

Bilaga 2

Konsekvensutredning om förslagets effekter för miljön och regelefterlevnaden

Denna konsekvensutredning består av följande tre delar:

- Allmänt om fiskerättigheter och dess effekter på miljö och regelefterlevnad
- Beskrivning av föreslagna mekanismer i fördelningssystemet som främjar miljömässigt hållbart, skonsamt och selektivt fiske
- Beskrivning av alternativa förvaltningsutformningar för att främja skonsamt och selektivt fiske

Allmänt om fiskerättigheter och effekter på miljö och regelefterlevnad

Baserat på litteraturoversikter har Havs- och vattenmyndigheten (HaV) i tidigare analyser och rapporter redogjort för effekter på miljö och ekosystem av system med fiskerättigheter.¹ Övergripande slutsatser är att kompletterande förvaltningsåtgärder är av stor betydelse för att nå målen om ett miljömässigt hållbart fiske, att risken för olovliga utkast ställer krav på god fångstdokumentation och kontroll samt att en grundläggande förutsättning för att nå ett hållbart fisketryck är att kvoterna fastställs på långsiktigt hållbara nivåer. HaV har också konstaterat att det finns olika typer av åtgärder för att bevara och nå ökad användning av selektiva och skonsamma fiskeredskap. Dessa inbegriper nationell kvothantering, fiskereglering och fiskerikontroll. För att nå bästa möjliga resultat för ekosystemen och för en bärkraftig fiskerinäring måste förvaltningens verktyg samverka och bidra som en helhet. Nedan sammanfattas några av de generella slutsatser gällande system med fiskerättigheter och effekter på miljö och regelefterlevnad, vilka har diskuterats mer utförligt i tidigare rapporter².

Fiskerättigheter inget hinder för kompletterande reglering

Ett system med fiskerättigheter utgör inte något hinder för att införa eller utöka rumslig och teknisk reglering. Sådana åtgärder är viktiga för att nå ett långsiktigt hållbart fiske. Regleringar kring när, var och hur fiske får bedrivas påverkar en fiskares möjligheter att fånga fisk. Möjligheter till rumslig och teknisk reglering begränsas därmed inte av valet av fördelningssystem utan sådana regleringar kan införas oavsett fördelningssystem. Olika mekanismer i fördelningssystemet kan samtidigt utformas för att exempelvis bidra till att uppnå havsmiljödirektivets mål om god miljöstatus. Det föreslagna systemet innehåller flera sådana

¹ Se bland annat HaV:s regeringsuppdrag [Utvärdering av system med individuella fiskemöjligheter](#) (2020) och [Uppdrag om faktorer att beakta i system med överlåtbara fiskerättigheter](#) (2023).

² Ibid.

mekanismer, som begränsningar i överlåtelse och avsättning av bifångster till selektivt fiske, vilka sammanfattas i nästa avsnitt.

Incitament till utkast kommer finnas oavsett utformning av fördelningssystem

Ett system med individuella fiskerättigheter och fiskemöjligheter bygger på att en fiskare förhåller sig till och anpassar sitt fiske efter de fiskerättigheter och fiskemöjligheter som finns. Detta ställer krav på att enskilda fiskare vid behov byter till mer selektiva redskap, anpassar fiskets bedrivande, metoder och fiskemönster samt överlåter fiskemöjligheter för att kunna fortsätta fiska.

Det demersala fisket på västkusten utgörs i hög grad av ett blandfiske där flera arter fångas i samma redskap. Obalans mellan fiskemöjligheter och fångstsammansättning, på flottnivå och fartygsnivå, är en bidragande faktor till incitament för utkast i blandfisken, oavsett utformning av fördelningssystem. Även om EU till viss grad tar hänsyn till biologiska råd gällande blandfiske vid beslut om kvotnivåer i kvotsättningen kommer kvoterna för arter som fångas i samma fisken bli mer eller mindre obalanserade på nationell nivå. Detta beror på att EU:s medlemsstater har olika andelar i kvottilldelning baserat på deras historiska infiskning. Fördelningen sker utifrån den så kallade "relativa stabiliteten".

