

”Havets frihet är dess förbannelser”

Sammanställning av mötesanteckningar från mötet den 3 september 2015 på kl 10.00-16.00 Hav- och Vattenmyndigheten, Göteborg.

Anteckningarna tagna av Filippa Säwe och Johan Hultman, Lunds universitet

Mötet inleds

Agendan inkluderar utvärdering av det pelagiska systemet, landningsskyldigheten, behovet av nytt fördelningssystem, en rapport från Environmental Defense Fund (EDF, en internationell miljöorganisation med säte i USA som förespråkar privatisering och marknadslösningar för att lösa miljö- och resursfördelningsfrågor) och SFPO om överförbara fiskerättigheter i yrkesfisket samt fiskelicens och särskilda tillstånd.

Mötet inleds av Simrishamns kommunalråd Karl-Erik Olsson (S) som redogör för vilka lokala och regionala aspekter som är centrala ur ett kommunalt perspektiv. Han poängterar osäkerheten som växer angående investeringar när man inte vet hur fisket ska förvaltas. Kommunrepresentanterna från Tjörn och Öckerö uttrycker tillförsikt efter EDF:s rapport och deras förslag till fördelning av fiskemöjligheter.

Effekterna av överlåtbarhet i det pelagiska fisket

HaV presenterar effekterna av överlåtbarhet i det pelagiska fisket, vars syfte var att skapa en nödvändig strukturomvandling i flottan och därmed ett ekonomiskt och biologiskt hållbart fiske. Effekterna av strukturomvandlingen redovisas i form av antal fartyg, motorstyrka och fartygstonnage (minskning i samtliga mått). Fartyg över 24 m har fått ökad lönsamhet och mindre fartyg en minskad lönsamhet. För fisket på kustkvoten kan ingen skillnad i lönsamhet uppvisas. Lst undrar varför rapporten inte gått ut på remiss, eftersom den tar upp vissa viktiga aspekter av införandet av överförbarhet. HaV svarar med att det är regeringens sak att överväga, men pelagiska försöket uppfyllde sitt syfte. Samförvaltning Norra Bohuslän undrar över den minskade lönsamheten för mindre båtar, men HaV kan inte svara på detta. Man hänvisar till den generella komplexiteten och oförutsägbarheten i fisket.

Inga allmosor hellre flöde och kontinuitet

Lst undrar över bristen på transparens i frågan om hur kustkvoten fördelas och poängterar att nya fördelningssystem absolut inte får påverka det småskaliga fisket. HaV svarar att man aldrig kan lämna 100% garantier, men att målsättningen är att kustfisket ska kunna fortsätta. HaV säger sig också ha förstått att det storskaliga fisket är berett att hjälpa till om kustkvoten börjar ta slut, men Lst svarar att det småskaliga fisket inte kan vara beroende av allmosor från det storskaliga fisket. Omfattningen av snörpvaidsfisket i Blekinge som innefattas i kustkvoten ansåg man att den kan vara för stor för att ingå i kustkvoten. Simrishamn påpekar att beredningsindustrin bör inkluderas i den kommande diskussionen om hur fiskeresursen ska fördelas.

Strukturell eller ekonomisk överkapacitet – En fråga om priset på fisk?

HaV presenterar sedan sitt arbete att arbeta för balans mellan fiskeflottan och fiskeresursen. Man har dragit slutsatsen att det finns tendenser till överkapacitet i de passiva segmenten under 12 meter, men ingen strukturell överkapacitet i övriga segment om man enbart tittar på storlek och redskap. Tar man även hänsyn till typ av fiske och därmed ekonomiska indikatorer syns däremot en överetablering bland de större räk-, torsk- och kräftfartygen.

Lst påpekar att lönsamhet inte behöver bero på att det inte finns fisk att ta upp, utan kan även handla om priser. HaV svarar att detta inte är något myndigheten kan göra något åt. Den kan bara minska antalet fartyg, alltså lösa den strukturella överkapaciteten. Simrishamn undrar hur man ska förstå resonemanget om överetablering när torskkvoten inte fiskas upp. HaV hävdar att det finns en betydande strukturell överkapacitet som skulle visa sig om man t ex släppte fisket fritt.

