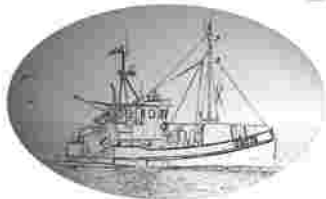


Fiskeresursen – hur kan den fördelas?

Slutredovisning



Samförvaltning



Norra Bohuslän



FISKEOMRÅDE
BOHUSLÄN



EUROPEISKA UNIONEN
Europeiska fiskerifonden
- En satsning på hållbart fiske -

Innehållsförteckning

Bakgrund och läsanvisning.....	3
Avgränsning och definition	3
Projektets målsättning	4
Sammanfattning och reflektion.....	5
1. Vart är fisket på väg?.....	8
Nya krav på myndigheter och näring	8
Mål för svensk fiskeripolitik.....	9
2. Säljbara kvoter (TFC) och balans i fisket	9
TFC i Sverige	9
Safe-guards, hur långt kan man komma?	10
Danska erfarenheter av TFC-system.....	13
4. Det samhällsekonomiska värdet av ett lokalt förankrat fiske.....	14
5. Att definiera ett lokalt förankrat fiske.....	15
Profil ersätter definition	15
Om hållbarhet och småskalighet.....	16
6. Ökat lokalt inflytande och fungerande institutioner.....	18
Flera motiv för ökat lokal/ regionalt inflytande	18
Bilaga 1. Förslag till ny avgränsning av kustfiske i Danmark, Hållbarhetsprofil samt nyrekrytering.....	20
Bilaga 2. Om överlåtbarhet och individuella kvoter	22

Bakgrund och läsanvisning

Denna rapport är en slutredovisning från projektet "Fiskeresursen – hur kan den fördelas". Projektet finansieras av Fiskeområde Bohuslän, och ska enligt ansökan, mot bakgrund av tidigare studie Fiskets betydelse för kustkommunerna i Bohuslän (rapport 2013), gå vidare med fördjupade studier av "överlåtbara fiskemöjligheter i olika former av fiske" jämte "regionala hänsyn och hänsyn till småskaligt fiske".

Enligt uppdragsbeskrivningen ska studien belysa:

1. Överlåtbara fiskemöjligheter

En utveckling mot överlåtbara fiskemöjligheter aviseras inom ramen för EU:s fiskeripolitik som ett sätt att öka lönsamheten. Hur kan det genomföras inom kustfisket? Kopplingar till GFP:n "resultatbaserad förvaltning", all fångst ska landas (utkastförbud), liksom en pågående redskapsutveckling.

2. Regionala hänsyn och hänsyn till småskaligt fiske

Hur fisket ska fördelas mellan olika kategorier yrkesfiskare kommer att bli en viktig fråga framgent med en allt större konkurrens om fiskeresursen. Kustzonen är ett rikt vatten med många arter men det är även ett vatten där arter och havsbottnar är sårbara. En resursfördelning utifrån de biologiska förutsättningarna kommer därför även framgent att vara aktuell. Den viktiga frågan vid fördelningen av fisket inom kustzonen blir då vilka hänsyn – förutom de biologiska - som ska tas.

Projektet har låtit ta fram två underlagsrapporter för att belysa frågeställningarna ovan;

- 1) Mogens Schou, fiskeriexpert vid företaget Aquamind, Danmark har bidragit med en analys och förslag till grunddesign av ett TFC-regelverk som stödjer ett lokalt förankrat fiske (rapport: "TFC i kustfiske, Sverige"). Rapporten ger värdefulla perspektiv på designmöjligheter och andra grepp är att främja ett lokalt förankrat fiske. Denna slutredovisning lyfter fram utdrag ur rapporten, utan att för den skull dela de rekommendationer som framförs.
- 2) John Armbrecht, Handelshögskolan i Göteborg (Centrum för Turism) har bidragit med en samhällsekonomisk analys av fiskets betydelse genom rapporten "Perspektiv på värdet av fisk". De båda rapporterna kan laddas ner från projektägaren, Samförvaltning Norra Bohuslän's webbplats (

Projektet har även tagit del av pågående utredningsarbete inför ett svenskt genomförande av EU:s nya fiskeripolitik samt haft avstämningar med företrädare för Bohuslän's kustfiskare Väst, forskare vid Lunds universitet (Institutionen för service management och tjänstvetenskap), samt fiskeridirektör Johan Wagnström, Länsstyrelsen i Skåne. Fiskeribiologer vid Havsfiskelaboratoriet i Lysekil har bidragit med perspektiv på hur selektivt fiske kan användas i en avgränsning av ett lokalt förankrat kustfiske.

Avgränsning och definition

Projektet sammanställer kunskap om förutsättningarna för att ta hänsyn till ett lokalt förankrat fiske (kustfiske) i utformningen av den nya fiskeriförvaltningen. Fokus ligger på en studie av fiskets möjligheter inom ramen för ett TFC-system. I denna slutredovisning pekas dock även på andra förvaltningsmodeller som, vid sidan av de marknadsbaserade, kan leda till en resultatbaserad förvaltning och ett hållbart fiske.

Diskussionen och rekommendation av definitionen av kustnära fiske har givits utrymme till följd av den växande insikten om att en målbild i fråga om vad/vilket fiske som ska värnas, är avgörande för valet av förvaltningsmodell. Projektet fokuserar yrkesmässigt fiske utmed Bohuskusten, men innehåller resonemang och förslag som är generella för kustfiske utmed Sveriges övriga kuststräckor.

Med kustnära fiske, eller lokalt förankrat fiske, avses i denna rapport fiske med kort avstånd från hemmahamn till fiskeplatser, dagliga landningar och som fiskar med anpassade redskap för maximal selektivitet. Det innebär att definitionen är bredare än den som hittills använts (båtar om max 12 meter som fiskar med passiva redskap).

Projektets målsättning

Projektets målsättning är att öka kunskapen och förståelsen om möjligheter och utmaningar i arbetet för att anpassa internationella målsättningar om en "resultatbaserad fiskeriförvaltning" med samhällliga mål om ett bibehållet lokalt förankrat fiske. Kunskapssammanställningen vill bidra till en nyanserad debatt med brett deltagande från beslutsfattare även på lokal nivå, den vill också bidra till arbetet med nationella mål och en ny strategi för yrkesfisket.

Sammanfattning och reflektion

Utmaningarna för det småskaliga kustfisket ställs på sin spets när EU:s nya fiskeripolitik nu införs. Den nya fiskeripolitiken tar sikte på ett hållbart fiske och föreslår olika åtgärder för en bättre hushållning med fiskeresursen. Åtgärderna skall bidra till att minska överkapaciteten i fiskeflottan eller att lösa utkastproblematiken. Reformen förordar ett system med överförbara fiskerättigheter (Transferable Fishing Quotas, TFC). Erfarenheter och modellering visar att detta styrmedel leder till en snabb strukturomvandling inom fisket, där fiskerättigheter flyttas från småskaligt fiske till ett mer storskaligt fiske.

Det finns dock möjligheter att designa ett TFC-system för att värna ett kustfiske. Projektet menar att en sådan design måste ta sin grund i en avgränsning av kustfisket, eller det lokalt förankrade fisket, som inkluderar hållbarhetens alla dimensioner. Den analys som projektet låtit göra av möjligheterna att ta hänsyn till ett kustnära fiske inom ramen för ett TFC-system, visar på begränsade möjligheter att värna en viktig kategori inom lokalt förankrade fiske i Bohuslän, det småskaliga, selektiva trålfisket efter räka och kräfta, fisken som idag är synonymt med kustnära fiske i en rad av Bohusläns kustkommuner.

