

Uppföljning av systemet med överlåtbara fiskerättigheter i det pelagiska fisket



Förord

Våren 2009 beslutade riksdagen att införa ett system med överlåtbara fiskerättigheter i det pelagiska fisket, dvs. fiske av bl.a. sill och makrill. Syftet var att främja att fartygsstrukturen i den svenska fiskeflottan medverkar till att bevara fiskeresurserna och till ett fiske som i övrigt är ekonomiskt, miljömässigt och socialt hållbart.

I utskottens beredning av ärenden ingår enligt regeringsformen att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut. Miljö- och jordbruksutskottet beslutade vid sitt möte den 19 maj 2016 att följa upp och belysa konsekvenserna av systemet med individuella och överlåtbara fiskerättigheter i det pelagiska fisket.

Uppföljningen har genomförts av miljö- och jordbruksutskottets uppföljnings- och utvärderingsgrupp som har bestått av följande ledamöter: Jens Holm (V), ordförande, Kristina Yngwe (C), Sara Karlsson (S), Gunilla Nordgren (M), Lars Tysklind (L), Lars-Axel Nordell (KD), Runar Filper (SD) och Emma Nohrén (MP). I gruppen ingick Jan-Olof Larsson (S) fram till och med den 9 januari 2017. Underlagen har tagits fram av utvärderaren Christer Åström i samarbete med gruppens sekreterare, föredraganden Anna-Lena Kileus. Forskningssekreteraren Helene Limén har i samarbete med Riksdagsbiblioteket gjort en internationell utblick och en genomgång av forskningen inom området.

Uppföljningen genomfördes under sommaren och hösten 2016 och avslutades i januari 2017. Uppföljnings- och utvärderingsgruppens rapport har därefter publicerats i serien Rapporten från riksdagen (2016/17:RFR7) och avrapporterades till miljö- och jordbruksutskottet i februari 2017. I denna broschyr ges en sammanfattning av uppföljningens resultat.

Bakgrund

Våren 2009 beslutade riksdagen att införa ett system med överlåtbara fiskerättigheter i det pelagiska fisket, dvs. fiske av bl.a. sill och makrill. Bakgrunden var att lönsamheten i det pelagiska fisket minskade och

att det bedömdes råda en överkapacitet inom denna del av fiskeflottan. Systemet med överlåtbara fiskerättigheter infördes i november 2009 och regleras genom lag. Enligt lagen är syftet att främja att fartygsstrukturen i den svenska fiskeflottan medverkar till att bevara fiskeresurserna och till ett fiske som i övrigt är ekonomiskt, miljömässigt och socialt hållbart. Genom ett riksdagsbeslut hösten 2014 kan regeringen föreskriva att systemet även kan användas för annat fiske än det pelagiska.

I utskottens beredning av ärenden ingår att följa upp och utvärdera riksdagsbeslut. Riksdagens miljö- och jordbruksutskott beslutade i maj 2016 att göra en fördjupad uppföljning av riksdagsbeslutet om systemet med överlåtbara fiskerättigheter i det pelagiska fisket. Syftet med uppföljningen har varit att ge utskottet ökad kunskap och ett fördjupat beslutsunderlag inför beredningen av ärenden om fiskefrågor.

Överlåtelse av fiskerättigheter och fiskemöjligheter

Pelagiska fiskerättigheter kan överlåtas permanent och pelagiska fiskemöjligheter tillfälligt under året. Överlåtelse ska godkännas av Havs- och vattenmyndigheten (HaV). Överlåtelse går via producentorganisationerna och kan endast ske mellan yrkesfiskare. Tillfälliga kvotbyten kan också göras med andra länders fartyg. De överlåtbara fiskerättigheterna utgör för närvarande 93 procent av Sveriges nationella kvot för pelagisk fisk. Resten är kustkvoter och regionalkvoten för Östersjön.

Uppföljningen visar att det hittills har gjorts många överlåtelse – 1 375 permanenta och 1 853 tillfälliga. Sedan systemets införande har 53 fiskare sålt samtliga sina pelagiska fiskerättigheter permanent. Uppgifter om fiskerättigheternas fördelning på olika fiskeföretag är oförentliga, men uppgifter om vilka belopp som betalas för fiskerättigheterna behöver inte redovisas till HaV. Enligt vad som har framkommit kan man dock anta att det handlar om höga belopp. Flera myndighets-

företrädare och andra aktörer menar att det är svårt att hitta uppgifter om överlåtelserna, och systemet anses inte vara transparent.