Tjörn och Öckerö undrar varför torsken har så lågt pris när konsumentpriset inte sjunker. HaV svarar att det kan finnas alternativa leverantörer, t ex från Barents Hav. Simrishamn berättar att marknaden kraftigt gynnar kvantitet, inte kvalitet. Det är här problemet ligger och marknaden måste bli mer diversifierad. Lst påpekar att HaV reglerar tillträdet till resursen men det är Jordbruksverket som har det uttalade uppdraget att gynna näringen. JV svarar att främjandet består av dels fondfrågor, alltså ekonomiskt stöd, men det är också en fråga om regleringar och utvärderingar. I övrigt står JV bakom det som HaV presenterat. JV måste också förhålla sig till EU:s förordningar och världsmarknadspriser. Möjligheter för JV får därmed handla om LLU i form av projekt för t ex marknadsföring, värdekedjor och produktutveckling. Simrishamn säger att bristen på lokala marknader beror på att fiskarna är tvungna att satsa på kvantitet, det blir en ond cirkel.

Om landningsskyldigheten (LS)

HaV redogör för landningsskyldighet genom att visa vad som står i den nya gemensamma fiskeripolitiken. Man påvisar i sammanhanget att det är svårt att förhålla sig till fleråriga planer för man vet så lite. Förmodligen kommer ekosystemansatser i förvaltningen bli viktigare och därmed regionaliserade beslutsprocesser. Det kommer handla om att ta fram konsensusförslag. Sedan ska det formuleras regleringar utifrån dessa. HaV menar att det måste skapas en ny förhandlingsplattform för detta arbete.

LS ska lösas perioden 2015-2019. Den är redan påbörjad i Östersjön.

HaV presenterar ambitionerna bakom LS, att bl.a. minimera utkast, och förvaltningen byter därmed karaktär från en landningsregim till en fångstregim. Men ett fundamentalt problem att man inte kan styra sin fångst enligt sin kvot. Man får det man får i sin fångst. Kontroller visar att LS inte efterlevs i Östersjön idag.

LS kräver anpassningar i hela värdekedjan. Hur ska det praktiskt gå till? Man får t.ex. inte blanda ihop fisken ombord, d v s det som ska gå till humankonsumtion respektive en helt ny produkt: det som av storleks- eller artskäl inte ska användas för humankonsumtion. HaV menar att staten inte har ansvar för att skapa förutsättningar för denna nya ordning. Därför blir det viktigt för PO och kommunerna att organisera

avsättningen. HaV får förskjuta kvoter lite från år till år om bifångsten befinner sig inom säkra gränser. Det system vi har nu är inte kompatibelt med LS, konstaterar man.

Kvot- och fångstsammansättning är inte samma sak och HaV vill inte detaljstyra

På HaV har man kommit fram till att det finns ett behov av ett nytt system att fördela fiskemöjligheter. Man tror också att överetableringen kommer att bli synlig när LS införs.

HaV betonar kopplingen mellan lönsamhet och ekonomisk överetablering och ställer sig frågan vad LS kan innebära i relation till ett effektivt kvotutnyttjande? Landningsvärdet kommer att minska med införandet av LS och full kvotavräkning, bl a beroende på begränsande arter och fångster av fisk som inte går till humankonsumtion. Värdet på fångsten minskar, eftersom man kan förutsätta att kvot och fångstsammansättning inte är samma sak. Det minskade ekonomiska värdet vid LS kan i sin tur leda till överetablering och incitament till utkast. Dessa konsekvenser kräver i sin tur en strukturomvandling, menar HaV. Där man måste beakta många faktorer så som effektivt kvotutnyttjande, förutsättningar för småskaligt kustnära fiske, hantering av begränsande arter, o s v.

HaV's mandat och hur gör andra länder?

Vad har HaV för mandat vid införande av ett nytt system? Nu har man mandat att införa överförbarhet på ettårs-basis. Man ställer sig frågan om detta är ett fungerande "verktyg" på lång sikt? HaV hävdar att det är viktigt att systemet får legitimitet och har förankring. Det handlar om att ge rimliga förutsättningar för enskilda fiskare. Obalans mellan kvot och fångstsammansättning utgör en stor del av problemet.