Den nya fiskeripolitiken ger samtidigt ett starkt stöd till utveckling av småskaligt fiske och erbjuder möjligheter att premiera ett socialt och miljömässigt hållbart fiske. Utifrån slutsatser om det småskaliga kustfiskets samhällsekonomiska betydelse för kustkommunerna pekar projektet därför på vikten av att utreda/välja andra styrmodeller som uppnår fiskeripolitikens målsättningar om stabila bestånd och ett ökat ansvarstagande från enskilda fiskare. En ökad lokal inblandning från kommuner/regioner är ett huvudspår i en sådan framtida förvaltningsmodell.

Projektet betonar att det finns behov av särskilda insatser om det fiske vi på västkusten idag betraktar som kustfiske, eller lokalt förankrat fiske, ska bestå. Det finns också behov av en tydligare målbild för vilket fiske samhället önskar för framtiden. Statistiken över fiskenäringen vittnar om ett stadigt minskande antal fartyg liksom antal yrkesaktiva. Den visar också på en omstrukturering av fiskeflottan i riktning mot mindre fartyg (12 m), delvis som en följd av skrotningsbidrag för större fartyg och regellättnader för mindre fartyg. Behovet av insatser för att stödja ett varierat och starkt kustfiske har även identifierats i andra länder. I Danmark uttrycks ambitioner om att det kustnära fisket säkras en väsentlig plats i den samlade fiskenäringen.¹

Det grundläggande motivet att värna ett lokalt förankrade fiske är att näringen skapar förutsättningar för att helt eller delvis livnära sig på fiske för boende utmed hela Bohuskusten. Att sysselsättningstillfällen bevaras är inte bara ett ekonomiskt intresse, utan det har också en kulturell betydelse att flottan fördelas på flera mindre hamnar. Fiskeverksamheten bildar dessutom grund för kompletterande näringsgrenar och stödjer den för Bohuslän så viktiga besöksnäringen. Det lokalt förankrade fisket har starkt stöd i Västsvenska turistrådets nya varumärkesstrategi med tre "profilbärare" för Bohuslän; människor, skaldjur och skärgården.²

Projektets reflektioner och rekommendationer inom de två frågeställningar som enligt uppdraget ska belysas kan sammanfattas enligt nedan:

1) Överlåtbara fiskerättigheter

EU:s nya fiskeripolitik förordar en styrmodell med överförbara fiskerättigheter (Transferable Fishing Quotas, TFC) för att nå balans mellan flottan och bestånden. En av de bärande tankarna bakom TFC-systemet är att näringen själva ska reglera överkapaciteten utifrån marknadsmässiga principer.

¹ RAPPORT FRA ARBEJDSGRUPPE OM KYSTFISKERI, 2013.

http://fvm.dk/fileadmin/user_upload/FVM.dk/Nyhedsfiler/Rapport_om_kystfiskeri.pdf

² Varumärkesstrategi,

http://www.vastsverige.com/Documents/vastsverige/Guide_till_bilden_av_Bohusl%c3%a4n_%202014.pdf

Därmed skapas flotta som harmoniserar med fiskemöjligheterna. Systemet ökar lönsamheten i fiskesektorn genom att marknaden fördelar fiskemöjligheterna till de fartyg där fisket är mest lönsamt (dessa kommer att kunna betala mest för att få fångstmöjligheterna, kvoten).

Erfarenheter från andra länder som infört TFC-system visar att antalet fartyg minskar. En modellering av ett möjligt svenskt TFC-system från 2011 redovisar en minskad volym på flottan med cirka 30-50 procent. Även storskaligt fiske minskar i vissa scenarier.³

Inte bara flottans storlek, utan även fördelningen mellan storskaligt och småskaligt fiske inom flottan, påverkas av ett TFC-system. Detta kan styras politiskt genom att olika restriktioner införs, exempelvis kan ägandekoncentrationen regleras och mindre aktiva fartyg kan undantas helt från systemet. En annan möjlighet är att instifta en "kustkvot" inom vilken enbart det lokalt förankrade fisket kan byta, alternativt sälja och köpa kvoter. Detta är möjliga verktyg för att gynna det politiskt prioriterade småskaliga fisket som annars riskerar att bli uppköpt av det mer storskaliga fisket.

Analysen inom projektet pekar dock på att det, med hänsyn till den svenska flottans struktur, finns begränsade möjligheter att ta särskilda hänsyn till kategorier av kustfiske. I synnerhet en kategori av kustfiske typiskt för Bohuslän – det småskaliga trålfisket efter räka och kräfta. Projektet ser inte att TFC är en nödvändig förutsättning för att ett utkastförbud ska fungera och identifierar tydliga risker för bibehållet kustfiske med ett TFC-system. För att fullt ut kunna överblicka konsekvenserna av en sådant system krävs djupare analyser av hur TFC kommer att påverka det demersala fisket. Det behöver också utredas om dagens ransonsystem för räk- och kräftfiske kan utvecklas för att uppfylla fiskeripolitikens krav på flexibilitet.

Ur ett samhällsekonomiskt och regionalt perspektiv får ett svenskt TFC-system som inte i tillräcklig utsträckning värnar kustfisket ses som kontroversiellt. Fiskeresursen är en allmän resurs som i generationer skapat sysselsättning för kustbor. Att låta större enheter köpa fiskerättigheter från mindre företag i ett läge där stora delar av den svenska fiskarkåren närmar sig pensionsåldern skulle av allt att döma leda till en överföring av fiskerättigheter från landsbygdsföretag/mindre fiskeföretag till större företag med hemmahamn i andra områden. Processen får ses som irreversibel, och påverkar därmed möjligheten även för kommande generationer kustbor att försörja sig som fiskare. En kraftigt minskad flotta kan befaras leda till att en rad av Bohuskustens unika fiskesamhällen i framtiden inte har en lokal fiskeflotta.

Projektet ställer frågan om ett TFC-system är rätt väg för att nå uppsatta målsättningar om ett hållbart fiske och levande kustområden. Projektet diskuterar och ger förslag till andra lösningar på fiskeripolitikens utmaning i form av "full kvotavräkning" (att all fångst ska avräknas den svenska kvoten), se Bilaga 2. En princip som ställer stora krav på selektivitet i alla fisken. Full kvotavräkning ställer dessutom krav på flexibilitet i fråga om främst kvoter för fisk-fisket.

Om TFC ändå införs talar mycket för att möjligheterna att utöka kustfisket ska vara generösa. Systemet bör vara flexibelt och kunna föra över ej utnyttjade kvotandelar inom kustsegmentet så att kvotutnyttjandet kan hållas relativt högt.

2) Vilka hänsyn ska tas?

Politiken är ofta öppen för att ta "hänsyn" till kustfisket. Samtidigt innebär ansatsen att det småskaliga fisket ses som en marginell del av fiskerinäringen, som inte kan vara en betydande del av den framtida fiskeflottan. Detta synsätt är olyckligt och kan ifrågasättas ur många aspekter. I själva verket fiskar inom flera fisken, en relativt stor andel av dagens fiskare enligt ett småskaligt fiskemönster, och från relativt små fartyg.

³ Mot nya vatten, Paulrud/Walldo 2011

Om man vid en sammanvägning skulle finna att kustfisket genererar det högsta samhällsvärdet så borde detta innebära att detta fiske ska prioriteras och fiskeresursen fördelas så att den största samhällsnyttan genereras. Fisken med höga förädlingsvärden per kilo fångad fisk ska prioriteras liksom fisken som skapar sysselsättning, bidrar till att bevara kustsamhällen, ökar tillgången till närfångad fisk och skaldjur, etc.

Det som talar emot att kustfisket ökar och att de ägda fiskemöjligheterna beskärs är att förutsättningarna att bedriva ett lönsamt kustfiske i dagsläget är begränsade. Detta beror på en rad olika faktorer såsom låga fiskpriser inom den internationella fiskemarknaden, stora sälbestånd, nedfiskade fiskbestånd som i huvudsak består av mindre fisk som inte fastnar i garnen, m.m. Kustfisket förutsätter därför ett högre pris på fisk och skaldjur, vilket kan genereras genom försäljning direkt till konsument eller lokal förädling. I detta sammanhang ska även beaktas att det finns också en risk för att ett lönsamt kustfiske kan bli olönsamt om flera etablerar sig i en begränsad nisch med en begränsad marknad.