Uppföljnings- och utvärderingsgruppen lyfter i sina bedömningar fram bl.a. följande:

- Genomförandet av det pelagiska systemet har fungerat väl.
- Mycket tyder på att fiskerättigheter säljs till höga belopp, varför det är anslaget med ökad insyn och transparens i systemet. Det är viktigt med öppen, lättåtkomlig och tydlig information om överlåtelserna och fiskerättigheternas fördelning. När det gäller priser på fiskerättigheter kan det finnas skäl att se över möjligheten till ökad transparens och öppenhet.

Konsekvenser för omstruktureringen av fiskeflottan

Systemet med överlåtbara fiskerättigheter i det pelagiska fisket förväntades leda till en omstrukturering av fiskeflottan. Färre fartyg skulle använda fiskeresursen mer effektivt, och lönsamheten i kvarvarande fiskeföretag skulle förbättras. Bland de pelagiska yrkesfiskarna fanns en samstämmighet om att det nya systemet behövdes. De småskaliga kustnära yrkesfiskarna ville dock inte ingå.

Uppföljningen visar att antalet fartyg i den pelagiska flottan har halverats. Den totala motorstyrkan och det totala bruttotonnaget har minskat, medan fartygens genomsnittliga motorstyrka och bruttotonnage har ökat med 31 respektive 39 procent. I dag finns ca 40 fiskeföretag inom det pelagiska systemet. Lönsamheten i de kvarvarande företagen har förbättrats. Flera aktörer har betonat att systemet har inneburit en omstrukturering av fiskeflottan utan att offentliga bidrag har behövt betalas ut.

En del av de fiskare som har sålt sina fiskerättigheter har i stället gått in i kustfisket. Av de 53 yrkesfiskare som fram till 2014 hade sålt samtliga sina pelagiska fiskerättigheter var 29 fortfarande verksamma inom det svenska fisket som fiskelicensinnehavare.

Systemet uppges ha gett ett friare fiskemönster och förenklat planeringen för hela året. Samtidigt har det uppmärksammats att systemet har bidragit till en tydligare uppdelning mellan pelagiskt fiske av bl.a. sill och demersalt fiske av bl.a. torsk, vilket värderas på olika sätt av aktörerna. En del menar att strukturen inom fisket har blivit mer greppbar, medan andra menar att pelagiskt och demersalt fiske hänger ihop och att uppdelningen går på tvärs mot ekosystemtänkandet.

Uppföljnings- och utvärderingsgruppen lyfter i sina bedömningar fram bl.a. följande:

- Systemet har lett till att det pelagiska fisket har blivit mer ekonomiskt hållbart, men det är oklart om fisket har blivit mer miljömässigt och socialt hållbart.
- Syftet med systemet har uppnåtts när det gäller minskad flotta och förbättrad lönsamhet i fiskeföretagen. Det är positivt att systemet har lett till förbättrad möjlighet att planera fisket och försäljningen av fångsten.
- Det är viktigt att följa utvecklingen när det gäller möjligheten för fiskare som har sålt sina fiskerättigheter att i stället gå in i kustfisket och se vilken betydelse detta får för kustfisket. Det kan t.ex. diskuteras om de som har sålt sina pelagiska fiskerättigheter ska ha möjlighet att gå in i andra fisken.
- Fisket har blivit mindre varierat och tydligare uppdelat på pelagiskt och demersalt fiske. Det är viktigt att uppmärksamma vilka effekter som uppdelningen på pelagiskt och demersalt fiske får på både miljömässig hållbarhet och yrkesfiskets möjligheter till en ekonomiskt och socialt hållbar utveckling, inte minst det småskaliga fiskets möjligheter att alternera mellan olika typer av fisken och fiskemetoder.

Konsekvenser för det småskaliga kustnära fisket

Det pelagiska fisket är storskaligt, och utvecklingen går mot större fartyg. Flera aktörer menar att systemet har inneburit att de mellanstora pelagiska fartygen har försvunnit ut ur flottan, medan det småskaliga kustnära fisket inte har slagits ut.

