

## Motion till riksdagen 2019/20:1112

av Elisabeth Falkhaven och Maria Gardfjell (båda MP)

# Förändrat system för den nationella fördelningen av fiskerättigheter och kvoter i Sverige

---

## Förslag till riksdagsbeslut

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör säkerställa att de möjligheter som EU-regelverket ger, att genom fördelning av fiskemöjligheter stödja fiske som är mer miljömässigt hållbart och bidrar mer till den lokala ekonomin, används fullt ut i Sverige och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör tydliggöra att den avser att arbeta för att fisket på torskens föda, sill och skarpsill, stängs i torskens reproduktions- och tillväxtområden under en femårsperiod till att börja med och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att den nationella fördelningen av fiskemöjligheter i högre grad ska bidra till en utveckling där fisket ger en betydligt större procent lokala landningar i Sverige av konsumtionsfisk och tillkännager detta för regeringen.
4. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör säkerställa att det finns en ökad flexibilitet i det kustnära fisket, ett kombifiske, där det är tillåtet för de småskaliga kustfiskarna att fiska på fler arter, inklusive pelagiska arter och tillkännager detta för regeringen.
5. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att det behövs en väl fungerande övervakning så att vi med betydligt större säkerhet än i dag vet att nuvarande och kommande bestämmelser om mängden fisk som får fiskas upp av svenska licensinnehavare efterlevs, både det som lossas i andra länder och det som lossas i Sverige, och tillkännager detta för regeringen.
6. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Sverige bör ta vara på möjligheten att använda tidigare efterlevnad av bestämmelser som ett kriterium vid fördelning av fiskemöjligheter och tillkännager detta för regeringen.

7. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att regeringen bör utreda förutsättningarna för avgifter för pelagiskt fiske och användning av intäkterna för att stärka fiskeriförvaltning och insatser för det småskaliga, kustnära fisket och tillkännager detta för regeringen.

## Motivering

Hur mycket fisk svenska yrkesfiskare får ta upp bestäms i förhandlingar i första hand inom EU. Men Sverige bestämmer över fördelningen av den nationella kvoten man tilldelas från EU, till olika fiskare. Den fördelningen görs i praktiken av Havs- och vattenmyndigheten.

### Ta vara på möjligheterna

Vid fördelning av fiskemöjligheter, fiskerättigheter på de kvoter av olika arter som tilldelats Sverige i EU-förhandlingarna ska transparenta och objektiva kriterier tillämpas inbegripet miljömässiga, sociala och ekonomiska kriterier, enligt artikel 17 i EU-förordning 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken (nedan kallad ”grundförordningen”). Dessa kriterier får enligt EU-bestämmelserna bland annat inbegripa fiskets påverkan på miljön, tidigare efterlevnad av bestämmelser, bidraget till den lokala ekonomin och historiska fångstnivåer. Dessutom ska Sverige (och andra medlemsstater) sträva efter att ge incitament till fiskefartyg som använder selektiva fiskeredskap eller miljövänligare fiskemetoder, med bl.a. minskad energikonsumtion eller minskade skador på livsmiljöer.

I den fördelning som Havs- och vattenmyndigheten gör är utgångspunkten för HaV:s beslut följande:

- fördelningen mellan olika kategorier av licensinnehavare föregående år,
- nyttjandet av de nationella kvoterna föregående år,
- genomförandet av landningsskyldigheten,
- hänsyn till det småskaliga fisket.

Det framgår inte hur HaV prioriterar bland ovannämnda fyra utgångspunkter. Vidare saknas flera delar av artikel 17 här: fiskets påverkan på miljön, tidigare efterlevnad av bestämmelser, bidraget till den lokala ekonomin, eller incitament till fiskefartyg som använder selektiva fiskeredskap eller miljövänligare fiskemetoder med minskade skador på livsmiljöer.