Även om ett system med överlåtbarhet möjliggör att enskilda fartyg genom överlåtelse har bättre möjligheter att täcka bifångster, riskerar utkast att fortsatt förekomma. Denna risk kan väntas öka om sannolikheten för upptäckt är liten och/eller om det är dyrt/krångligt att överföra fiskemöjligheter för att täcka bifångster. När det gäller målarter finns studier som pekar på att system med fiskerättigheter kan ha positiva effekter.³ Uppgradering av fångst (så kallad "high-grading") och utkast har ofta visat sig minska, men kan även öka vid exempelvis otillräcklig kontroll till havs.⁴

Kontrollmöjligheter viktigt oavsett fördelningssystem

Som ovan beskrivits finns incitament till olovliga utkast i alla typer av fördelningssystem. Ett fullt dokumenterat fiske⁵ skulle bidra till bättre resultat vad gäller flera mål kopplade till miljömässig hållbarhet, regelefterlevnad och effektiv förvaltning, exempelvis vad gäller rapportering och utkast. Alla typer av fångstbegränsningar innebär incitament till olovliga utkast, men incitamenten kan skilja sig åt beroende på hur fångstbegränsningarna utformas.

Ett fullt dokumenterat fiske innebär minskat behov av kompletterande regleringar och mekanismer i ett fördelningssystem för att nå ett miljömässigt hållbart fiske. Vid avsaknad av ett fullt dokumenterat fiske gäller det motsatta, då är behovet av kompletterande regleringar och särskilda mekanismer desto större. Kontrollmetoder såsom kameror och sensorer eller observatörer ombord på fartyg skulle kunna bidra till att uppnå ett fullt dokumenterat fiske.

I den nyligen reviderade kontrollförordningen⁶ har nya bestämmelser om REM-system⁷ införts. Dessa innehåller krav på medlemsstaterna att säkerställa att unionsfångstfartyg med en total-längd på 18 meter eller mer och som utgör en hög risk för bristande efterlevnad av landnings-

³ Se till exempel [How do individual transferable quotas affect marine ecosystems?](#), Branch, T. (2009) för en sammanställning.

⁴ Ibid

⁵ Med fullt dokumenterat fiske avses i denna rapport ett fiske där alla fångster (landningar och utkast) loggbokförs/rapporteras i enlighet med gällande regelverk.

⁶ [Europaparlamentets och rådets förordning \(EU\) 2023/2842 av den 22 november 2023 om ändring av rådets förordning \(EG\) nr. 1224/2009, och om ändring av rådets förordningar \(EG\) nr. 1967/2006 och \(EG\) 1005/2008 och Europaparlamentets och rådets förordningar \(EU\) 2016/1139, \(EU\) 2017/2403 och \(EU\) 2019/473 vad gäller fiskerikontroll.](#)

⁷ Står för Remote Electronic Monitoring. Ett kontrollverktyg som omfattar kameror och sensorer ombord på fiskefartyg.

skyldigheten utrustas med REM. De nya reglerna om REM ska kompletteras med genomförandebestämmelser som EU-kommissionen ska besluta om. Dessa kommer att specificera och tydliggöra nödvändiga detaljer. Innan dessa är beslutade är det oklart hur den sammantagna lagstiftningen på området kommer att se ut. Medlemsstaterna kommer att ha insyn och kunna vara med och påverka detta arbete. Eftersom genomförandebestämmelser ännu inte har beslutats är det i dagsläget oklart exakt hur många svenska fartyg som kommer att omfattas av kraven i kontrollförordningen.

Effekter av bättre planeringsmöjligheter

Individuella årliga fiskemöjligheter innebär en möjlighet att kunna koncentrera sitt fiske till färre perioder under året, vilket kan leda till mindre antal fiskeresor och därmed minskad bränsleåtgång, påverkan på bottenmiljöer och annan liknande miljöbelastning. Ett system med fiskerättigheter innebär utöver de fördelar som finns med ett system med årliga fiskemöjligheter att enskilda fiskare får större möjlighet att på sikt planera sitt fiske. En utökad möjlighet till långsiktig planering av verksamheten förbättrar möjligheterna till lönsamhet och konkurrenskraft. Detta påverkar i sin tur också företagets möjligheter att investera i bättre och miljövänligare teknik. Dålig lönsamhet kan också fungera som drivkraft till olovliga utkast, exempelvis gällande uppgradering av fångst ("high-grading"). Ett system som skapar bättre förutsättningar för lönsamhet och konkurrenskraft kan bidra till ett hållbart nyttjande av haven.