Då systemet infördes avsattes en del av de pelagiska kvoterna till det småskaliga kustnära fisket. Det finns ca 300 kustfiskare som nyttjar de pelagiska kustkvoterna, vilka innebär att småskaliga fiskare får fiska på olika gemensamma kvoter som inte är fördelade på fartygsnivå. Flera aktörer menar att kustkvoterna är viktiga för det kustnära småskaliga fisket och att de har lett till nyetableringar. Samtidigt finns det aktörer som menar att detta innebär att det blir för många fiskebåtar för de begränsade kustkvoterna, vilket kan leda till att HaV tvingas besluta om fiskestopp.

I uppföljningen har flera synpunkter på kustkvoternas storlek framförts. Flera aktörer betonar att kustkvoterna är för lågt satta. Kustkvoternas andel låstes genom ett beslut 2010 i syfte att öka förutsägbarheten. Det har framförts olika synpunkter på frågan om huruvida kustkvoterna bör vara låsta eller mer flexibla. En del betonar att om kustkvoten t.ex. skulle höjas skulle det bli på bekostnad av de fiskare som har köpt individuella fiskerättigheter. Andra betonar kustfiskarnas behov av flexibilitet och möjlighet till utveckling.

Uppföljnings- och utvärderingsgruppen lyfter i sina bedömningar fram bl.a. följande:

- Kustkvoterna är viktiga för det småskaliga kustnära fisket. Hur stora de olika kustkvoterna ska vara och huruvida de bör vara låsta eller mer flexibla bör analyseras vidare. Målet och syftet med kustkvoten bör klargöras, liksom hur den kan bidra till att utveckla ett småskaligt kustnära och lokalt fiske.
- Det är viktigt att fortsätta analysen av hur stor den småskaliga kustnära fiskeflottan kan vara utifrån målen om ett miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbart fiske.

- Det är viktigt att det finns kvar ett småskaligt kustnära fiske parallellt med det storskaliga fisket. Det småskaliga fisket kan bidra både till en ekonomiskt och socialt hållbar utveckling i kustkommunerna och till en miljömässigt hållbar utveckling med en god förvaltning av de lokala fiskbestånden.
- Det är viktigt med ett lokalt fiske som ger dagliga lokala landningar av färsk fisk. Det småskaliga kustnära fiskets framtid är viktig och bör särskilt uppmärksammas i statens fortsatta insatser inom fiskeområdet. Det är viktigt att regelverket inte missgynnar det småskaliga kustnära fisket och att detta fiske får tillgång till kvoter.
- Det bör övervägas att inrätta en rådgivande kommitté för kustkvoterna.

Konsekvenser för regionerna

Fiskerinäringen har stor betydelse för många kustkommuner, både vad gäller t.ex. arbetstillfällena och kulturell identitet. Alla aktörer är ense om att det är viktigt med en levande kust och skärgård samtidigt som flera kustkommuner och länsstyrelser uttrycker en oro för den negativa utvecklingen inom fisket.

Uppföljningen visar att de pelagiska yrkesfiskarna med individuella fiskerättigheter numera finns främst runt Göteborg. De tio största pelagiska fiskefartygen kommer från Göteborg och har tillsammans ca 85 procent av fiskerättigheterna. Sammanlagt finns ca 95 procent av de pelagiska fiskerättigheterna hos fiskefartyg på västkusten, 4 procent på sydkusten och 1 procent på ostkusten. Som exempel kan nämnas att för sill har fartyg från Göteborg ca 95 procent av fiskerättigheterna i Skagerrak och Kattegatt, 54 procent i västra Östersjön och 90 procent i östra Östersjön.

En del av kvoterna för pelagiskt fiske ska användas för att tillgodose regionala fiskeintressen. För att motverka en fortsatt koncentration till västkusten har en regional kvot avsatts för fartyg som fiskar i Östersjön och landar sin fångst i Östersjöhamnar. För närvarande är det tolv

fartyg i Östersjöregionen som har regional kvot, varav sju är mindre än 24 meter och fem är större än 24 meter. Flera aktörer på syd- och ostkusten har betonat den regionala kvotens betydelse.

I uppföljningen har det även uppmärksamats att det finns problem med miljögifter i bl.a. sill/strömning från Östersjön, vilket innebär att Livsmedelsverket har särskilda kostråd för fet fisk från Östersjön och att denna fisk inte får exporteras till andra EU-länder än Finland. En annan fråga som har tagits upp handlar om att bl.a. handeln med fiskerättigheter har inneburit att övergivna fiskebåtar lämnas kvar i hamnar på västkusten.