Lst ställer frågan om inte alla EU-länder har samma problem? Man fortsätter och undrar över vad spanska fiskare vad har de för syn på detta? Vad har vi för bytesmöjligheter med andra länder? Det förekommer just nu en kartläggning, säger HaV och sen handlar det om en infasningsperiod. Lst undrar om danskarna funnit lösningen? De har ju alla kvoterna. Man menar vidare att frågan i Östersjön ser annorlunda ut jämfört med Västerhavet och undrar om HaV har funderat på det?

Frågan väcks om vad poängen är med att inte låta bifångsten gå till humankonsumtion? Svaret är att man inte vill att det ska fiskas stora mängder småfisk vilket blir risken om de får ett högre värde. Det är viktigt att hämta kunskap och erfarenhet från andra länder. Hur kommer vi att på en europeisk nivå lyckas med efterlevnaden av LS, undrar Lst, det vet vi inte ännu? HaV svarar med att vi måste ändra system eftersom myndigheten inte kan detaljstyra fisket ännu mer. Det ska lösas på PO-nivå, menar HaV. Men kan tilldelningssystem och kvotssystem som har längre tidsspann vara en lösning? HaV påpekar att "havets frihet är dess förbannelser". Man syftar då till bland annat det som skett i Norge, där långsiktiga kvottilldelningar lett till kapitalisering.

Samförvaltning Norra Bohuslän menar att det är detaljerna i utformandet av ett system med överlåtbarhet som blir viktiga. Och man menar också att det är viktigt att utvärdera de korta kvotutyrningarna och bedöma konsekvenserna.

En återrapportering om EDF:s och SFPO:s förslag till ett system för överlåtbarhet

HaV inleder med att spekulera över om inte är så att företag som är ekonomiskt pressade är mindre benägna att ta eget ansvar och följa regler. Simrishamn påtalar den negativa spiralen som uppstår när regelverket gynnar storskaligt trålfiske när torskbeståndet ser ut som det gör i Östersjön; en massa småtorsk tas upp och reproduceringsunderlaget försvinner.

Peter Olsson som ordförande för SFPO inleder med utgångspunkten att yrkesfisket är i grunden positiva till LS. Men det måste byggas in incitament för eget ansvar. Det unika med EDF är att de jobbar med fisket. Den stora poängen med EDF, menar SFPO, är att de designar system utifrån olika fiskens unika förutsättningar och viljor. Man påpekar att HaV har varit med i processen hela vägen. EDF och yrkesfisket har jobbat i slutna grupper (Östersjön, fisk i Västerhavet, räka, kräfta) men även med månadsvisa stormöten där alla varit välkomna. Målen har bl a varit att behålla det småskaliga, inte bryta sönder företag och att alla som vill fiska ska kunna göra det. SFPO berömmar fiskarnas arbete under våren. Dock har man inte lyckats lägga fram ett förslag för Östersjön p g a av meningsskiljaktigheter mellan olika grupper av trålare gällande vad en fördelning av kvoterna ska baseras på. EDF:s förslag till system är dock inte accepterat hos alla fiskare.

Varför enskilda fiskerättigheter?

Med enskilda fiskerättigheter blir fiskarna mer uttalat företagare och kommer därmed att bli mer benägna att ta eget ansvar. En kritik mot förslaget från EDF är frågan om hur man underlättar nyrekrytering till fisket. Här svarar man genom att hänvisa till länder där liknande system satts igång, där fiskarna blivit rikare och mer av företagare. Yrket har därmed blivit mer attraktivt, vilket lockat fler till att bli fiskare. SFPO/EDF räknar upp en lång rad länder som redan har liknande system, och påpekar att Sverige tillsammans med Baltstaterna ligger sist.