Enligt EU:s havsmiljödirektiv från 2008 ska vi uppnå ”god miljöstatus” i våra havsområden till 2020. ”God miljöstatus” preciseras med 11 så kallade deskriptorer. Flera av dessa påverkas av fisket. EU:s gemensamma fiskeripolitik bör enligt grundförordningen bidra i synnerhet till att ”god miljöstatus” uppnås enligt havsmiljöförordningen (beaktandesats 11). Fiskets inverkan på dessa bör alltså rimligen ligga till grund för den svenska tilldelningen av fiskemöjligheter.

Havsbottnens ekosystem är en av de 11 så kallade deskriptorer, aspekter, som ingår i bedömningen av ”god miljöstatus”. Forskningen tyder på att bottentrålning påverkar våra havsbottnar. Uppgifter från bland andra Internationella havsforskningsrådet (Ices) ger vidare vid handen att det finns ett omfattande utkast av plattfisk från det svenska

Östersjöfisket efter torsk. Detta är två exempel på påverkande faktorer som Sverige enligt fiskeripolitikens grundförordning får ta hänsyn till och ska sträva efter att ge incitament att minska vid fördelning av fiskemöjligheter. Så sker alltså inte, efter vad vi kan utröna, i dag. Regeringen bör säkerställa att de möjligheter som EU-regelverket ger, att stödja fiske som är mer miljömässigt hållbart och bidrar mer till den lokala ekonomin, används mer i Sverige. Detta bör riksdagen ge regeringen tillkänna.

## Industrifiske efter den svältande torskens födofisk

Östersjöns östra torskbestånd är i kris. I sommar införde EU-kommissionen ett nödstopp för riktat fiske. Ices rekommenderar att det inte fångas torsk alls från det beståndet nästa år, inte ens som bifångst. Men inte ens en sådan drastisk åtgärd räcker för att torsken ska komma inom säkra biologiska gränser.

Ices har påpekat att det starka pelagiska fisket i den del av Östersjön där det krisande östra torskbeståndet finns kan bidra till torskens katastrofala situation. Ices bedömer att en viktig orsak till torskens dåliga tillstånd är brist på mat. När stora industrifisken tar bort enorma mängder födofisk för torsken just där torsken finns förvärras torskens problem. Ices förordar därför, i sin rekommendation om skarpsillsfisket, en omlokalisering av fisket på sill och skarpsill från området där torsken finns.

I skrivande stund står Havs- och vattenmyndigheten (HaV) av allt att döma i begrepp att återigen skänka bort fiskerätter för de närmaste tio åren till industrifisket, det pelagiska fisket som domineras av industrifiske efter skarpsill och sill/strömming. Det är en fortsättning av det system som infördes 2009.

För några år sedan gjorde riksdagen en uppföljning av det så kallade ITQ-systemet (där fiskerätter skänks till fiskare som i sin tur får sälja dem vidare till andra fiskare) som infördes 2009. I riksdagens uppföljning görs bedömningen att det är oklart vilken påverkan fördelningssystemet har haft på det marina ekosystemet. I Havs- och vattenmyndighetens utvärdering av det pelagiska systemet från 2014 saknas en utvärdering av de ekologiska och andra miljöpåverkande effekter av förvaltningssystemet vi har idag.

Tidigare i sommar skickade HaV ut ett samrådsunderlag. I underlaget finns en summarisk och bristfällig genomgång av det nuvarande fördelningssystemets miljöeffekter. Där efterlyses mer forskning, samtidigt som man skriver att det finns andra sätt att komma tillrätta med det pelagiska industrifiskets påverkan på torsken genom uttag av dess födofisk. Det finns dock ingen analys av om, eller när, dessa andra sätt kommer att genomföras. Det finns heller inga resonemang om ifall bortskänkande av värdefulla fiskerätter som mottagarna sedan är i sin fulla rätt att själva handla med kan påverka möjligheten att genomföra åtgärder för att minska det pelagiska fiskets negativa inverkan på ex. den krisande torsken.

Inför eventuell vidare handel med bortskänkta fiskerätter bör förutsättningarna klargöras. Regeringen bör tydliggöra att den avser att arbeta för att fisket på torskens föda, sill och skarpsill, stängs i torskens reproduktions- och tillväxtområden under en femårsperiod till att börja med.