Uppföljnings- och utvärderingsgruppen lyfter i sina bedömningar fram bl.a. följande:

- Fiskerinäringen är viktig för att behålla och utveckla en levande kust och skärgård. Det handlar inte minst om arbetstillfällena inom fiskerinäringen, turismen och andra kringnäringar, men också om kustsamhällellas kulturella identitet.
- Det pelagiska systemet med överlåtbara fiskerättigheter har medfört ökad framtidstro inom det storskaliga pelagiska fisket men samma framtidstro finns inte inom det småskaliga kustnära fisket. Det är nödvändigt att vidta åtgärder för att öka framtidstron även inom denna del av fiskenäringen. Det är därför viktigt med fortsatta insatser för att utveckla även det lokala fisket i en ekonomiskt och socialt hållbar riktning. Det är viktigt att utgå från det fiske som finns kvar och utveckla det. Detta bör vara ett mål för det fortsatta arbetet inom det fiskeripolitiska området.
- Den regionala kvoten har betydelse för Östersjöfisket. Det är viktigt att det finns ett levande Östersjöfiske, varför regeringen och HaV bör fortsätta att följa utvecklingen och frågan om fiskets koncentration till västkusten. Målet bör vara att det finns ett långsiktigt hållbart fiske med lokal förankring runt våra kuster.
- Det finns problem med miljögifter i bl.a. sill/strömning från Östersjön, och därför är det angeläget att fortsätta följa utvecklingen noga.

- Gruppen ser fram emot förslag från regeringen när det gäller frågan om övergivna båtar i hamnar på västkusten.

Konsekvenser för ägarstrukturen

För att motverka en alltför stor ägarkoncentration får en fiskare ha fiskerättigheter för högst två fartyg, och dessa rättigheter får motsvara högst 10 procent av den del av fiskekvoten som görs tillgänglig för överlåtbara fiskerättigheter. Flera aktörer har framfört att det är positivt med en övre gräns för att undvika en alltför stor ägarkoncentration och att vissa aktörer dominerar. Uppföljningen visar att det pelagiska systemet kan sägas ha lett till en ökad ägarkoncentration, vilket flertalet aktörer menar också var meningen. Inget fartyg har dock över 10 procent av fiskerättigheterna – de tio största båtarnas andel varierar mellan 6,4 och 9,8 procent.

Inför införandet av systemet fanns en oro för att utländska ägare skulle ta över. Utformningen av regelverket har dock lett till att det inte finns några utländska ägare av fiskerättigheter i Sverige.

Uppföljnings- och utvärderingsgruppen lyfter i sina bedömningar fram bl.a. följande:

- Det pelagiska systemet med överlåtbara fiskerättigheter har medfört en ägarkoncentration inom fiskeflottan.
- Det är bra att det finns en övre gräns för ägandet för att undvika att några fiskeföretag blir alltför dominerande.

Konsekvenser för landningsmönster och beredningsindustri

Fisket och beredningsindustrin är beroende av varandra. De pelagiska fiskeföretagen har ofta överenskommelser med beredningsindustrin och levererar direkt dit. Det pelagiska systemet med överlåtbara fiskerättigheter har förändrat det sätt som leveranserna görs på och underlättat planeringen för både fisket och beredningsindustrin.

Landningsmönstret har dock inte påverkats nämnvärt. Landningar av fångsten sker i stort sett till samma hamnar som tidigare. Val av landningsplats och beredningsindustri påverkas av bl.a. priser. Mätt i landad vikt landas 50 procent av fångsten i utlandet och 23 procent på ostkusten. Om man i stället ser till värdet av landningarna är detta störst på västkusten i och med att 47 procent av det totala värdet landas där. Det har framförts att det sedan tidigare har funnits en trend vad gäller minskad spridning av landningarna till olika hamnar och att den trenden har fortsatt.

I uppföljningen har flera aktörer betonat att lokal fiskberedning är beroende av lokal landning. Allt större pelagiska fartyg med allt större laster medför dock problem för små hamnar och småskaliga beredningsindustrier att ta emot och hantera fartygens stora leveranser.

Beredningsindustrin kan ha svårt att få tag på svenskfångad fisk. En stor andel av fångsten används i dag till foder – år 2015 drygt 50 procent av fångsten, vilket motsvarade ca 20 procent av det totala värdet. Konsumenternas efterfrågan på pelagisk fisk uppfattas av flera aktörer vara begränsad, varför flera menar att marknaden för t.ex. lokalt fångad fisk behöver utvecklas. Man kan konstatera att banden mellan fisket och beredningsindustrin i flera fall har stärkts under senare år.