Minskad kapacitet i vissa segment kan ha positiva miljöeffekter

System med fiskerättigheter är ett effektivt sätt att anpassa fiskekapacitet till tillgängliga fiskemöjligheter. För hög önskad koncentration kan motverkas genom olika mekanismer i systemet såsom koncentrationsnivåer och kustkvoter. Ett system med demersala fiskerättigheter kan leda till förbättring när det gäller situationen med så kallade kvotbåtar och överetableringen i räkfisket. En tredjedel av fartygen med fisketillstånd för nordhavsräka i Skagerrak och Kattegatt fiskar årligen endast tillräckligt för att nå upp till infiskningskravet för att få sitt tillstånd förnyat nästkommande förvaltningsperiod.

Införande av fiskerättigheter skulle kunna innebära minskad påverkan på havsbotten på grund av färre fiskande trålfartyg. Fiske med aktiva redskap påverkar bottenmiljön vilket kan leda till minskad biologisk mångfald och att marina miljöer av stor betydelse förstörs.

Beskrivning av föreslagna mekanismer i demersala systemet med fiskerättigheter som främjar miljömässigt hållbart, skonsamt och selektivt fiske

Förslaget på utformning av system med överlåtbara fiskerättigheter innehåller flera mekanismer för att styra mot eller gynna miljömässigt, selektivt och skonsamt fiske vilka sammanfattas i detta avsnitt.

Kustkvoter

Kustkvoter är en viktig komponent i förslaget till fördelningssystem med fiskerättigheter. Kustkvoterna ska, liksom i dagens årliga system, ges första prioritet vid fördelningen av de nationella kvoterna. Fisket med passiva redskap (inte inkluderat fiske efter havskräfta med bur) på kustkvoterna är därför det segment som i sista hand påverkas vid drastiska minskningar i kvoternas storlek. Även om kustkvoterna i första hand är ett sätt att gynna och bevara de mest småskaliga fiskeverksamheterna innebär de också att fiske som har en lägre skadlig inverkan på

havsbotten, jämfört med exempelvis bottentrål⁸, gynnas. När fiske bedrivs med passiva redskap är också bränsleåtgången mindre. Därför är fiske med passiva redskap i dessa delar mer miljövänlig än fiske med bottentrål som har högre bränsleåtgång och högre bottenpåverkan.

Oallokerade bifångster till selektivt fiske

Avsikten med förslaget om en oallokerad bifångstkot för de som fiskar efter havskräfta med bottentrål försedd med artsortande rist är att premiera de som bedriver fiske med mer selektiva redskap. Att de omfattas av oallokerade tilldelningar av bifångster innebär att de inte behöver ha individuella fiskemöjligheter för bifångster för att kunna bedriva fiske.

Fiskerättigheter kan inte överlåtas från bur och passiva torskfångande redskap till trål

I det föreslagna fördelningssystemet finns en begränsning som innebär att fiskerättigheter inte kan överlåtas från de fiskelicensinnehavare som har fisketillstånd för havskräfta med bur och passiva torskfångande redskap (garn, nät och långlinor) till demersal trål. Begränsningar avseende överlåtelser av fiskerättigheter från passiva redskap till trål är ett sätt att öka förutsättningarna för kvottäckning på flottnivå och därigenom motverka olovliga utkast. Detta eftersom det motverkar att fiskerättigheter av havskräfta förs över till trålfisket där bifångsterna av fisk är större. I jämförelse med trålfisket innebär fisket med passiva redskap även mindre bränsleåtgång och mindre påverkan på havsbotten.

