga sätt kan detta vara detsamma som största möjliga samhällsnytta. Det påpekas dock att det med fluktuerande fiskemöjligheter inte är lämpligt eller klokt att bestämma att ett segment alltid ska bestå av ett visst antal aktörer, då säkerställs inte förutsättningar för ekonomisk lönsamhet.

I ett annat dialogsvar framförs att om de lokala landningarna minskar så kommer även intresset för att bedriva lokal fiskhandel och fiskberedning att minska kraftigt.

I ett svar befaras det att om landningar koncentreras till större hamnar, troligen utomlands, kommer de lokala få det svårt att konkurrera. Större och bättre fartyg kan färdas längre för att landa där de kan få mest betalt för fångsten och till hamnar som har kapacitet att hantera fångsten samt bereda och förädla råvaran.

I ett dialogsvar framfördes att utformningen av systemet bör fokusera på att samhällsnyttan ökas, Detta kan främst ske genom att förutsättningar ges för lokala landningar som i sin tur kan generera samhällsnytta i form av lokal beredning och förädling samt försäljning till restauranger och konsumenter.

Småskaligt kustnära fiske, regional spridning, värdekedjor och infrastrukturutveckling

Även om förvaltningens utformning kan styra fiske till vissa platser och gynna vissa segment så kan det förväntas att antalet fartyg kommer minska i ett system med fiskerättigheter. Ett system med fiskerättigheter skapar incitament för vissa, till exempel mindre aktiva eller mindre lönsamma fiskelicensinnehavare, att avsluta sitt fiske genom att de kan få ersättning för sina rättigheter. Licensinnehavare som lever i ett samhälle med få fiskare kan välja att sälja sina fiskerättigheter och sådana beslut kan leda till minskad regional spridning. Det kan därför förväntas att antalet fartyg kommer minska i ett system med fiskerättigheter, vilket även kan påverka den regionala spridningen och kustsamhällen.

Införande av fiskerättigheter skulle därigenom också kunna ha effekter på värdekedjor och infrastrukturutveckling. Ett system med fiskerättigheter kan förväntas innebära att flottans struktur och ekonomiska incitament ändras.

Analys

Flera studier visar att utformningen av system med överlåtbara fiskerättigheter är avgörande för dess effekt på småskaligt kustnära fiske. Bland annat visar Nielsen et al (2020)⁵³ i en översikt av olika nordiska fiskerier att införande av ITQ-system inte lett till en minskning av det småskaliga kustnära fisket. En viktig anledning är regelverkens utformning med bland annat olika mekanismer som begränsar överlåtelser mellan fartygsgrupper och regioner, samt regler om högsta tillåtna innehav av fiskemöjligheter (koncentrationsgränser).

En intervjustudie utförd av Göteborgs universitet, där småskaligt kustnära fiske definieras som fiske där fångsten landas lokalt i förhållande till fartygets hemmahamn, visar att de intervjuade yrkesfiskarna på västkusten anser att ett införande av överlåtbara fiskerättigheter skulle underlätta för dem.⁵⁴ De anser att dagens system är krångligt och leder till så kallade "kvotfartyg" som är kostsamma. Det leder också till att återväxten av fiskare förhindras. Enligt studien skulle överlåtbara demersala fiskerättigheter på västkusten innebära större flexibilitet och en viss ekonomisk trygghet i och med möjligheten att sälja sina kvoter när en yrkesfiskare vill gå i pension. Studien pekar också på att det finns en oro bland de småskaliga kustnära yrkesfiskarna att införande av fiskerättigheter kan innebära uppköp av dem av resursstarka aktörer verksamma inom det pelagiska fisket. En slutsats i studien är att det behöver finnas olika koncentrationsnivåer och begränsningar i överlåtelser för olika kategorier av fartyg som innebär att mindre fartyg inte slås ut.