Uppföljnings- och utvärderingsgruppen lyfter i sina bedömningar fram bl.a. följande:

- Det pelagiska systemet har underlättat planeringen för både fisket och beredningsindustrin.
- Systemet har inte löst de problem som finns vad gäller tillgången till lokalt fångad fisk. Det är viktigt att fisk landas på olika håll i Sverige och att den lokala beredningsindustrins behov av lokalt fångad fisk kan tillgodoses. Detta är en fråga som bör beaktas i det fortsatta arbetet.
- Det vore positivt om lokal beredningsindustri och marknaden för lokalt fångad fisk skulle kunna utvecklas på flera håll längs Sveriges kuster. Samtidigt är det viktigt att beakta de problem som finns när

det gäller t.ex. torskbestånden och problem med miljögifter i sill/strömring från Östersjön.

- Frågor om landning, mottagning och beredning av fisk bör uppmärksammas mer i myndigheternas arbete med fiskeripolitiska frågor.

Nyrekrytering och generationsväxling

Medelåldern bland yrkesfiskarna är hög, och det har varit svårt med återväxten. Uppföljningen visar att införandet av det pelagiska systemet med överlåtbara fiskerättigheter har gjort det mycket svårt för nya unga fiskare utan tidigare anknytning till fisket att komma in i det pelagiska fisket. Etableringskostnaderna har blivit mycket höga, inte minst vad gäller att köpa fiskerättigheter. Samtidigt har systemet underlättat generationsväxlingar inom fiskeföretag genom att fiskerättigheter kan överlätas och har tilldelats ett värde. Den förbättrade lönsamheten har också gjort det enklare att rekrytera ungdomar till fartygsbesättningarna. Det finns en framtidstro inom branschen, och arbetsmiljön ombord på de nya fartygen uppges ha blivit bättre.

En möjlighet att etablera sig inom det pelagiska fisket är kustkivorna, vilka har underlättat nyetablering av kustnära fiskare. Samtidigt har ett flertal problem för dem som vill etablera sig uppmärksammas i uppföljningen, bl.a. att det kan vara svårt att uppfylla EU-kravet på att först föra ut fiskekapacitet ur flottan innan man kan få fiskelicens. Det är även dyrt att ta över de tillstånd som behövs och att köpa en fiskebåt. Det kan vidare vara svårt att få lån för detta.

Uppföljnings- och utvärderingsgruppen lyfter i sina bedömningar fram bl.a. följande:

- Systemet har gjort det svårare för nya fiskare utan tidigare anknytning till fisket att komma in i det pelagiska fisket, samtidigt som det underlättar generationsväxlingar inom befintliga fiskeföretag och rekrytering av ungdomar till fartygsbesättningarna.

- Fisket är väsentligt för att behålla och skapa arbete på landsbygden längs kusterna. Det är viktigt att följa den fortsatta utvecklingen och arbeta för förbättrade möjligheter för ungdomar från olika delar av landet att komma in i fisket.
- De pelagiska kustkvoterna är viktiga. Ofta är kustfisket den enda möjligheten att starta eget företag som pelagisk fiskare.
- Det bör studeras närmare vilka problem och kostnader som är förenade med att börja som fiskare och hur dessa problem kan hanteras.
- Regeringen bör ge den ansvariga myndigheten ett tydligare uppdrag att styra kustkvoten så att nya unga fiskare premieras.

Förvaltning av fiskbestånd

En tanke med systemet med överlåtbara fiskerättigheter var att antalet företag skulle bli färre och mer lönsamma och att lockelsen att överskrida gällande regelverk därmed skulle minska. En genomgång av forskningen inom området visar att system med individuella överlåtbara kvoter inte i sig kan lösa alla negativa effekter som fisket kan orsaka ekosystemen. Forskningen visar dock att fördelarna med sådana system överväger nackdelarna. Dessutom kan sådana system i kombination med beaktande av socio-ekologiska aspekter minska de negativa effekterna och samtidigt behålla de ekonomiska fördelarna.