Givet ambitionen att bibehålla ett stabilt kustfiske konstateras att det krävs inte desto mindre att det lokalt förankrade fisket får utrymme i tillämpningen av den nya fiskeripolitiken. Att minska administrationen och förenkla regelverket för mindre fiskeriföretag är sannolikt en framgångsfaktor för både nyrekrytering och lönsamhet. Det behövs vidare att fiskarna får en "rådighet" så att fisken kan skiftas utifrån vädermässiga och beståndsmässiga förhållanden.

Fisket ser olika ut utmed Sveriges kuster, det kan därmed krävas regional anpassning av regelverket. Frågan om vilka hänsyn som ska tas rymmer även utmaningen att definiera vilket fiske som det ska tas hänsyn till. Det finns idag ingen vedertagen definition av kustnära fiske, eller av lokalt förankrat fiske. Det står dock klart att olika fisken tillför samhället olika värden. Frågan om en definition av det fiske som ska främjas/värnas är avgörande för designen av en förvaltningsmodell som når målsättningar inom alla dimensioner av hållbart fiske, dvs social, miljömässig och ekonomisk hållbarhet.

Projektet diskuterar därför en avgränsning av kustnära fiske och förespråkar ett synsätt i form av en "profil på lokalt förankrat fiske" som uppfyller vissa kriterier. Hållbarheten i alla sina dimensioner beaktas i förslaget. Det måste fortsatt ställas höga miljökrav på det lokalt förankrade fisket, utvecklingen måste styra mot det fiske som är mest hållbart.

En central slutsats är att möjligheterna att hantera många av det lokalt förankrade fiskets utmaningar sannolikt förbättras vid ett ökat regional/delregional inflytande i förvaltningen. Till frågor som kan bättre kan hanteras i en sådan förvaltningsmodell hör frågor om marina skyddade områden, nyrekrytering av fiskare samt frågor relaterade till hamnutveckling och logistik.

1. Vart är fisket på väg?

Inom EU finns sedan den 1 jan 2014 en ny, gemensam fiskeripolitik. Reglerna genomförs stegvis, i Västerhavet ska politiken vara genomförd senast den 1 januari 2016. Politikens syfte är att återställa fiskbestånden till hållbara nivåer, stoppa resursförstörande fiskemetoder och skapa nya möjligheter till jobb och tillväxt i kustområdena. Detta vill EU uppnå genom att införa förbud mot att kasta fångst överbord (utkastförbud eller landningsskyldighet) och ge näringen större ansvar. Man vill också stödja småskaligt fiske, förbättra rönen om fiskbeståndet och ta ansvar i vatten utanför EU.

Politiken har en stark inriktning på bevarandeåtgärder för starkare bestånd, en nyhet att det nu är ett lagkrav att bestånden ska växa sig till den nivå (tom över) som anses hållbar (MSY, Maximum Sustainable Yield eller maximalt hållbart uttag). Det innebär att länderna inte kan förhandla om och fördela nationella kvoter som överstiger den samlade nivån för MSY.

Nya krav på myndigheter och näring

Den nya fiskeripolitiken i EU ställer stora krav på både fiskerinäring och förvaltande myndigheter. En av de stora utmaningarna är införandet av landningsskyldighet för flera arter, ett så kallat utkastförbud. Utkastförbudet syftar till att styra hur mycket fisk som fångas i Skagerrak i stället för vad som landas. Principen innebär att all fångst ska avräknas från Sveriges nationella kvot (full kvotavräkning), vilket är en stor skillnad mot idag där enbart landad fångst redovisas och avräknas. Utöver utkastförbud innehåller ramverket nya regler för fångster av småfisk, regler för vilka redskap som ska tillåtas och förslag om övervakning med satellit- och kameraövervakning på fiskefartygen.

Politiken öppnar för att undantag från utkastförbudet kan medges givet vissa villkor, exempelvis orimligt höga kostnader i förhållande till storleken på oönskad fångst ("de minimis").

SLU/Havsfiskelaboratoriet snabbutreder för närvarande förutsättningarna för ett svenskt undantag från utkastförbudet för selektivt, riktat fiske efter kräfta och råka med rist.⁴

Fiskeripolitiken påverkar den enskilde fiskaren på flera sätt. Fiskeriexpert Mogens Schou, pekar på tre områden där effekterna märks.

"Reformen af EU's fiskeripolitik har direkte konsekvens for svensk kvoteforvaltning på tre områder;

1. Fuld fangstafregning medfører, at fisk af mindre værdi skal afregnes på fiskerens kvote. Det kan presse hans økonomi, og der er behov for en forvaltning, der giver fiskeren mulighed for at matche fartøjsomkostninger med fangstmuligheder
2. Fuld fangstafregning medfører risiko for, at fangstkvoter ikke kan udnyttes fordi de indgår i blandede fiskerier. Blandede fiskerier skal lukkes når blot én af artskvoterne er opfisket. Det vil presse fiskerens og samfundets kvoteudnyttelse og økonomi, og det stiller krav om en fleksibel kvoteforvaltning.
3. Gennemførelse af Havstrategidirektivet og Grundforordningens krav om udlægning af MPA'er (Marine Protected Areas) kan begrænse fangstområder og dermed kvoteudnyttelse. Forvaltningsstrategien bør sikre, at anvendelse af redskaber og teknologi tilpasses beskyttelseshensynene."

⁴ I Skagerack får riktat kräft- och räkfiske sedan 2009 endast bedrivas med trål som är försedd med rist, ett slags galler som sällar och sorterar bort arter som man inte ska/får fånga.

Mål för svensk fiskeripolitik

Svensk fiskeripolitik ska se till att fiskeföretagarna kan försörja sig samtidigt som fiskbestånden inte äventyras. Det finns flera verktyg för att nå en sådan balans, exempel är kontroll, kvoter och stödåtgärder. Regeringen beskriver målet för politiken (2014)⁵:

”Fiskepolitikens målsättning är att fisket ska bidra till att skapa arbete, välfärd och levande kust- och insjösamhällen. Förutsättningen för att det ska lyckas är att allt fiske bedrivs resurseffektivt och miljömässigt hållbart, med effektiva fiskeregler och selektiva fångstredskap.”

Verktyg för att nå målet är fiskeriförvaltning och användning av medel ur EU:s Havs och fiskerifond. I strategin för fondens användning 2007-2013⁶ framgår att man ska:

”främja ett ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbart fiske i Sverige genom att:

- skapa en balans mellan fiskeresurser och flottkapacitet,
- höja fiskerisektorns lönsamhet,
- främja sysselsättning i landsbygdsområden i anslutning till fiskerisektorn,
- minska fiskets negativa miljöeffekter och
- sörja för en hållbar miljö och ett hållbart naturligt fiskbestånd.”

2. Säljbara kvoter (TFC) och balans i fisket

EU:s fiskeripolitik lyfter fram en styrmodell för utveckling mot ett hållbart fiske, överlåtbara fiskerättigheter (TFC, Transferable Fishing Quotas). Det är ett marknadsbaserat styrmedel med privatisering av fiskerättigheter som grundidé. Privatiseringen ska leda till ett ökat ansvarstagande hos den enskilde fiskaren samtidigt som systemet gynnar det mest lönsamma fisket.

TFC har implementerats i olika varianter i flera länder över hela världen. Det har visat sig vara ett effektivt sätt att komma tillrätta med överkapacitet i fiskeflottan och på så sätt få en mer lönsam flotta som är i ”balans med fiskeresursen”. Med balans avses att det fiskerättigheterna ligger i linje med den tillgängliga fiskeresursen. Samtidigt innebär en omstrukturering av flottan att det småskaliga kustfisket kan minska. Det är inte obligatoriskt för medlemsstaterna att införa ett TFC-system. I beslutet om reformeringen av fiskeripolitiken anges dock att länderna måste anta tydliga kriterier för hur fiskekvoter fördelas, och att kvoterna får fördelas efter miljömässiga och sociala kriterier.