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

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

⁵³ Nielsen, M., Andersen, P., Asche, F., Ellefsen, H., Hammarlund, C., Hoff, A., Kristofersson, D. M., Nielsen, R., Rógvi, H. Á., Roll, K., Sævaldsson, H., Virtanen, J., & Waldo, S., 2022. Can small-scale fisheries survive market-based management? Nordic evidence. *Fish and Fisheries*, 23, 256–272. <https://doi.org/10.1111/faf.12614>

⁵⁴ Underlagsrapport till regeringsuppdraget: Solér, C. Överlåtelsebara fiskerättigheter på demersalt fiske – hänsyn till småskaligt kustnära fiske, regionala/lokala värdekedjor samt effekter på infrastrukturutveckling samt landningsmöjligheter, 2022-11-28.

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. Inom det pelagiska systemet med överlåtbara fiskerättigheter har den regionala extratilldelningen 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 extratilldelning, ett antal som år 2023 sjunkit till 12 fartyg⁵⁵ då flera tidigare aktörer upphört med sitt fiske av olika anledningar (den regionala extratilldelningen inom systemet är inte överlåtbar).

När det gäller "effekter på möjligheter att bibehålla och stärka fiskerinäringens värdekedjor regionalt och lokalt" betonas i studien att småskaligt fiske till stor del är sammanbundet med småskalig vidareförädling.⁵⁶ Sådan förädling kan ske genom att driva en restaurang eller butik där de förädlade produkterna säljs. Om överlåtbara fiskerättigheter innebär uppköp av resursstarka aktörer (till exempel från det pelagiska systemet) av det småskaliga kustfiskets fiskerättigheter så kommer denna typ av vidareförädling minska, vilket skulle innebära en sämre utveckling för lokala arbetstillfällen och landsbygdsutveckling. En slutsats av studien är att ett fördelningssystem behöver gynna fiskare som bedriver småskaligt och kustnära fiske och som levererar till förmån för lokal/regional vidareförädling.

Avseende möjliga effekter på infrastrukturutveckling och landningsmöjligheter i Sverige så kan ett införande av fiskerättigheter påverka detta negativt då antalet fartyg kommer att minska. Det finns dock olika mekanismer som kan införas för att minska de negativa effekterna. Regionala extratilldelningar, som baseras på att fångsterna måste ske i en viss region och landas i den, är ett sätt som kan minska sådana risker. Även lönsamheten inom fiskerinäringen är central när det gäller effekter på infrastrukturutveckling. God lönsamhet och goda framtidsutsikter bör öka viljan satsa på infrastrukturen kring fisket.

Dialog

I dialogsvar har det framförts att det är viktigt att det avsätts regionala kvoter, även för bifångster, för att kunna stärka ett kustnära fiske med regional spridning. Detta ses som ett viktigt verktyg för att upprätthålla fiske efter målarter (exempelvis havskräfta) men också för fiske efter andra arter som annars inte skulle kunna nyttjas på grund av brist på bifångstkvot. Det kustnära fisket upprätthåller en regional och lokal företagsamhet och det omfattar både små och medelstora fartyg.

I ett svar framförs det att begreppet småskaligt kustnära inte enbart bör omfatta de minsta fartygen (som ofta bedriver fiske på kustkvoter) utan att det även bör innefatta kustnära fiske med medelstora fartyg vilka i huvudsak landar fångsten i en och samma hamn dagligen. Det befaras att det är dessa fartyg som i första hand riskerar minska om ett system med fiskerättigheter införs. I samma svar framförs också att förädling och lokal handel blir allt viktigare i en tid där bland annat kostnader för bränsle, frakter och lådor stiger.

⁵⁵ Idag är det nio fartyg i östra Östersjön och tre fartyg i norra Östersjön som har regional extratilldelning. Observera att när den regionala extratilldelningen infördes så gällde det endast i östra Östersjön, i norra Östersjön infördes den i samband med den nya pelagiska tioårsperioden år 2020.

⁵⁶ Underlagsrapport till regeringsuppdraget: Solér, C. Överlåtelsebara fiskerättigheter på demersalt fiske – hänsyn till småskaligt kustnära fiske, regionala/lokala värdekedjor samt effekter på infrastrukturutveckling samt landningsmöjligheter, 2022-11-28.

I ett annat dialogsvar framförs att kustkvoter säkerställer det småskaliga kustnära fiskets behov och att dessa är viktiga även i ett system med fiskerättigheter. Särskild hänsyn behöver tas till småskaligt kustnära fiske genom att tillräckliga fiskemöjligheter avsätts till kustkvoterna.