Lst undrar vad ett system med överförbarhet tillför i t ex Östersjön där man nu kan fiska så mycket torsk man vill och där en eventuell säljbar rättighet inte skulle ha något värde. Man undrar också över vad som skulle hända om det skulle ske en koncentration av rättigheter till stora båtar som kan landa i hamnar runt Östersjön utan koppling till hemmahamnen. Det skulle kunna vara dödsstöten för en hamnstad som Simrishamn.

SFPO/EDF trycker på att systemet EDF designat inte kommer att leda till kapitalisering. Man menade att taket på hur stor andel av kvoten som ett fartyg får äga förhindrar det. Tjörn och Öckerö tycker att om inte fiskaren vill landa i Simrishamn måste Simrishamn se till att fiskaren får ett mervärde av att landa där. Man bemöter oron som uttrycks av Lst med: "Vi kan inte ha en fiskeripolitik som tvingar fiskare att landa i svenska hamnar."

Stora båtar försvinner och vad händer norr om Öland?

Om alla fiskare i ett fiske samlar på sig max av tillåten kvoträttighet, hur mycket kommer flottan då att krympa? SFPO/EDF spekulerar i att antalet stora båtar kommer att minska, men det finns ingen anledning att tro att antalet mindre båtar kommer att minska särskilt mycket. I det föreslagna systemet kan inte stora båtar köpa rättigheter från mindre båtar. Det uttrycks en samstämmighet när det gäller EDF:s förslag mellan Tjörn, Öckerö, HaV och SFPO/EDF.

Simrishamn påtalar att diskussionen hittills handlat om västkusten och väldigt lite om Östersjön. Vad är det som gör att vissa kommuner på västkusten tycker förslaget från EDF är väl genomarbetat medan systemet inte har funnit något alternativ för Östersjön? Lst påpekar att torsken i Östersjön inte finns norr om Öland. Syns fisket norr om Öland i förslaget eller har det ens diskuterats? Nej, diskussionerna har bara rört de kvoterade arterna som omfattas av LS, svarar SFPO/EDF. Inte heller har diskussionen inkluderat garnbåtarna i Simrishamn. SFPO/EDF förklarar detta med att rekryteringen till diskussionerna gått via PO, så det är där man får söka förklaringen.

Simrishamn undrar varför man inte rekryterat även via andra kanaler. SFPO/EDF svarar att de inte ville handplocka folk, och alla som velat vara med har fått vara det. Lst påpekar vikten av att ta in alla intressen framöver i processen mot ett slutgiltigt system. EDF välkomnar alla in i sin process även framöver. Man hänvisar till att de ca 25 procenten av yrkesfiskarkåren som man uppskattar är negativa till ett system med överförbarhet består av två grupper: mer eller mindre negativa.

Mot permanent överförbarhet?

HaV berättar om hur LS växt fram genom förslaget på utkastförbud 2012 i Skagerrack. HaV fick i uppdrag se vad som behövdes för att kunna tillgodose införandet av detta förbud. Man trodde att något verktyg som temporär överförbarhet behövdes för begränsande arter. I och med att regeringen började tala om LS så började man fundera på mer permanenta överförbarhet. Sen slog fiskeförordningen fast att HaV fick mandat att inrätta temporär överförbarhet. HaV tror att det blir nödvändigt med någon slags överförbarhet. Men vi måste hjälpas åt att knyta upp den här knuten, menar man.

Mobilisering mot en marknad och HaV vill känna sig trygg

HaV berättar att det var i detta läge som fisket (d v s Peter Olsson) tog initiativet till att starta arbetet tillsammans med EDF. När samarbetet var etablerat blev HaV inbjuden att följa processen. HaV poängterar att EDF inte blev inblandade på initiativ av HaV, men att man har insett att sådana här frågor behöver en grundlig förankring. Ju mer förslag förankras hos yrkesfiskarkåren desto bättre, menar man. HaV är medveten om att det finns viktiga grupper som inte ställer sig bakom EDF:s förslag såsom Halland, Norra Bohuslän och Östersjön. Men annars uppfattar man det som att det är förhållandevis många fiskare som är med på det föreslagna systemet.