## Mer lokala landningar av konsumtionsfisk

Ett minskat antal fartyg med ökad lönsamhet för de allra största fiskefartygen, det pelagiska fisket, är en kort sammanfattning av det nuvarande förvaltningssystemets

vinster. Förlusterna ser vi i betydande försämrade lönsamhet för det småskaliga fisket, färre småskaliga fiskare, kustsamhällen där den småskaliga förädlingsindustrin har enorma utmaningar, betydligt färre arbetstillfällen per ton uppfiskad fisk i Sverige och torskbestånd som svälter.

I Södra Bottenhavet har sill varit den helt dominerande arten för det pelagiska industrifisket de senaste åren, vilket lett till problem för det småskaliga konsumtionsfisket efter sill. Det sker ofta ett mycket stort uttag av det pelagiska fisket lokalt och kustnära under våren när sillen samlas för att leka nära kusten. Även under vinterhalvåret tär det pelagiska fisket kraftigt på bestånden och kan i vissa områden slå hårt mot lekbestånden längs närliggande kuster.

Den dominerande delen av det svenska pelagiska fisket används för att producera foder för fiskodlingar i utlandet och för djurfoder. Det nuvarande systemet har minskat möjligheterna för det småskaliga fisket som är mer inriktat på att fisken direkt ska konsumeras av människor. Det fisket ger större fördelar för det lokala näringslivet och lokalsamhällen. Det är också ett miljömässigt betydligt smartare sätt att använda våra gemensamma begränsade resurser.

Tidigare i år genomförde HaV ett samråd om förlängning och ev. justering av det nuvarande ITQ-systemet. En rad remissinstanser påtalade då de problem som det nuvarande systemet har skapat för de småskaliga fiskare som fiskar för direktkonsumtion.

I de globala hållbarhetsmålen tydliggörs perspektivet för det småskaliga fisket: ”14.b Säkerställa tillträde för småskaliga icke-industriella fiskare till marina resurser och marknader.”

Eftersom politiken också har uttryckt att det är det småskaliga, kustnära fisket och hållbara fiskbestånd vi vill ska gynnas krävs det ett annat sätt att fördela fisket.

Vi behöver en utveckling där fisket ger en betydligt större procent lokala landningar i Sverige av konsumtionsfisk. Det skulle ge en effektivare användning av naturresursen, bidra till Sveriges livsmedelsstrategi och gynna det småskaliga fisket och lokalsamhällen i våra kustområden om en betydligt större andel av våra landningar var lokala landningar av konsumtionsfisk. Den nationella fördelningen av fiskemöjligheter bör i betydligt högre grad än vad som sker idag bidra till denna utveckling.

## En ökad flexibilitet för det kustnära fisket

I sina yttranden över HaV:s samråd om förlängning av säljbara fiskekvoter för det pelagiska fisket påpekade flera remissinstanser att i och med att möjligheten för småskaliga kustnära fiskare att fiska efter torsk och ål har minskat finns ett ökat intresse för ett byte till pelagiskt fiske. Det hittillsvarande systemet för fördelning av fiskemöjligheter för det pelagiska fisket har dock motverkat detta. Det anses ha bidragit till att ”låsa in” fiskare i det sviktande torskfisket i Östersjön. Det har också försvårat för nya fiskare att komma åt möjligheter att bedriva ett kustnära fiske för den lokala marknaden. Det idag höga priset för kvoter – som ursprungligen skänkts bort gratis – anges vara ett problem. Det kan vara svårt för en ung fiskare som vill fiska för en lokal marknad att bjuda över industrifiskare som vill ha en högre kvot för att kunna utnyttja det egna fartygets kapacitet fullt ut. De ekonomiska förutsättningarna ser helt annorlunda ut för den kustnära, mindre båten.

Regeringen bör säkerställa att det finns en ökad flexibilitet i det kustnära fisket, där det är tillåtet för de småskaliga kustfiskarna att fiska på flera arter, inklusive pelagiska arter, när det är ekologiskt hållbart.