I ett TFC-system kan de individuella kvoterna köpas och säljas på en marknad. Fartyg som köper kvoter kan bättre utnyttja sin kapacitet och ökar därmed lönsamheten, medan fartyg som säljer sin kvot kan lämna fisket och betala av eventuella skulder på fartyget med försäljningsintakten. Genom att köpa och sälja kvoter för fångst kan fartyget också hantera utkastförbudet, genom att exempelvis köpa in en kvot för en ”oönskad/oväntad fångst”.

TFC i Sverige

År 2009 infördes köp- och säljbara fiskerättigheter med en giltighetstid på tio år i det svenska fisket efter bland annat sill, skarpsill och makrill (pelagiskt fiske). Systemet har utvärderats (okt 2014⁷) och den anpassning av fiskets kapacitet som skett är väl dokumenterad. I den grupp som handlar med fiskerättigheter har fler än hälften av fartygen valt att sälja sina kvoter och lämnat flottan. Kvarvarande företag visar ökad lönsamhet. En särskilt kustkvot har inrättats för det småskaliga fisket, här anger utvärderingen att antalet fartyg har varit relativt stabilt över perioden, ca 300 st.

⁵ Regeringen, (<http://www.regeringen.se/sb/d/6419>)

⁶ Ett nytt Havs- och fiskeriprogram tas fram för 2014-2020, men fanns ej klart vid detta projekts genomförande.

⁷ AgriFood, Waldo, 2014

Utvärderingen pekar även på att fördelningen av landad fångst på landningshamnarna inte påverkats nämnvärt av systemets införande. Slutsatsen dras att kustkvoten fyllt sitt syfte för det småskaliga fisket.

Utvärderingen diskuterar också balansen mellan fiskerättigheter/kvoter mellan det småskaliga fisket och det "lönsamma fisket med överförbara fiskerättigheter". Rapporten konstaterar att kustfisket ger mervärden i form av "öppna hamnar", men påpekar att en ökad kustkvot/ökade fiskemöjligheter för kustfisket innebär minskade fiskemöjligheter för fisket med individuella rättigheter. Kustkvoten för pelagiskt fiske anges i procent per art nedan:

Kustkvoten för Skagerrak/Kattegatt	2012	2013	2014
Sill 1,5 % av svensk kvot	296 ton	362 ton	304 ton
Skarpsill 4,0 % av svensk kvot	527 ton	422 ton	337 ton
Makrill 5,5 % av svensk kvot	265 ton	227 ton	386 ton

I rapporten "Mot nya vatten – vart leder individuella överförbara kvoter" från 2011⁸ modelleras ett svenskt införande av ett TFC-system i större skala. Tre huvudslutsatser dras om hur en framtida TFC-förvaltning påverkar svenskt fiske:

1. Fiskeflottan minskar med ungefär 30 till 50 procent.
2. Lönsamheten ökar så att fiskerieringen kan ge konkurrenskraftiga löner och bidra ekonomiskt till fiskets förvaltning.
3. Förvaltningen kan utformas så att det småskaliga fisket inte missgynnas.

Ett TFC-system utmanar det småskaliga fisket, inte bara genom att erbjuda god betalning för avyttrade fiskerättigheter. Även systemets uppbyggnad innebär svårigheter för ett kustfiske som bara i begränsad omfattning har rätt att fiska flera arter. Större fartyg som fiskar i flera dagar kan justera avvikelser i ett system med TFC genom att byta fiskeområde. De mindre fartyg som avses i ett lokalt förankrat fiske har ett småskaligt fiskemönster, de går ut på morgonen, fiskar under dagen och går sedan in för att lossa. Därmed har de inte heller samma möjligheter att justera fångsten.

Safe-guards, hur långt kan man komma?

Projektet har låtit göra en beskrivning av ett TFC-system med specialdesign ("safeguards") för att stödja ett lokalt förankrat fiske. Studien har utförts av den danske fiskeriexperten Mogens Schou, Aquamind AS. Mogens Schou var tidigare rådgivare till det danska fiskeministeriet och är en av arkitekterna bakom det danska TFC-systemet.

Slutsatser i korthet⁹:

- ü Stor andel av den svenska flottan är under 12 m och fiskar en relativt stor andel av nationell kvot (ej räkfiske).
- ü Överkapacitet finns inte bara inom räkfiske, även bland fartyg under 12 m (fartyg fiskar ej hela sin kvot).
- ü Ett system med säljbara kvoter kräver att särskild hänsyn tas till kustfisket, annars köps kvoterna upp av större, vinstmaximerande företag.

⁸ Mot nya vatten – vart leder individuella kvoter?, Regeringskansliet, Paulrud och Waldo, 2011

⁹ TFC och kustfiske, Sverige. Mogens Schou, 2014

- Ü En "stängd kustkvot" med möjlighet till handel enbart inom kvoten tänkbar.
- Ü Det finns möjlighet att helt undanta de "mindre aktiva fartygen".
- Ü Särskilt ändamålsenligt fiske kan premieras inom kustkvoten (exempelvis med avseende på redskap eller fiskeinriktning).
- Ü Antalet fartyg kommer att minska snabbare med ett TFC-system än utan.
- Ü En definition är nödvändig för att avgöra vilka som ska komma ifråga för hänsynsregler / fiske på en kustkvot (i Danmark preciserade i en "kustfiskeordning").
- Ü Efter en genomlysning av den svenska flottan föreslås att en sådan definition sätts till fartyg om max 12 m. Eventuellt upp till max 15 m (om de har räka som huvudfiske).

Mogens Schou markerar att fisket utanför kustfiskesegmentet bör regleras med en "svensk TFC-ordning". Han påpekar vidare att "Designmulighederne er mangfoldige og afgørende for ordningens funktion." Slutsats från Schou:

- "Samlet set vurderer jeg, at målsætningen for kustfisket forudsætter, at der etableres et veldefineret flådesegment, der omfatter mindre fartøjer under 12 m og op til 15 m for räka på særlige betingelser. Der etableres et relativt stabilt kvotegrundlag for denne flåde
- Alle redskabstyper tillades, men fiske med trawl sker kun i områder uden særlige habitatproblemer.
- Krav om længde på fångsresor och krav på dagliga landningar overvejes såfremt længden for kustfartyg sættes til 15 m
- Der i dialog med fiskerierhvervet udvikles en erhvervspolitik, der sikrer et landingsmønster fra de store fartøjer, der understøtter omsætningen i kustområdet."

Reflektion:

Om ekonomi, lönsamhet, kapacitet och överkapacitet

Flera studier redovisar en överkapacitet i svenskt fiske¹⁰. Överkapaciteten är ett problem då det leder både till överfiske och låg lönsamhet. Överkapaciteten pekar på rationaliseringsmöjligheter inom näringen. Slutsatser om överkapacitet i dagens småskaliga fiske dras mot bakgrund av att enskilda fiskeföretag inte fiskar upp sin fulla kvot och/eller inte redovisar en inkomst i paritet med en rimlig inkomstnivå. Situationen är olika i olika fisken och varierar med vilket geografiskt område som studeras. En studie av Havs- och vattenmyndigheten från 2014 pekar på överkapacitet i räkfisket för båtar över 24 m. Mogens Schou pekar på överkapacitet i flottan runt 12 m.

Få studier har dock studerat orsaken till påvisad överkapacitet. Det kan finnas både direkta och indirekta orsaker till överkapacitet. Det kan exempelvis handla om att enskilda fiskare inte vill eller kan fiska hela sin ranson. De kan välja att fiska andra arter en viss period, väderförutsättningarna kan ha varit dåliga eller yrkesfisket kan utövas som en del av ett traditionellt mångsyssleri. Det aktuella fiskeföretaget kan ha låga omkostnader och fiskaren kan därför prioritera andra värden i yrket än att maximera sitt fiske med många och långa dagar till sjöss.