När det gäller regional spridning framförs det i ett svar att det är en god målsättning att det ska förekomma yrkesfiske längs med hela Sveriges kuster, men om förutsättningar saknas för ett lokalt yrkesfiske på en plats så är det kanske inte heller lämpligt att yrkesfiske bedrivs från den platsen. I ett system med överlåtbara fiskerättigheter kommer fiskemöjligheter att allokeras dit där det finns förutsättningar för ett yrkesfiske att bedrivas framgångsrikt. Det framförs vidare att det krävs förutsättningar för lönsamhet för att fiskerinäringens värdekedjor regionalt och lokalt ska kunna bibehållas och stärkas.

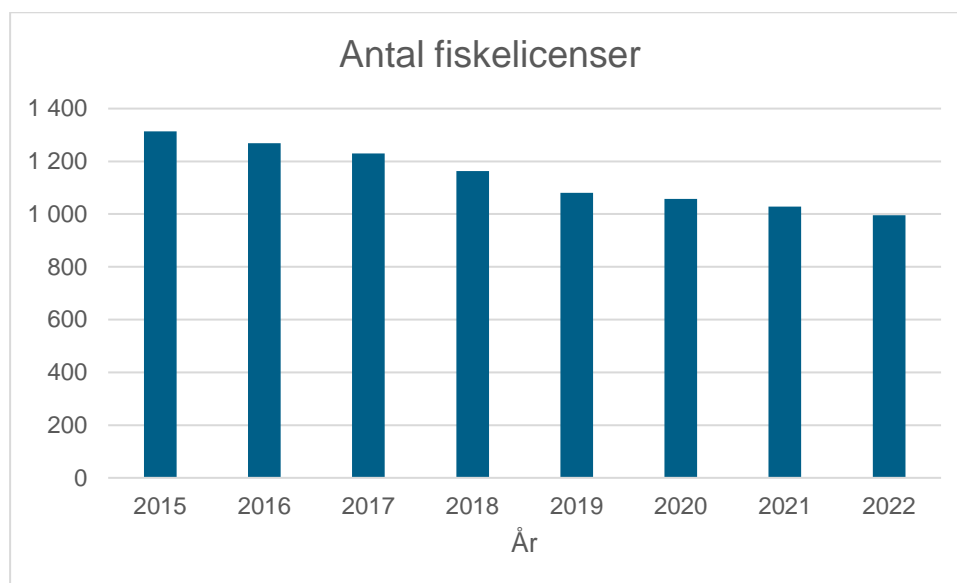
I flertalet dialogsvar betonas vikten av att ha levande kustsamhällen och en diversifierad fiskeflotta med fartyg av olika storlekar och som bedriver olika typ av fisken. Detta anses bidra till lokala landningar och levande kustsamhällen. Det är också viktigt med väl tilltagna kust- och regionalkvoter. Utan sådana befaras det att landningar sker utomlands och därmed också förädlingen, vilket inte är målet med en svensk livsmedelsstrategi.

Det framkommer även av dialogsvaren att särskild hänsyn behöver tas för att bibehålla det lokala/regionala fisket. Om fisket förvinner skulle det leda till att hamnarna kommer nyttjas för andra ändamål och därmed kan nödvändig infrastruktur för fisket försvinna. Försvinner traditionella fiskelägen som aktiva landningsplatser skulle detta påverka både företag i land samt infrastruktur. En sådan utveckling är förmodligen svår att återställa.

I ett annat dialogsvar framförs synvinkeln att effekter på infrastruktur hänger ihop med lönsamhet och att en ökad lönsamhet påverkar infrastrukturutvecklingen positivt. Det bedöms att ett system med fleråriga fiskerättigheter är positivt för lönsamheten och därmed också positivt för infrastrukturutvecklingen. Merparten av de demersala landningarna sker i Sverige men de nu existerande landningsmöjligheterna är färre än förr och riskerar att bli ännu färre om inte förutsättningar för lönsamhet säkerställs.

Föryngring och nyetablering

Utvecklingen i den svenska yrkesfiskarkåren visar på en nedåtgående trend för antal fiskelicenser. Antalet licenser i det svenska fisket har minskat från 1 314 år 2015 till 996 den 31 december 2022 (se figur B1).