I syfte att fiskemöjligheter ska kunna nyttjas ska det under förvaltningsperioden finnas möjlighet att tillåta överlåtelser av fiskemöjligheter mellan redskapsgrupperna om vissa sedan tidigare givna förutsättningar är uppfyllda. Detta är en skärpning gentemot nuvarande årliga demersala system, eftersom det är möjligt att överlåta fiskemöjligheter mellan redskapsgrupperna från årets början. På grund av en hög kvot för havskräfta har dock sådana överlåtelser inte förekommit i någon större utsträckning.

Grundtilldelningar

Fiskelicensinnehavare med fisketillstånd för havskräfta med bur samt licensinnehavare med fisketillstånd för havskräfta med trål försedd med artsortande rist (men inte trål utan rist) ska få en grundtilldelning av havskräfta. Detta innebär att de som inte når upp till denna nivå av havskräfta genom sin egen fångsthistorik får en "extra" tilldelning av havskräfta, som de inte skulle ha fått om fördelningen enbart baserades på fångsthistorik. I praktiken innebär det att fisketillstånd för havskräfta med bur i större utsträckning får extra tilldelning av havskräfta eftersom dessa generellt har en lägre fångsthistorik än de som fiskar med trål. På detta sätt premieras det mer skonsamma och selektiva burfisket jämfört med de som bedriver fiske med trål.

Förslag om krav på adekvat kvottäckning vid fiske med demersal trål

Förslaget är att fisketillstånd för demersal trål ska kombineras med krav på så kallad adekvat kvottäckning. Detta innebär ett krav på en minsta nivå av kvoter som en tillståndshavare behöver ha individuellt för att få fiska med ett visst tråredskap. Hamnar tilldelningen under den nivån så får en fiskeresor inte påbörjas med det redskapet ombord. Lämpliga nivåer på adekvat kvottäckning ska baseras på bästa tillgängliga vetenskapliga underlag och uppgå till olika nivåer

⁸ Forskning visar på att den fysiska påverkan från fiskeredskap på havsbotten omfattar flera faktorer och mekanismer. De biologiska effekterna av trålning beror på intensiteten av trålning, dödligheten som orsakas av varje trålpassage och återhämtningspotentialen för organismerna som påverkas. ([Bottentrålning - effekter på marina ekosystem och åtgärder för att minska bottenpåverkan](#), Aqua Reports 2018:7, Sköld et. al. 2018).

för Skagerrak och Kattegatt. Idag kan alla som har ett tillstånd för ett visst redskap använda det, oavsett innehav av fiskemöjligheter. Krav på adekvat kvotäckning ger en signal om att en viss "kvotportfölj" behövs för att kunna använda vissa redskap. Samtidigt kan det finnas risker med att det skapas incitament att hålla sig över vissa nivåer genom underrapportering av bifångst så att det finns möjlighet att använda alla redskap. Det är viktigt att införande av krav på adekvat kvotäckning kombineras med sanktioner vid överträdelser.

Diskussion om alternativa utformningar för att främja skonsamt och selektivt fiske

Ett fördelningssystem kan utformas på många olika sätt och kan även kombineras med förvaltningens övriga verktyg på olika sätt. Som en del av konsekvensanalysen diskuteras nedan några alternativa utformningar jämfört med förslaget.

Alternativ utformning där fiskemöjligheter är knutna till bottentrål försedd med artsortande rist respektive trål utan rist

I det föreslagna fördelningssystemet finns begränsningar som innebär att fiskerättigheter inte kan överlåtas mellan vissa redskapstyper. Fiskerättigheter ska inte kunna överlåtas från burfiske och passiva torskfångande redskap (garn, nät och långlinor) till trål. Detta innebär att fiskerättigheter av havskräfta inte förs över till ett segment där bifångsterna av fisk är större.