En kvalitativ studie av fisket utmed Bohuslän (fokus på 12 m fartyg) redovisar att cirka 60 procent av informanterna var nöjda med sin inkomst. 20 procent ville inte uttala sig och övriga var missnöjda. I kategorin nöjda varierade inkomsterna stort, vilket styrker att det kustnära fisket bedrivs utifrån olika ambitioner.¹¹ En sådan självvald strategi ("latent överkapacitet") som tyder på möjligheter för kustfiskaren att variera sin arbetsinsats, borde snarare ses som en styrka i arbetet för att göra fiskeyrket attraktivt och inte utsättas för styrmedel som styr mot bättre lönsamhet. Särskilt inte när sådan inte alltid är drivkraften för yrkets utövande. Det måste också analyseras av den enskilde fiskarens inkomst ger hela bilden av inkomsten av fisket. Förädling och försäljning av fångsten i ett familjeföretag kan leda till inkomster även för andra familjemedlemmar. En inkomst av fiske kan kombineras med "charterverksamhet" eller annan fartygsrelaterad verksamhet.

Den ekonomiska hållbarheten för enskilda fiskare ska också vägas mot ekonomisk bärkraft för hamnmiljöer. Större fartyg kan maximera lönsamheten bättre och fiskar en god del av kvoten, men bidrar inte till utvecklingen av hamnmiljöer, kulturell identitet och traditioner som i generationer varit förknippade med fiske i Bohuslän. Balansen mellan dimensionerna är angelägen sett i ljuset av att antalet fartyg redan idag är på en kritisk nivå för att upprätthålla dagens infrastruktur och logistik för landningar.¹² Havs- och Vattenmyndigheten i ett pressmeddelande 2014¹³:

"Vad som är optimal balans beror också på vilka målsättningar som eftersträvas i form av till exempel lönsamhet, sysselsättning eller bevarandemål. Även om fisket inte sysselsätter ett stort antal årspersoner så är fisket viktigt för många kustsamhällen. Den svenska fiskeflottan bidrar därför totalt med ett positivt ekonomiskt värde till samhället."

¹⁰ Havs- och vattenmyndigheten 2014, Mogens Schou 2014, Agrifood 2014.

¹¹ Småskaligt kustfiske, en intervjustudie, Fiskeområde Bohuslän, 2013.

¹² Regeringsuppdrag om balansen mellan fiskeflottan och tillgängliga fiskemöjligheter, Havs- och vattenmyndigheten, 2014.

¹³ Pressmeddelande Havs- och vattenmyndigheten, 2014

file:///Users/mariakvarnback/Documents/fiske/KVOTprojekt/senaste%20versionerna/Ny%20studie%20från%20HaV:%20Överetablering%20av%20företag%20i%20svenskt%20fiske%20-%20Havs-%20och%20vattenmyndigheten.webarchive

Danska erfarenheter av TFC-system

Danmark införde ett TFC-system 2003 med det uttalade syftet att få bort överkapaciteten i flottan samt öka lönsamheten. En tydlig idé om sammansättningen på den danska flottan vägledde genomförandet. Hänsyn togs till kustfisket genom att mindre aktiva fartyg helt undantogs från reformen. De mer aktiva kustfiskarna gav möjlighet att frivilligt ingå i en "kustsegment", en "Kustfiskeordning" som löpte i treårs-perioder. Ordningen omfattade fartyg upp till max 17 m.

En rad fiskefartyg har genom åren valt att sälja sina fiskerättigheter och avveckla/ställa sig utanför kustfiskeordningen. Antalet fartyg hade 2013 minskat från 341 till 178 (år 2005-2013). Omställningen ses som framgångsrik såtillvida att fartygen blev färre och mer lönsamma. Det har också skett en ägarkoncentration av fiskerättigheter där rättigheten att utnyttja den gemensamma resursen hamnat i större koncerner medan yrkesfisket försvunnit helt från många danska hamnar.

För att styra mot ett varierat och långsiktigt hållbart kustfiske har initiativ tagits för att utveckla det småskaliga kustfisket. En brett sammansatt arbetsgrupp levererade 2013 en "katalog" över möjliga utvecklingsförslag till den danska regeringen. Det lokalt förankrade fiskets möjligheter diskuteras i vid mening. Flera förslag till reformering av kustfiskeordningen presenteras, bland annat med syftet att göra det mer attraktivt att verka inom denna. Rapporten diskuterar även frågan om nyrekrytering. Centrala inslag i ett förslag om en ny kustfiskeordning (definition av och villkor för kustfiske) med en stärkt hållbarhetsprofil redovisas i Bilaga 1.

4. Det samhällsekonomiska värdet av ett lokalt förankrat fiske

Projektet har låtit göra en samhällsekonomisk analys av kustfiskets betydelse. Studien har gjorts av Ph. D. John Armbrecht vid Handelshögskolan, Göteborgs universitet. Rapporten; "Perspektiv på värdet av fisk" ger en teoretisk beskrivning av de värden, utöver ekonomiska, som måste räknas in vid styrning av samhällets utveckling.

Traditionellt bedöms värdet av en resurs inte ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. I synnerhet inte om det handlar om beslut hur resursen ska brukas eller förvaltas. Istället tillämpas som beslutsunderlag marknadsbaserade och ekonomiska kalkyler (antal arbetstillfällen eller BNP-förändringar) såsom vägledning för beslutsfattare. Samhällsekonomiska kalkyler rymmer ett bredare spann av perspektiv, men tar via det så kallade "brukarvärdet" in även dessa ekonomiska effekter.

I fråga om det lokalt förankrade fiskets betydelse pekar John Armbrecht på att "ett samhällsekonomiskt perspektiv innebär att värde måste tolkas som samtliga positiva och negativa effekter som ett lokalt fiske skapar. Välfärd, upplevelsevärden och livskvalitet, snarare än finansiella effekter, är av intresse. Ett samhällsekonomiskt perspektiv förespråkar att resurser på lokal, regional och nationell nivå användas för samhällets bästa. Det innebär att resurser ska användas för att maximera den samhälleliga välfärden, inte enbart ekonomiska effekter som endast är en del av värdet."

Den mest tänkvärda effekten av ett TFC-system är enligt Armbrecht att en koncentration av fiskelicenser ur ett samhällsperspektiv kan innebära att framtida generationers möjligheter att någon gång i framtiden förvärva denna kvot och bli aktiva fiskare minskar. Han skriver:

"Detta påverkar fiskets och fiskens förankring och betydelse för lokalsamhället. Kommuners, regioners och samhällets identitet, självbild och image kommer att påverkas. Detta argument är kanske ett utav de tyngsta och har bäring på lokalsamhällets livskvalitet, attraktivitet som bostadsort, turistort, m.m. På så vis har fiske en central roll i många utav Bohusläns fiskekommuner och fiskelägen även om endast en relativt liten del av befolkningen faktiskt själva fiskar eller ens upplever lokala fiskeprodukter."

5. Att definiera ett lokalt förankrat fiske

Det har visat sig svårt att definiera vad som är småskaligt kustnära fiske. De försök som gjorts genom åren leder antingen till en alltför snäv eller alltför vid definition. Projektet använder begreppet kustfiske eller lokalt förankrat fiske om ett fiske som pågår kustnära, så hållbar och miljömässigt skonsamt som möjligt och som har korta fångstresor.

Fiskeriverket redovisar 2010 att småskaligt kustfiske kännetecknas av olika kriterier (nedan). Myndigheten betonar svårigheten med att ta fram en definition och skriver att "uppgiften inte är görlig såvida inte syftet med definitionen är tydligt klargjord". Kriterier för kustfiske från 2010:

1. Fartygsstorlek. Att fartyget är under 12 meter.?
2. Redskapsanvändning. Att fisket bedrivs med passiva redskap.?
3. Fiskeresans längd. Att fisket i allt väsentligt utgörs av endygnsrösor.?
4. Var fisket bedrivs. Att fisket bedrivs inom 12 nautiska mil från kusten.?
5. Hemmahamn. Att fisket utgår från en och samma hamn och därmed är? geografiskt bundet.?
6. Landsbygd. Att fisket bedrivs från hamnar på landsbygden.?
7. Kombinerad verksamhet. Att fisket kombineras med andra fisken eller ?annan verksamhet.