Figur B1 Utveckling av antal fiskelicenser år 2015-22.

Parallellt som antalet fiskelicenser har blivit färre har också medelåldern för de med fiskelicens ökat. Medelåldern bland svenska yrkesfiskare idag är 60 år (år 2015 var den 56 år) och många är över pensionsåldern. För de fiskelicensinnehavare med demersalt tillstånd är medelåldern 56 år (juridiska personer inte medräknade). Av de 913 fiskelicenser som innehades av fysiska personer den 31 december år 2022 innehades 339 av licensinnehavare över 65 år (motsvarande 37 %) och 139 av licensinnehavare mellan 60-64 år (15 % av licenserna).

Samtidigt som fiskarkåren blir äldre kommer signaler från delar av fiskerinäringen att intresset för att bli yrkesfiskare är låg på grund av flera olika orsaker, många som inte har något med vilken typ av fördelningssystem som finns. Schreiber, M och Gillette, M (2021) nämner bland annat att konflikter med säl och skarv, hur statliga myndigheter utför sitt arbete, miljörörelsen och miljöpolitiken är bland de viktigaste faktorerna för yrkesfiskares arbetstillfredsställelse.⁵⁷ De flesta inom näringen anser emellertid att avgörande för att få till en förnygring inom fisket är en god ekonomi – om det inte finns förutsättningar att bedriva ett lönsamt fiske kommer företag att lägga ner, och nya generationer fiskare kommer istället välja andra arbeten.⁵⁸ 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, främst sett till att fisket med bottentrål blir effektivare och kan fånga större kvantiteter.

Analys

För närvarande har HaV enligt lagstiftningen endast mandat att införa överlåtbara demersala fiskemöjligheter med giltighet ett år i taget.⁵⁹ Det innebär att det inte går att "permanent" överlåta fiskerättigheter från ett fartyg till ett annat som i det pelagiska systemet med fiskerättigheter. Inom

⁵⁷ Milena Arias Schreiber & Maris Boyd Gillette (2021) Neither Fish Nor Fowl: Navigating Motivations for Fisheries Participation and Exit in Sweden, *Society & Natural Resources*, 34:8, 1019-1037, DOI: 10.1080/08941920.2021.1925381.

⁵⁸ Waldo, S. och Blomquist, J., 2020. Var är det lönt att fiska? - en analys av fisket i svenska regioner. *AgriFood Fokus* 2020:2.

⁵⁹ 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 överlåtas av en fiskelicensinnehavare till en annan under det år eller den förvaltningsperiod då fiskemöjligheterna får användas".

det demersala systemet finns endast möjlighet att överlåta fiskemöjligheter under året. Det finns dock ändå möjlighet för nya aktörer att bli tillståndshavare inom systemet. Det kan ske genom generationsskifte, vilket innebär att en närstående släkting kan ta över fiskelicensen. Eftersom fiskemöjligheter inte kan överlåtas på längre sikt, kan också regelverket om ägarkontinuitet i tre år i ett fartyg användas för att 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 sedan tar över tillståndet efter treårsperioden). De som tar över fisketillstånd genom ägarkontinuitet har i flertalet fall behövt köpa ägarandelar i fartyget. Flertalet av de som tagit över fisketillstånd genom ägarkontinuitet har varit redan befintliga tillståndshavare på andra fartyg. Det krävs alltså i många fall ett visst kapital för att kunna bli licensinnehavare.

Enligt riksdagens utvärdering av det pelagiska systemet har införandet av det pelagiska systemet försvårat nyrekryteringen inom det pelagiska fisket.⁶⁰ Delvis kan detta bero på svaga fiskbestånd och minskande kvoter, vilket inte medger att nya fiskelicenser kan 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. 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.