I uppföljningen har det lyfts fram att det är oklart vilken påverkan som överlåtbara fiskerättigheter har på det marina ekosystemet. Alla aktörer betonar vikten av en hållbar förvaltning av fiskbestånden. Bland annat producentorganisationerna har framfört att systemet har lett till ett bättre och mer ansvarsfullt fiske. Risken att fiska över kvoten har minskat, och flera aktörer har pekat på att det tidigare ranson-systemet ledde till resursslöseri. Samtidigt kan det konstateras att det totala uttaget av fisk inte har förändrats eftersom kvoterna styr detta, och nyttjandet av kvoterna har inte förändrats. Det pelagiska systemet

innebär att kvotuttaget kan maximeras, och systemet är flexibelt i förhållande till ny information om beståndssituationen.

Uppföljningen visar vidare att det finns exempel på ökat samarbete mellan fiskare och forskare, samtidigt som avståndet mellan dem också är långt i flera fall. En fråga som har tagits upp är landnings-skyldigheten och vilka konsekvenser som den får för t.ex. behovet av tillfälliga överlåtelser under året, eftersom några kvoter är små för fisk som riskerar att komma med som bifångst. I uppföljningen har även frågan om det storskaliga respektive småskaliga fiskets konsekvenser för en miljömässigt hållbar utveckling och en god förvaltning av fiskbestånden tagits upp.

Uppföljnings- och utvärderingsgruppen lyfter i sina bedömningar fram bl.a. följande:

- En miljömässigt hållbar förvaltning av fiskbestånden är viktig.
- Det är oklart vilken påverkan överlåtbara fiskerättigheter har på det marina ekosystemet. Det är positivt att fisk tas upp i långsammare och mer planerad takt och att utkasten har minskat, men det är inte tydligt att minskningen av antalet fiskeföretag faktiskt också har minskat trycket på fiskeresurserna. Det totala uttaget av fisk enligt kvoterna har inte förändrats.
- Det är viktigt med dialog mellan olika intressenter. Det finns en stor samstämmighet kring synen på att det behövs en hållbar förvaltning av fiskbestånden. Det görs också försök till ökat samarbete mellan fiskare och forskare. Det är viktigt att i förvaltningen ta till vara både forskares och fiskares kunskap och erfarenhet.

Övervakning och kontroll

Efterlevnaden av fiskepolitikens bestämmelser ska säkerställas genom fiskerikontrollen, vilken omfattar dels HaV:s landningskontroll och administrativa kontroll, dels Kustbevakningens fiskerikontroll till sjöss. I uppföljningen har det framkommit att fiskerikontrollen inte di-

rekt har påverkats av införandet av systemet med överlåtbara fiskerättigheter. Kontrollen kan dock sägas ha underlättats genom att antalet fiskefartyg har minskat.

Fiskenäringen menar att fiskerikontrollen är detaljrik. Enskilda fiskare kan uppleva att kontrollen är jobbig, men producentorganisationerna menar att kontrollen fungerar bra. Uppföljningen visar att HaV och Kustbevakningen upptäcker olika fel, bl.a. vad gäller fångstens fördelning på olika pelagiska arter. År 2015 resulterade drygt var tionde landningskontroll i en anmärkning, och i vissa fall måste yrkesfiskarna betala sanktionsavgifter.

Uppföljningen visar att landningsskyldigheten innebär nya utmaningar för fiskerikontrollen. Kontrollen är viktig för att skydda de marina ekosystemen. I uppföljningen har olika aktörer uppmärksammat frågan om kontrollen är lika noggrann i andra länder.

Uppföljnings- och utvärderingsgruppen lyfter i sina bedömningar fram bl.a. följande:

- Kontrollen är en del i de statliga insatserna för ett miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbart fiske. Kontrollen är viktig för att skydda de marina ekosystemen och för att se till att alla företag följer reglerna och därigenom har möjlighet att konkurrera på samma villkor.
- Det är angeläget att Sverige arbetar vidare för att kontroller och övervakningsåtgärder inom EU följer en gemensam standard.
- För att yrkesfiskarna ska ha både förtroende för kontrollen och förståelse för dess syfte är det viktigt att fiskerikontrollen fungerar och genomförs på ett så bra sätt som möjligt.
- I det fortsatta arbetet är det viktigt att utveckla kontrollen så att olagligt utkast av fisk förhindras. Ett sätt kan vara att inleda en försöksverksamhet med kamerakontroll. Det är viktigt att landningsskyldigheten kan säkerställas och att riksdagen får information från regeringen om vilka resultat som förstärkningen av fiskerikontrollen har gett.