En "snäv" definition enl angivna kriterier 1 och 2 ovan skulle exkludera en stor del av det fiske som bedrivs i liten skala på västkusten, räk- och kräftfiske. Räkfisket bedrivs med bottentrål och i de flesta fall med fartyg längre än 12 meter. Fiskeresorna inom räkfisket kan vara längre än ett dygn och bedrivs ibland längre ut än 12 sjömil. Delar av Bohuslåns räkfiske uppfyller övriga kriterier och är i stort förenligt med det fiske EU vill stödja, ett lokalt förankrat, selektivt fiske. Utveckling av trålar för minskad fångst av för liten räka pågår intensivt. Fiskeriverket uppmärksammar utmaningen avseende det småskaliga trålfisket i sin rapport om kustfiske 2010:

"Det föreligger stora svårigheter i att avgränsa och tydligt definiera vad ett småskaligt trålfiske är och vilka fisken och fartyg som ska ingå i segmentet. Trålfisket bedrivs av en samling mycket skilda fartyg som både varierar med avseende på redskap, fartygs- storlek och fiskemönster." ... "I denna grupp återfinns fartyg som inte uppfyller något av de sju kriterierna och som bedriver sitt fiske långt ifrån hemmahamnen. Dessa fartyg kan omöjligt definieras som småskaligt kustnära fiske. I samma grupp återfinns dock fartyg som om man ser till fiskemönster, lokalt bedrivet och regionalt viktigt fiske rimligtvis borde fall inom ramen för småskaligt kustnära fiske."

Profil ersätter definition

Projektet drar slutsatsen att det är angeläget att avgränsa det fiske som ska värnas i en reformering av svensk fiskenäring. Projektet uttolkar den nya fiskeripolitiken såsom att det finns goda möjligheter att styra mot ett fiske som är miljömässigt och socialt hållbart. Sådant fiske kan exempelvis premieras genom rätt till en större andel av nationell kvot. Tilldelning av kvoter kan med andra ord användas för att styra den utveckling som är önskvärd. Samtidigt påpekar flera av de studier som projektet tagit del av eller låtit göra, att det råder en kritisk balans mellan det småskaliga fisket och det mer storskaliga avseende fiskemöjligheter.

Projektet har genom litteraturstudier och samtal med företrädare för det småskaliga trålfisket sökt en lösning på frågan om en avgränsning av det lokalt förankrade fisket. Inspiration hämtas också från utvecklingsarbetet i Danmark och förslaget om en inriktning på hänsynsreglerna mot ett fiske med stark "hållbarhetsprofil" (se Bilaga 1).

Den lösning som redovisas tar fasta på samtliga kategorier ovan, dock ej pkt 1 och 2. Därmed går projektet näringen till mötes som tydligt poängterat att absoluta kriterier som fartygslängd eller distans från kusten inte får bli avgörande för om ett fartyg inkluderas i ett småskaligt fiske eller ej. Istället framhåller de att det är fisket som ska definieras som småskaliga och inte fartygen som bedriver fisket. Det förslag som här presenteras ska ses som ett underlag för vidare dialog mellan näring och myndigheter.

Förslag till profil (avgränsning) för ett kustnära fiske:

Med kustnära fiske avses ett lokalt förankrat fiske som uppfyller högt ställda krav avseende miljö och social hållbarhet. Fisket präglas av kort avstånd från hemmahamn till fiskeplatser, i huvudsak dagliga landningar och ett fiske med anpassade redskap för maximal selektivitet.

Fem kriterier:

- Ø Selekerande redskap: Att fisket bedrivs med selekerande redskap utifrån känd kunskap och beprövad teknik (vetenskapligt dokumenterad och fastslagen utifrån fiskets särart)
- Ø Fiskeresans längd: Att fisket i allt väsentligt utgörs av endagsresor och landar fångst minst två gånger per vecka i hemmahamn.
- Ø Var fisket bedrivs: Inom 12 nautiska mil från kusten.
- Ø Kustsamhällen: Fisket bedrivs och har sin verksamhetsbas från en hemmahamn på kusten.
- Ø Kombinerad verksamhet: Fisket är diversifierat eller kombinerat med annan verksamhet

Om hållbarhet och småskalighet

Småskaligt fiske kan inte per automatik likställas vid ett långsiktigt hållbart och miljöanpassat fiske. Småskaligt garnfiske kan exempelvis vara negativt för de lokala bestånd av bottenlevande fiskar som fortfarande finns kvar på kusten, det kan också fånga dykande havsfågel som drunknar i garnen. Därför är också garnfiske förbjudet i många områden, som exempelvis 8-fjordarområdet innanför Tjörn och Orust. Det finns även andra exempel på starka fiskemiljöer där den lokala fiskerieringen tar ett långtgående miljöansvar i form av områdesskydd/stängda områden och redskapsutveckling och där en social sammanhållning och stöd från lokala myndigheter bidrar till efterlevnaden. Exempel är fisket i Gullmarsfjorden, Samförvaltningen Norra Bohuslän (Koster-Väderö fjorden).

Det finns inga givna samband mellan ett TFC-system och ett fiske som tar hänsyn till biologisk mångfald och ekosystemtjänster. Dessa naturvärden ger inga företagsekonomiska vinster (vilket större bestånd gör), utan säkerställandet av ekosystemtjänster kräver regleringar i form av redskapsbegränsningar och skyddade områden och/eller villkorat fiske.¹⁴ Ett TFC-system kan underlätta förvaltningen ur ett biologiskt perspektiv genom förenklad kontroll etc, men det kommer fortsatt att krävas en aktiv miljöpolitik för att uppnå en god ekologisk status i haven.

I en diskussion om hållbart fiske är det viktigt att ta in samtliga dimensioner av hållbarhet:

- Miljömässig hållbarhet handlar om bifångst, bränsleförbrukning och utsläpp av koldioxid från motorer samt om redskap och bottenpåverkan/påverkan på marina ekosystem. Att utveckla trålfisket så att dess negativa miljöpåverkan minskar är centralt.
- Social hållbarhet handlar om den roll som fisket spelar i mindre fiskesamhällen/mindre orter. Här avses både fiskets sysselsättningsmöjligheter, men också om fiskets betydelse för den kulturella identitet och samspelet mellan näringen och övriga lokala näringsgrenar. Bra faciliteter kring landning av fångst har betydelse för många hamnars utveckling.

¹⁴ Mot nya vatten, Regeringskansliet 2011.

Nyrekrytering av fiskare och social sammanhållning i fiskesamhället är en viktig del av social hållbarhet.

- Ekonomisk hållbarhet handlar om möjligheten att livnära sig som fiskare, om stabila spelregler som gör det möjligt att planera sitt företagande och göra de investeringar som krävs för framtiden.