En möjlig utformning hade varit att ha en liknande princip för begränsning i överlåtelser mellan bottentrål försedd med artsortande rist och trål utan rist (förutsatt att det då finns kvar separata tillstånd för dem). Det här skulle innebära att det på individuell nivå regleras hur stor mängd havskräfta som tillståndshavaren får fånga med trål utan rist respektive med rist och den mängd nordhavsräka som tillståndshavaren får fånga med rist och fisktunnel respektive rist utan fisktunnel. Detta med hänsyn till de individuellt tillgängliga fiskemöjligheterna och baserat på vetenskapliga skattningar och fångster i respektive redskap. Ett sådant system skulle ha en hög grad av komplexitet. Det skulle bland annat innebära svårigheter att ta hänsyn till hur överlåtelser av bifångster påverkar hur stor andel som får fångas med/utan rist. Det skulle därför motverka regelförenkling.

Alternativ utformning där fördelningssystemet kombineras med utökad redskapsreglering

En annan möjlighet för att nå ökat användande av selektiva redskap är att helt eller delvis förbjuda vissa redskap och/eller införa begränsningar i användning av några redskap i vissa områden eller under vissa perioder.

En fördel med redskapsreglering är att det är mycket effektivt när det gäller att påverka fiskets selektivitet. Sverige har i sin nationella torskplan implementerat EU:s krav på att endast tillåta den mest selektiva varianten av seltratrål (Seltra-panel med 300 millimeter fyrkantsmaska). Ett möjligt alternativ är att skärpa de nationella redskapskraven inom ramen för den nationella torskplanen. HaV bedömer dock att sådant arbete bör ske inom EU:s regionaliseringsprocesser. Det finns också nackdelar med att förbjuda redskap som historiskt varit tillåtna då det skulle få ekonomiska konsekvenser för de företag som använt dessa. Det skulle också bli svårt att kunna nå högt nyttjande på flera kvoter. Fler tillåtna redskap möjliggör också ökad adaptivitet för fisket vid förändrade bestånds- och kvotsituationer.

Alternativ utformning där selektivt fiske belönas med högre utdelning av målarten påföljande förvaltningsperiod

Ett annat alternativ för att styra mot ökat användande av mer selektiva redskap är att använda någon form av incitament i kvotfördelningen, exempelvis i form av extra tilldelning av fiskemöjligheter. Nackdelar/risker med att använda incitament i kvotfördelningen är att det innebär ett mer komplicerat och mindre transparent fördelningssystem.

När det gäller kvoten för havskräfta är nyttjandet fortsatt lågt, vilket innebär att de flesta tillståndshavare har tillräckligt med fiskemöjligheter för havskräfta; ytterligare fiskemöjligheter för havskräfta skulle troligen inte utgöra ett tillräckligt stort incitament för att byta redskap. Att istället ge extra tilldelning av fiskarter ger samtidigt ökad möjlighet att fiska med mindre selektiva redskap, vilket inte är en önskvärd effekt.

Alternativ utformning med separata tillstånd för demersal trål och inget krav på adekvat kvottäckning

En annan alternativ utformning är att som idag ha separata tråltillstånd för nordhavsräka, fiske efter havskräfta med artsortering samt kräft-/fiskefiske utan rist, men inget krav på adekvat kvottäckning. Att ha flera olika demersala tråltillståndstyper i kombination med fiskerättigheter innebär ett behov av begränsningar i hur överlåtelse mellan de olika tillståndskategorierna får göras. Dessa begränsningar skulle kunna leda till olika inlåsningsrisker, risk för olika typer av avtal och överenskommelser, minskad möjlighet för befintliga fiskare att kunna anpassa och diversifiera sitt fiske, samt en minskad möjlighet för nya fiskare att kunna utveckla sin verksamhet. Dessa effekter har beskrivits närmare i den andra konsekvensutredningen i bilaga 1.

Utöver ovan nämnda inlåsningsrisker innebär alternativet att fortsatt ha separata tråltillstånd att en viss typ av trålfiske endast kan bedrivas av den som innehar det specifika tråltillståndet. Det ställer däremot inte krav på minsta innehav av kvoter, vilket innebär att fiske med mindre selektiva trålredskap kan bedrivas utan att ha fiskemöjligheter för de kvoter som riskerar fångas. Kravet på minsta innehav av kvoter riskerar samtidigt innebära att fiskelicensinnehavare ser till att hålla sig ovan dessa nivåer.