## Ett fiske som följer reglerna

Som framgick ovan medger EU:s fiskeripolitik att tidigare efterlevnad av bestämmelser får användas som ett kriterium vid fördelning av fiskemöjligheter. Detta tycks dock inte ingå i de kriterier som används i Sverige för närvarande.

Enligt uppgifter som framkom i programmet Kaliber i september 2019 sker det därtill en omfattande felrapportering från det storskaliga svenska pelagiska fisket i delar av Östersjön. Detta har som följd att det finns en överskattning av beståndet av sill och en underskattning av beståndet av skarpsill. Det ställer i sin tur till problem för bedömningen av hur mycket av olika arter som finns i Östersjön och därmed för beräkningen av hur stort ett hållbart uttag kan vara. Det kan i sin tur ställa till problem för fiskeförvaltning och drabba andra fiskare.

Det har också kommit rapporter om omfattande, fortsatt olagligt utkast av fisk.

Ett effektivt och förebyggande kontrollsystem innebär både risk för upptäckt, sannolikhet för påföljd och hur påföljden utformas. Det finns för många indikationer på att det inte fungerar i dag. Det behövs en väl fungerande övervakning så att vi med betydligt större säkerhet än idag vet att nuvarande och kommande bestämmelser om mängden fisk som får fiskas upp av svenska licensinnehavare efterlevs, både det som lossas i andra länder och i Sverige. Sverige bör ta vara på möjligheten att använda tidigare efterlevnad av bestämmelser som ett kriterium vid fördelning av fiskemöjligheter.

## Det lönsamma fisket ska bidra till bättre förvaltning och till det småskaliga, kustnära fisket

Det huvudsakliga syftet med att införa ITQ-systemet med köp- och säljbara fiskerätter var att få till stånd en strukturrationalisering med färre men lönsammare företag, och en minskad överkapacitet. Utvärderingar och HaV:s samrådsunderlag konstaterar att dessa syften har uppnåtts.

Ett av argumenten för att införa ITQ-systemet var att det skulle skapa ett fiske som var tillräckligt lönsamt för att staten skulle finansiera kontrollen – som behövs för att fiskeförvaltningen ska fungera – genom avgifter från fisket (Att vända skutan – ett hållbart fiske inom räckhåll, Rapport till Expertgruppen för miljöstudier 2008:1, s 56). Paralleller finns dels i t.ex. livsmedelskontrollen, som i hög utsträckning finansieras genom kontrollavgifter. I exempelvis Island betalar yrkesfisket, utöver inkomst- och företagsskatter, extra avgifter för sin verksamhet. Detta motiveras dels med att de ska täcka kostnader för fiskeförvaltningen (som har kostnader för datainsamling, beståndsuppskattning, utfärdande av fiskelicenser, kontroll och liknande), och dels med att samhället har rätt till en del av avkastningen för kommersiellt utnyttjande av en gemensam resurs. En intäkt från avgifter enligt samma relation till landningsvärdet som gäller i Island skulle ge intäkter till staten på i storleksordningen 60 miljoner kronor per år enligt en färsk rapport från AgriFood Economics Centre (Värden i svenskt yrkesfiske, Rapport 2019:1, s 58).

På statistiken från HaV ser vi att de pelagiska trålarna, som nu blivit färre, går med stor ekonomisk vinst. Vi ser också att de kustnära fiskarnas vinster minimeras år efter år i de flesta fall.

Regeringen bör utreda förutsättningarna för avgifter för pelagiskt fiske och användning av intäkterna för att stärka fiskeriförvaltning och insatser för det småskaliga, kustnära fisket. Ett exempel kan vara genom ökad nationell medfinansiering av riktade insatser inom ramen för det nationella programmet för efterföljaren till den europeiska havs- och fiskerifonden. Av olika skäl bör det enbart vara det stora industrifisket som betalar avgift.

*Elisabeth Falkhaven (MP)*

*Maria Gardfjell (MP)*