Regelförenkling och administrativ börda

I uppföljningen har ett flertal aktörer redovisat sin syn på yrkesfiskarnas administrativa börda och arbetet med regelförenkling. Uppföljningen visar att det pelagiska systemet i sig inte upplevs vara administrativt betungande. Däremot finns det i övrigt inom fisket mycket komplicerade regelverk som upplevs ge en stor administrativ börda. Flera aktörer har framfört att det är nödvändigt med fortsatt arbete för att minska den administrativa bördan inom fisket.

Uppföljnings- och utvärderingsgruppen lyfter i sina bedömningar fram bl.a. följande:

- Det är viktigt att fortsätta driva på arbetet för ett enkelt och tydligt regelverk som utgår från målen.
- Det är viktigt att minska fiskeföretagens administrativa kostnader utan att syftet med regelverket äventyras.

Överlåtbara fiskerättigheter i framtiden

Riksdagsbeslutet 2009 innebär att de överlåtbara fiskerättigheterna i det pelagiska fisket har en giltighetstid på tio år. Lagen om överlåtbara fiskerättigheter är inte tidsbegränsad. Näringsdepartementet hade i september 2016 ett samråd med bl.a. yrkesfisket om systemet med överlåtbara fiskerättigheter. Uppföljningen visar att alla aktörer utgår från att det pelagiska systemet med överlåtbara fiskerättigheter kommer att fortsätta.

Riksdagsbeslutet 2014 innebär att regeringen har rätt att utvidga systemet med överlåtbara fiskerättigheter till andra fisken än det pelagiska. Flera aktörer har tagit upp frågan om det behövs överlåtbara fiskerättigheter även i annat fiske än det pelagiska. Som skäl till detta har bl.a. landningsskyldigheten förts fram. Samtidigt visar uppföljningen att det finns en oro för överlåtbara fiskerättigheter i det demersala fisket, dvs. fisket av bl.a. torsk, och det har framförts att man inte löser något problem genom att införa överlåtbarhet i t.ex. torskfisket.

Flera har pekat på behovet av att ett sådant system tar hänsyn till det småskaliga kustnära fisket. HaV uppger att man för närvarande arbetar med att ta fram ett system med överlåtbara fiskerättigheter på årsbasis för vissa arter inom det demersala fisket.

Fisk är en gemensam resurs. Det finns forskning som från ett ekonomiskt perspektiv har riktat kritik mot förvaltningssystem som bygger på individuella och överlåtbara fiskerättigheter, bl.a. för att utkomsten av fisket inte kommer allmänheten till godo. I uppföljningen har från flera håll framförts att det är otydligt vad staten vill uppnå med de fiskepolitiska insatserna. Bland annat har betydelsen av en gemensam målbild lyfts fram. Flera har betonat att det är bra att det pelagiska systemet följs upp och utvärderas.

Uppföljnings- och utvärderingsgruppen lyfter i sina bedömningar fram bl.a. följande:

- Det är viktigt att det blir tydligt vad som gäller för de överlåtbara rättigheterna efter 2019. Gruppen anser att det vore önskvärt att tydliggöra detta i god tid innan giltighetstiden närmar sig sitt slut, exempelvis genom att tillsätta en arbetsgrupp där politiker från de olika riksdagspartierna deltar för att ta fram förslag till vad som bör hända efter 2019. På så sätt får regeringen ett underlag för att ta ställning och lämna besked.
- Det finns en oro för att överlåtbara fiskerättigheter i det demersala fisket ska leda till att fiskerättigheter flyttas från småskaligt fiske till storskaligt fiske. Det är viktigt att ett förändrat system tar hänsyn till de marina ekosystemen och till det småskaliga kustnära fisket, t.ex. om det är möjligt att låsa fiskeresursen till olika regioner och storleksklasser inom fiskeflottan.
- Det är viktigt att målen för statens fiskepolitiska insatser blir tydliga och att inriktningen för vad staten vill uppnå blir klar, liksom att det blir tydligt vad detta ska innebära för de olika myndigheternas fiskepolitiska insatser i praktiken. En utgångspunkt för fortsatt arbete

bör vara bl.a. de iakttagelser och bedömningar som görs i denna uppföljning.

- Det är viktigt att ta vara på bl.a. de lokala och regionala erfarenheter som görs i förvaltningen och att arbetet och insatserna utvecklas utifrån gjorda erfarenheter. Statens insatser måste bidra till att fisket blir ekonomiskt, miljömässigt och socialt hållbart.