6. Ökat lokalt inflytande och fungerande institutioner

Välrenommerade forskare pekar på att vägen till framtidens hållbara fiske ligger i en kombination av olika förvaltningsåtgärder, där väl utformade system av individuella kvoter kan vara ett av flera styrmedel. För att komma till rätta med den krympande småskaliga delen av näringen skissas på lösningar som att förenkla det idag komplicerade regelverket. Man pekar också på möjligheten i att formalisera en förvaltningsmodell med ett mer utvecklat lokalt inflytande. "En minskad statlig toppstyrning (micro-management) kan ge en aktivare näring som själva kan vara med och påverka den framtida utvecklingen."¹⁵

Ansatsen har stöd i den utvärdering av systemet med överförbara fiskerättigheter för det svenska pelagiska fisket som Havs- och vattenmyndigheten nyligen gjort. Här lyfter utredarna behovet av "väl fungerande institutioner" som kan hantera nya situationer inom fisket. "Starka fiskemiljöer" såsom fisket i Gullmarsfjorden lyfts fram som exempel på sådana arenor.¹⁶

Flera motiv för ökat lokal/regionalt inflytande

Ett starkare lokalt inflytande i fiskeriförvaltningen kan också vara motiverat i ljuset av nya direktiv från EU om en integrerad havsmiljöförvaltning. Här understryks behovet av en helhetssyn, där planering och förvaltning av fisket ingår, i en process som liknar översiktsplaneringprocesser i landmiljön. Även fiskerireformen medför naturskydd som kan påverka fisket. Mogens Schou: "Reformen fastslår kravet om etablering af "beskyttede områder baseret på deres biologiske følsomhed", og pålægger medlemslandene at identificere disse områder. Hertil kommer Havstrategidirektivet, som stiller krav om beskyttede områder og om etablering af "god økologisk tilstand".

Utvecklingen kan också försvaras mot bakgrund av behovet av en samlad (närlivs)strategi för lokalt fiske. Mogens Schou: "Et levande kustsamhälle forudsætter efter min opfattelse et kommunalpolitisk engagement for at sikre sammenhængen mellem fiskeriforvaltning og lokal erhvervs politik. Uanset valg af model for fiskeriforvaltningen vil antallet af fartøjer blive yderligere reduceret. Konsekvensen heraf i forhold til hvilke havne, der skal prioriteres som fiskerihavne er i høj grad en kommunal opgave. "

Och vidare:

"Det vil være relevant at vurdere om kommunerne skal have mulighed for at påtage sig de dele af forvaltningen, som har direkte betydning for fartøjernes aktive udnyttelse af kvoterne, for generationsskifte og for visse beskyttelseshensyn."

Ökat lokalt/delregionalt inflytande nämns också bland de tvärgående förslagen för ett hållbart fiske i den danska rapporten om utveckling av kustfisket¹⁷. Tre principer för ett regionalt samarbete i fiskeriförvaltningen lyfts fram:

1. Samarbejdet bør tage afsæt i det, der allerede er en styrke i regionen. Det, der gør regionen unik.

¹⁵ DN okt 2014, Jonas Hentati-Sundberg, doktorand i Vetenskap om hållbar utveckling, Stockholm Resilience Centre, Stockholms Universitet, Dr. Joakim Hjelm, fiskeriforskare, Institutionen för akvatiska resurser, Sveriges Lantbruksuniversitet, Dr. Henrik Österblom, forskningsledare inom det marina temat, Stockholm Resilience Centre, Stockholms Universitet

¹⁶ Utvärdering av TFC i det pelagiska fisket, Agrifood 2014.

¹⁷ Rapport fra arbejdsgruppe om kystfiskeri, 2013.

http://fvm.dk/fileadmin/user_upload/FVM.dk/Nyhedsfiler/Rapport_om_kystfiskeri.pdf

2. Samarbejdet bør fokusere på et kundeper-spektiv. Hvad er det, der i særlig grad efterspørges i regionen, og hvilken rolle kan kystfiskeriet spille i at levere det, som borgerne, turisterne og de beslægtede sektorer efterspørger? Kystfiskerne skal kigge udad mod markedet i bredeste forstand.
3. For kystfiskeriet er der en oplagt mulighed i at sætte bæredygtighed i centrum i de lokale samarbejder. Kystfiskeriet kan levere lokale fisk, der er fanget skånsomt. Hvordan kan det værditilbud overføres til andre dele af værdikæden, eksempelvis vedvarende energi på havnene osv.? Modellen diskuteres, marknadspotential och lokala/regionala förhållanden i övrigt avgör potentialen för regionalisering.

Skälet till att med TFC efterlikna ett privat ägande av fiskeresursen är att detta har visat sig vara ett effektivt sätt att reglera de problem som det fria tillträdet till en resurs skapar. En rättighetsbaserad fiskeriförvaltning ska enligt den ekonomiska teorin leda till minskad kapacitet, ökad lönsamhet och större incitament till beståndsvård. Projektet menar att målen även kan nås med en lämplig grad av lokalt inflytande från regionala och lokala myndigheter i samarbete med näringen, företrädare för fiskeförvaltning och naturvårdsintressen.

Samförvaltningen i Norra Bohuslän som sedan 2002 samlat fiske- och naturvårdsintressen i Sveriges första marina nationalpark, är ett exempel på en modell som skulle kunna skalas upp till större geografiska områden. Målen för lönsamhet kan nås genom en tydligare integrering av fiskeverksamheten i lokal/regional näringslivsstrategi och genom att stödja näringen i att bygga upp en stark värdekedja med det kustnära fiskets mervärden som bas.

Bilaga 1. Förslag till ny avgränsning av kustfiske i Danmark, Hållbarhetsprofil samt förslag till stärkt nyrekrytering

Förslagen som presenteras i denna bilaga återfinns i en underlagsrapport till den danska regeringen om utvecklingen inom danskt kustnära fiske.¹⁸ Rapporten ska läsas som en katalog av förslag och möjligheter, profilen nedan är ett utdrag och förslagen som listas är anpassade till danska förutsättningar. Inte desto mindre finns här förslag som kan användas i arbetet med att avgränsa ett svenskt lokalt förankrat fiske liksom vid utformningen av en eventuell svensk "kustkvot" för olika fisken. Här presenteras även förslag för att stärka rekryteringen av yngre fiskare till flottan.

Förslag om en hållbarhetsprofil för danskt kustfiske:

Motiv: Der skal være diversifikation i dansk kystfiskeri. Visionen er et bæredygtigt kystfiskeri, hvor økonomiske, miljømæssige og sociale hensyn går op i en højere enhed. Et fiskeri, som evner at skabe omsætning og arbejdspladser under hensyn til miljøet og med et stærkt bidrag til liv og vækst i områder af Danmark, hvor der er brug for udvikling.

Principer: Det skal sikres, at:

1. en ny kystfiskerordning ikke kun har fokus på mere skånsomme redskabsmetoder.
2. fiskerne kan se en økonomisk fordel i at deltage i ordningen.

Dette vil blive vanskeliggjort, hvis det fra ordningens start fastlægges, at kun fx garnredskaber kan benyttes i kystfiskerordningen, da en stor del af de nuværende fartøjer i ordningen derved vil blive udelukket fra ordningen.

Handlinger/aktiviteter: Kystfiskerordningen bør indeholde følgende kriterier:

- ? Minimum 80 % af fangstrejserne skal være på maks. 48 timer.
- **Ingen begrænsning på fartøjers længde**
- ? Et styrket fokus på brugen af bæredygtige redskaber, fx en opdeling i mere skånsomme og mindre skånsomme redskaber, som afspejles i kvotetildelingen, hvor der tildeles større tillæg til de fartøjer, som er placeret i den mest skånsomme kategori.
- Redskaber, som placeres i kategorien mindre skånsomme redskaber, kan i løbet af ordningens løbetid rykkes til kategorien for skånsomme redskaber, hvis det kan dokumenteres, at redskaberne er blevet forbedret så meget, at de kan betegnes som mere skånsomme.
- Man kunne overveje at øge incitamentet til at skifte til de mere skånsomme redskaber ved i løbet af ordningens løbetid gradvist at øge tildelingen til den skånsomme kategori og nedsætte tillægget til den mindre skånsomme kategori.
- Ordningen etableres for en længere periode end i dag, fx en 5-årig periode.
- Øgning af mængder og arter af fisk, der tildeles kystfiskere i ordningen.
- Tildelingsmetoden ændres. I dag får man et tillæg, som afhænger af størrelsen på ens fartøjs kvoteandele. I stedet kunne man fx tildele mængderne ligeligt til de fartøjer, som er med i ordningen, hvilket vil gavne de mindre fartøjer i ordningen.
- Stille krav om at kystfiskermængderne kun kan udlejes til andre kystfiskere, dog

¹⁸ Rapport fra arbejdsgruppe om kystfiskeri, 2013.

http://fvm.dk/fileadmin/user_upload/FVM.dk/Nyhedsfiler/Rapport_om_kystfiskeri.pdf

med mulighed for selv at bestemme, hvilke kvoter man ønsker at tilmelde ordningen og få tillæg for. De kvoter, som ikke tilmeldes ordningen, kan fortsat udlejes til ikke-kystfiskere. På den måde sikres, at kvoterne kan opfiskes og sikre en indtægt til ejeren af kvoteandelen.