Efter diskussioner och samråd med yrkesfiskare har det framkommit att ytterligare en anledning till att det är svårt att få till en förnygring inom svenskt yrkesfiske är på grund av den tuffa arbetsmiljön som finns på vissa fiskefartyg. Särskilt inom det demersala fisket är många fartyg äldre och det är samtidigt ett tungt arbete. Det stundtals hårda fiskaryrket har ibland gjort det svårt att locka unga människor från familjer som inte varit fiskarfamiljer. Enligt uppgifter från företrädare för fisket har det pelagiska systemet emellertid underlättat generationsväxling och förnygring inom fiskefartygens besättningar. Det pelagiska systemet har inneburit en ökad lönsamhet inom fisket vilket har underlättat nyrekryteringen av yngre personer. Eftersom det pelagiska systemet lett till bättre lönsamhet och planeringsmöjligheter över tid, har fiskare inom det pelagiska systemet även haft möjlighet till investeringar som förbättrar arbetsförhållandena ombord.

Dialog

I dialogen med intressenter har många betonat att lönsamhet är avgörande för att nya ska vilja söka sig till yrket, samtidigt som det lyfts fram att höga priser på fiskerättigheter försvårar för nya att börja fiska.

I ett dialogsvar föreslås införande av ett nyrekryteringsprogram, vilket även inkluderar befintliga fiskeföretag som kan övertas. Nyrekrytering skulle kunna underlättas om det införs ett ekonomiskt stöd till lärlingsverksamhet ombord, varvat med teori. Ekonomiska medel behöver då ställas till förfogande av staten. Även ett nyrekryteringsprogram anses vara viktigt för att bibehålla yrkesfisket och på samma gång underlätta för äldre fiskare som vill sluta. Att enbart tilldelas kvot

⁶⁰ Sveriges riksdag, 2016, sidan 115. 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

på havskräfta med små kvantiteter av fisk är inte attraktivt i ett system med fiskerättigheter. Ett program för nyrekrytering behöver ta hänsyn till sådana här situationer.

I ett annat dialogsvar tas det pelagiska fisket upp där det framhålls att fleråriga fiskerättigheter säkerställer bra förutsättningar och lönsamhet och är troligtvis också en anledning till att föryngring skett inom det segmentet. Ett rätt utformat och genomfört system med fiskerättigheter är viktigt för att bidra till en föryngring. Lönsamhet betonas som en viktig förutsättning för att locka yngre till näringen. I ett dialogsvar framförs en tanke om att vid varje överlåtelse av fiskemöjligheter som sker kan en del avsättas till en pott som kan utgöra grund för tilldelning till unga fiskare som vill etablera sig inom näringen (nyetableringar). I ett annat dialogsvar framförs att det krävs "gratis" kvoter till yngre fiskare som vill komma in i fisket för att säkra nyetablering.

Informationsbehov vid uppföljning

Det är viktigt att kunna följa upp och utvärdera förändringar i förvaltningen, såsom införande av system med fiskerättigheter. I vetenskaplig litteratur har det belysts vikten av att samla in uppgifter om priser för överlåtelser för att kunna utvärdera ITQ-systems effekter, bland annat eftersom priser för överlåtelser anses ge en viktig signal om hur aktiva fiskare bedömer nuvarande och framtida lönsamhet i fisket. Även i riksdagens uppföljning av det pelagiska systemet så nämns det avseende priser på fiskerättigheter att det kan finnas skäl att se över möjligheterna till ökad transparens och öppenhet.⁶¹

Idag omfattar inte HaV:s mandat att samla in sådana prisuppgifter. Inför det pelagiska systemets införande år 2009 så uttryckte dåvarande Jordbruksdepartementet att det inte fanns någon skyldighet eller behov för de yrkesfiskare som överlät fiskerättigheter att redovisa priset på överlåtelser till dåvarande Fiskeriverket.⁶²

Analys

I en analys utförd av Luleå Tekniska Universitet (LTU) på uppdrag av HaV görs en översikt över samhällsekonomiska analyser av ITQ-system i andra länder, inklusive en genomgång av de olika typer av data som använts i dessa analyser.⁶³ I rapporten förs sedan en diskussion gällande vilka av dessa data som finns tillgängliga för svenskt fiske och vilken ny datainsamling som skulle behövas kunna utföra motsvarande analyser i Sverige.