I Västerhavet har vi en allt svårare situation, menar HaV, och det gäller begränsande arter. HaV måste se till sysselsättning och det småskaliga fisket när LS ska lösas. HaV vet att det förekommer spekulationer och mobiliseringar mot en marknad. Detta är en fråga där många intressenter vill vara med. Det behövs en tydlig förankring om vi på HaV ska känna oss trygga med att LS löses på bästa sätt, säger man.

HaV måste också inleda arbetet med att ändra befintliga regler när systemet ändras. HaV har nu fått in fiskets förslag via EDF. HaV måste börja arbeta med konsekvensanalyser av EDF:s förslag för att sedan formulera ett slutligt förslag. Det här hinner HaV inte med 2016, utan det får ske 2017. Men HaV uttrycker osäkerhet eftersom det brådskar. Det kan vara så att man måste driva den här processen snabbare. Men HaV uttrycker ett behov av flera möten som detta för att jobba vidare med förankring. HaV säger sig dock antagligen inte kunna vänta till 2017 med att presentera något.

Inför infasningen av LS 2016 kan HaV inte presentera ett fullständigt förslag. Lst undrar när remissen kommer att skickas ut? HaV säger att ett första förslag enbart kommer att inrikta sig på tunga (eftersom det är en begränsande art) och ransoneringsförslaget. Ett förslag som går ut på att fördela kvoter på fartygsbasis kommer inte finnas med i remissen. Förslaget kommer därmed att vara mer begränsat främst av anständighetsskäl. Det känns nämligen viktigt och bra om HaV hinner tala med yrkesfiskarkarna innan ett mer fullständigt förslag presenteras. Men remissen inför 2016 kommer ut i början av oktober 2015, säger man. Inför 2017 kommer HaV sedan med ett mer skarpt förslag kring överlåtbarhet.

Samförvaltning Norra Bohuslän trycker på vikten av en konsekvensbeskrivning när systemförslaget tas fram. Lst undrar på vilket sätt man nu tänker gå fram och hävdar samtidigt att diskussionerna blir mest givande om man inkluderar ett Östersjöperspektiv. Lst kan hjälpa till i detta arbete och SFPO/EDF bjuds in till Simrishamn. SFPO/EDF säger sig gärna komma om Lst organiserar det. Men man vill gärna ha en modell presenterad så SFPO/EDF har något att förhålla sig till, och här refererar man till EDF:s process att designa system för överlåtbarhet.

Saknas nationella mål

Norra Bohuslän undrar över den nationella drivkraften och menar att det blir ett övergripande EU-perspektiv som blir allenarådande. HaV håller med om att det kommer olika skrivelser från politiskt håll och att det lätt blir spretigt och osammanhängande. Även HaV kan sakna ett nationellt helhetsperspektiv.

Norra Bohuslän tycker att man ska uppvakta politikerna så att man kan få till stånd ett sådant politiskt formulerat helhetsgrepp. HaV håller med. Man hänvisar i sammanhanget till den marina strategin och att fiskedelen där är väldigt kort.

HaV presenterar sedan de egna strategiska målen som finns att läsa på deras hemsida (Strategisk plan 2016-2018). Här trycker man på att förvaltningen ska utgå från ekosystemperspektiv. Lst saknar en tydligare näringsanpassning men menar samtidigt att det kanske är svårt att få in i strategin då den är styrd uppifrån.

Om fiskelicenser och särskilda tillstånd

HaV redogör för införandet av två nya regler; att även juridiska personer kan få en fiskelicens och att fisket ska bedrivas som näringsverksamhet (tidigare skulle det utgöra en väsentlig del av en fiskares verksamhet). När det gäller juridisk person har HaV inte sett att det kommit in några stora företag, utan man kan se att fiskare lagt över licensen i bolag i stället. Sedan är frågan vad är näringsverksamhet innebär? HaV berättar att det ska finnas ett syfte att gå med vinst och att fisket ska bedrivas regelbundet och varaktigt (inte t ex fiska hummer en månad om året). Man har tagit bort taket för andra inkomster, så man kan nu ha en bisyssla som är minst lika stor som fisket. HaV menar att det inte är så mycket som skiljer sig från den gamla ordningen.