Förslag om nytt stöd för rekrytering av yngre fiskare:

Motiv: Gennemsnitsalderen i fiskeriet er generelt relativt højt. Fiskerierhvervet ser en faldende tilgang af yngre fiskere. Dette forhold gælder også for kystfiskeriet. Det er svært for unge mennesker at komme ind i erhvervet pga. økonomiske barrierer ved etablering.

De yngre generationer har flere kræfter og langt større mod til at foretage investeringer og initiativer, der rækker ud i tiden. Kystfiskersegmentet gør det ligeledes muligt at være en stor del af familielivet, da arbejdsdagen kan tilrettelægges, så det er muligt at være hjemme til fx at hente børn fra institutioner.

De mindre fartøjer har svært ved at tiltrække lærlinge. Det skal være rentabelt at have en lærling om bord, så det ikke bliver en ekstraudgift for fiskeren at bidrage positivt til udviklingen af kystfiskeriet.

Principer: Fødevareministeriet administrerer flere forskellige ordninger, som kan hjælpe yngre fiskere med at etablere sig:

1. De så kaldte låne-FKA- og låne-IOK-ordninger og tildeling af sild til yngre fiskere.
2. Under fiskeriudviklingsprogrammet er der mulighed for at give tilskud til yngre fiskeres førstegangsetablering.
3. I forslaget til en ny Hav- og Fiskerifond 2014-2020 er der mulighed for at yde opstartsstøtte til yngre fiskere. I dag skal et fartøj betale 8.250 kr. for at have en lærling pr. måned. Hvis det bliver fjernet – eventuelt ved et projekt mellem Fiskeafgiftsfonden og EFF/EMFF - vil det give flere unge i kystfiskeriet. En sådan kobling mellem den "statslige" fiskeafgiftsfond og EU-pengene fra EFF har tidligere været efterspurgt, men stødte på fortolkningsmæssige hindringer. Følgende skal ligeledes medtages i betragtningerne for bedre vilkår for rekruttering til kystfiskeriet:
 4. At tildele gratis fisk til nystartede kystfiskere under 40 år, der ønsker at få fod på egen båd. Det er dog vigtigt, at de gratis kystfiskekvoter følger den nystartede fisker og dennes fartøj, så denne andel fisk ikke blot lejes ud af kystfiskersegmentet.
 5. Det skal være mindre økonomisk risikabelt at tilbyde lærlinge- og elevpladser samt at etablere sig som kystfisker. Nogle peger på, at 24-timers-reglen gør det svært at betale for at have en lærling eller elev om bord. Det skyldes, at det ekstra overskud, der måtte være, ikke dækker lønnen.
 6. Det er også foreslået, at det at have en lærling om bord bør udløse en større "gratis" mængde fisk. På den måde mister fiskeren ikke penge ved at have en lærling om bord, og der vil være incitament til at tage en lærling om bord, så unge fiskere kan lære kystfiskeriet at kende. Det kunne være i form af særlig støtte til en lærlingeordning på mindre fartøjer. Principperne for bedre vilkår for rekruttering til kystfiskeriet skal medtage i betragtningen, at tildeling af flere mængder fisk til yngre fiskere betyder en omfordeling af allerede tildelte fisk til andre segmenter.

Handlingar/aktiviteter: Det skal undersøges, hvorvidt der kan etableres bedre vilkår for rekruttering af yngre fiskere til kystfiskeriet med fokus på nedenstående:

- Rådgivning til yngre fiskere om Udviklingspakken og Kreditpakken, jf. anbefaling 12.
 - Flere fisk i ordning for låne-FKA til førstegangsetablerede fiskere i kystfiskerordningen.
 - Tilskud til forbedringer af fysiske forhold på mindre fartøjer, således at lærepladser bliver attraktive for lærlinge.
 - T_i_l_s_k_u_d_t_i_l_l_ær_l_i_n_g_e_p_å_k_y_s_t_f_i_s_k_e_r_f_a_r_t_ø_j_e_r_.
 - Etablering af boligløsninger for lærlinge på kystfiskerfartøjer (pilotprojekt med B&U-ministeriet).

? _Rekrutteringsgrundlaget skal undersøges.

Bilaga 2. Om överlåtbarhet och individuella kvoter

Full kvotavräkning ställer krav på flexibilitet i kvotutnyttjandet för enskilda fiskeföretag. I synnerhet för blandfisken, där fisk ingår som en del av fångsten. De detaljerade kraven framgår av underlagsrapporten från Mogens Schou, bilaga 3, men innebär i korthet att fisken helt kan stängas om kvoten för en av de arter som fångas är uppfiskad. Projektet konstaterar att utmaningen är högst hanterbar för det selektiva fisket efter skaldjur utmed Bohuskusten. I norra Bohuslän finns exempelvis mycket få båtar som bedriver ett fiske med inslag av blandfiske. Situationen är en konsekvens av en krympande nationell kvot för fiske och successivt minskat antal dagar/kvoter för enskilda fiskares fiskemöjligheter av exempelvis vitfisk. Projektet har dock översiktligt analyserat utmaningarna och lämnar här förslag på lösningar för att nå målet om full kvotavräkning.

I ett TFC-system fördelas fiskerättigheterna så att varje fartyg över en flerårsperiod får en fast tilldelning som en andel av den svenska kvoten. De individuella kvoterna kan inte förändras genom myndighetsbeslut under året, utan varje fiskeföretag vet redan vid årets början hur mycket kvot man har tillgång till. Detta är en skillnad mot dagens system, där tilldelningen kan öka eller minska under året beroende på hur mycket andra fiskare väljer att fiska (ransonsystem).

Dagens ransonsystem anses dock av dagens räkfiskare som väl fungerande. En räk- och kräftfiskare formulerar saken enligt nedan:

”Ransonsystemet vi har idag är ett utmärkt verktyg för att fördela fiskemöjligheter och begränsa koncentrationen i fisket, det garanterar att det alltid finns tillgång till fångst för det kustnära fisket, och att inte större fartyg kan lägga under sig för stora delar av fiskemöjligheterna. Ransonsystemet har också ett unikt sätt att fördela de ransoner som inte utnyttjas, ransonernas storlek begränsas av kvoten och hur mycket det fiskas. Om uttaget är stort går storleken på ransonen ner, om uttaget är litet går ransonerna upp. På fisk och havskräfta är det idag lagstadgade veckoransoner, där fiskemöjligheten begränsas av effortsystemet med regler för antal dagar till sjöss. Även här sätts ransonerna för att fisket skall kunna bedrivas så stor del av året som möjligt.”

Förslag i korthet:

Projektet ifrågasätter nyttan med ett TFC-system. Men oavsett ett TFC-system eller inte måste politikens krav på ”full kvotavräkning” hanteras. Projektet lyfter fram följande förslag:

- 1) Inrätta ett system med individuella kvoter/fiskerättigheter som kan bytas inom ett kustfiskesegment (med hållbarhetsprofil). Kvoterna bör inte vara säljbara.
- 2) Etablera en särskild ”bifångstkvot” där ”felfångad” fångst kan avräknas. Att utnyttja en sådan kvot kan vara förknippat med en avgift för att styra alla fisken mot maximal selektivitet.
- 3) Erbjud kollektiv av fiskare kan deläga en kvot för exempelvis torsk som administreras och redovisas av exempelvis en producentorganisation eller lokal/delregional förvaltningsorganisation.