Analysen belyser att samhällsekonomisk utvärdering av ett ITQ-system kan göras på flera olika sätt. Exempelvis kan det göras jämförelser av sysselsättning, antal fartyg och samlad lönsamhet före och efter införande av ITQ-system. Vanligt förekommande variabler i studier som analyserar effekter av ITQ-system är mått på antal aktiva fartyg, fångst per fartyg, fiskebestånd, antal landade fiskar, dagar till havs och längd på fiskesäsongen. Variabler för företagets vinst och kostnader för arbetskraft och exportpriser har också inkluderats. Den mest frekvent använda variabeln är kvotpriser, bland annat eftersom dessa ger en direkt signal på hur fiskare ser på fiskets framtida utsikter. Prisinformation anses också fördelaktig att inkludera då exempelvis mått på lönsamhet anses kunna ge missvisande resultat. Kvotpriserna signalerar om framtida förväntade

⁶¹ Sveriges riksdag, 2016, sidan 7. 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

⁶² Överlåtbara fiskerättigheter, Ds 2008:45, sidan 65.

⁶³ Underlagsrapport till regeringsuppdraget: Hellman, F., och Stage, J., Individuella överlåtbara fiskerättigheter. Informationsbehov vid utvärderingar. Luleå tekniska universitet, 2022-10-31.

lönsamhet har, enligt analysen utförd av LTU, bekräftats av flertal studier och anses även kunna reflektera effekter av nya regleringar på ekonomiska incitament. Det rekommenderas i rapporten att information om kvotpriser ska samlas in även i Sverige.⁶⁴

Olika mekanismer i fördelningssystem kan tänkas ha prisdämpande effekter, såsom till exempel koncentrationsgränser och om en viss del av överlåtelser avsätts till en pott för nyetableringar.

Dialog

I dialogprocesserna har flertalet intressenter belyst att det är viktigt med information om priser, både för systemets transparens och för att det ger ökade möjligheter att följa upp fördelningssystemet. I dialogen har även andra fördelar lyfts fram, såsom att uppgifterna kan användas som säkerhet vid lån och därmed också kan underlätta för nya aktörer att ta sig in i ett system med fiskerättigheter. Kvotpriserna anses reflektera hur yrkesfiskarna värderar det framtida fisket och kan vara mått på konkurrens, fisketryck eller efterfrågan. I något fall anses det dock att priser för överlåtelser endast är relevant från skattesynpunkt.

Övriga synpunkter vid dialog

I dialogsvar har HaV tagit del av synpunkter som framhäver vikten av att genomföra grundlig undersökning gällande de olika faktorerna som omfattar detta uppdrag. Det understryks att det är av stor vikt att ett system med demersala fiskerättigheter leder till en väl avvägd balans mellan ekonomisk, ekologisk och social hållbarhet.

Länsstyrelserna kring Östersjön framhåller att ett system med överlåtbara fiskerättigheter inom det demersala fisket kräver en regional och lokal anpassning, framförallt baserat på regionala skillnader. I flera dialogsvar lyfts oro kring konsekvenserna som kan uppstå till följd av att detta uppdrag har avgränsats till att inte inkludera torsk i Östersjön. Konsekvenser som lyfts fram är att infrastrukturen för hamnar i anknytning till Östersjön kan försvinna samt att möjligheten till att bereda torsk i Östersjön helt går förlorad då framtidsutsikter inte finns. Det framförs olika förslag på hur torsk i Östersjön ska inkluderas i ett demersalt system med fiskerättigheter för händelsen att beståndet återhämtar sig samt att det bör utredas och konkretiseras redan i detta uppdrag. Flertalet av de länsstyrelser som önskar att frågan om torsk i Östersjön ska hanteras nu tar upp synpunkter som gäller avsättningar av specifika kvantiteter på regional nivå för torskkvoter i Östersjön. Det nämns även att detta är av vikt för att säkra ett framtida torskfiske i Östersjön och att risken annars är att nuvarande system lever kvar och att enbart kustkvoten blir tillgänglig för östersjöbaserade fartyg. I skrivelserna lyfts att en hantering av nyetablering för östersjöbaserade fartyg i ett redan befintligt ITQ-system, under förutsättning att torskbeståndet återhämtat sig, bör ses som osannolikt och därför måste säkerställas redan nu.

⁶⁴ Ibid