Lst undrar över hur HaV tillämpar det här. Vad har ni för bedömningar idag för näringsverksamhet och varaktighet? HaV svarar att det handlar om en bedömning av vad man fiskar över året, och tjänar man bara runt 20 000 – 30 000 kronor om året är det knappast näringsverksamhet. Men ungefär här ligger brytpunkten för att man rimligen kan betrakta det som näringsverksamhet, menar HaV. Man tittar också på om den sökande varit ute de tre senaste åren, o s v. Lst undrar över hur man tänker hantera Östersjöproblematiken och att fiskarna inte leva på sitt fiske utan att gå med förlust och de då tar andra jobb i avvaktan på bättre förutsättningar. Ett av problemen är att de enbart får fiska torsk. Lst poängterar att det inte finns något problem med kvoten eftersom den inte fiskas upp. Lst vill ha kvar fiskarna och inte att de går i karantän. Vad händer då, undrar Lst? Om de är tvungna att ta andra jobb och avvakta med fisket kommer de ju knappast enligt HaV:s resonemang att beviljas ny licens.

Nej och ja till flundra – regionala anpassningar?

HaV menar att en nyrekrytering inte är omöjlig. Lst undrar över varför man regelmässigt är restriktiv och säger nej till exempelvis fiske efter flundra runt Gotland. SLU har ju lämnat underlag till ICES som säger att det finns flundra, medan ICES däremot säger nej till HaV när det gäller flundra. Vilket är det bästa tillgängliga vetenskapliga underlaget, frågar Lst? SLU:s lokalt baserade kunskapsunderlag eller ICES underlag med data på en mer aggregerad nivå? HaV svarar att de uppgifter man går på gäller allt vatten på Östersjön – alltså ICES underlag – och om man ska ta hänsyn till lokala förutsättningar – SLU:s underlag – blir det blir ohållbart.

Detta resonemang slår tillbaka på varaktigheten menar Lst. Stockholms skärgård har enskilda fiskevatten där tillträde regleras genom tillgång till dessa. Det krävs biologiska rådgivning om man har egna vatten och om man ska kunna fiska med mängdfångande redskap. Det finns därmed ingen anledning att vara restriktiv med licenser i Stockholms skärgård. Lst är bekymrad över att inte alla ansökningar passerar länet innan de behandlas på HaV. HaV hävdar att principen är att alla ansökningar om nyetablering ska gå via länet och att det fungerar så idag.

Lst undrar över vem som framöver ska förse konsumenter med fisk? Förr fanns det möjlighet att ta hänsyn till föryngring av yrkeskåren men det finns det inte längre, menar man. Här undrar man om möjligheten att kunna göra regionala bedömningar om fiskekapacitet och fiskemöjligheter. Och i sammanhanget undrar man om man kan införa lokal förvaltning. Här svarar HaV: Nej. Då hänvisas till samförvaltning Norra

Bohuslän som redskap för lokal förvaltning. HaV menar det lever kvar som fiskeområde och att det inte finns något om denna typ av regional förvaltning i GFP. Då hänvisar Lst till regionalisering som är den princip som GFP anger? HaV menar att de inte driver den frågan. Lst undrar var frågan då befinner sig och HaV svarar :”Den ligger någonstans och skräpar”. Lst undrar om man har intresse av att väcka frågan om regionalisering och driva den enligt GFP:s intentioner? HaV hänvisar till att man inte har några resurser för det. Då måste det ske förändringar i vårt mandat, menar man.

Norra Bohuslän menar att man har lyft fram samförvaltningen som ett sätt att lokalisera och få med kommunerna. Man påpekar vidare att detta finns med i den nya nationella yrkesfiskestrategin som JV ansvarar för och som ska vara färdig under 2015. HaV undrar om det då är meningen att en sådan samförvaltning ska sköta allt? Norra Bohuslän menar att det snarare handlar om delaktighet och ett underifrånperspektiv. HaV menar att det har de ju haft stor nytta av när de har utformat fiskeriförvaltningen. Lst avslutar genom att slå fast att den regionaliseringen som uttrycks i GFP i högsta grad har bäring för överförbarheten och dess konsekvenser.