Internationell utblick

Fiskeflottans storlek har varit ett problem i hela EU. Individuella överlåtbara fiskerättigheter finns i flera länder, bl.a. Danmark, Island och Norge, men utformningen av systemen varierar mellan länderna. I Danmark har systemet fokuserat på hög flexibilitet för yrkesfiskarna. Vissa kvoter har avsatts för kustfiskare med mindre båtar. Systemet har resulterat i färre fartyg. På Island har ett system med fiskerättigheter funnits en längre tid. Systemet har varit föremål för omfattande debatt, inte minst på grund av de problem som har uppstått i mindre fiskesamhällen. Även i Norge har system med fiskerättigheter funnits under en längre tid. Utvecklingen av kvotsystemet uppges ha gått i långsam takt, men systemet har efter olika förändringar bibehållits. Kvoter kan endast överföras inom ett begränsat geografiskt område och till en begränsad typ av fartyg. Den norska fiskeflottan har reducerats och kvoterna har koncentrerats till färre båtar.

Uppföljnings- och utvärderingsgruppen lyfter i sina bedömningar fram bl.a. följande:

- Det är angeläget att ta vara på och lära av de erfarenheter som har gjorts i olika länder. Särskilt insatser för det småskaliga fisket bör studeras närmare, inte minst hur kustkvoter hanteras och hur möjligheten att överföra fiskerättigheter kan regleras.

Regeringens återrapportering till riksdagen

Regeringen ska enligt budgetlagen lämna en redovisning av de resultat som har uppnåtts i verksamheten i förhållande till de mål som riksdagen har beslutat. Regeringen har i sina årliga resultatredovisningar lämnat viss information om det pelagiska systemet med överlåtbara fiskerättigheter.

Uppföljnings- och utvärderingsgruppen lyfter i sina bedömningar fram bl.a. följande:

- Statliga insatser inom fiskeområdet ska följas upp och utvärderas och regeringen ska lämna årliga redovisningar till riksdagen av de resultat som har uppnåtts i förhållande till de mål som riksdagen har beslutat om.
- Regeringens resultatredovisning inom fiskeområdet bör fortsätta att utvecklas i syfte att ge riksdagen ett bättre beslutsunderlag.
- Det är viktigt att riksdagen fortsätter att följa utvecklingen när det gäller dels överlåtbara fiskerättigheter, dels vilka resultat som mer allmänt uppnås genom de statliga fiskepolitiska insatserna.
- Gruppen ser fram emot att regeringen i t.ex. resultatredovisningar i kommande budgetpropositioner redovisar de åtgärder som har vidtagits med anledning av vad som har framkommit i denna uppföljning.

Uppföljningar från miljö- och jordbruksutskottet

Tematiska uppföljningar och utvärderingar

- Förutsättningar för småskalig livsmedelsproduktion – En uppföljning (Rapport 2005/06:RFR3, bet. 2005/06:MJU8)
- Uppföljning av de fiskepolitiska insatsernas resultat och konsekvenser för företag inom fiskeområdet (Rapport 2007/08:RFR3, bet. 2007/08:MJU2)
- Uppföljning av statens insatser inom havsmiljöområdet (Rapport 2008/09:RFR3, bet. 2008/09:MJU1)
- Uppföljning av statens insatser för småskalig livsmedelsproduktion (Rapport 2009/10:RFR1, bet. 2009/10:MJU2)
- Uppföljning av ekologisk produktion och offentlig konsumtion (Rapport 2010/11:RFR1, bet. 2010/11:MJU2)
- Uppföljning av statens satsning på hållbara städer (Rapport 2010/11:RFR2, bet. 2010/11:MJU1)
- Biologisk mångfald i rinnande vatten och vattenkraft – En uppföljning (Rapport 2011/12:RFR1, bet. 2011/12:MJU1)
- Offentlig utfrågning om biologisk mångfald i rinnande vatten och vattenkraft (Rapport 2011/12:RFR3, bet. 2011/12:MJU1)
- Uppföljning av vissa frågor inom landsbygdsprogrammet (Rapport 2012/13:RFR4, bet. 2012/13:MJU2)
- Stöd till lokala åtgärder mot övergödning – En uppföljning (Rapport 2014/15:RFR1, bet. 2014/15:MJU1)
- Uppföljning av systemet med överlåtbara fiskerättigheter i det pelagiska fisket (Rapport 2016/17:RFR7)

Löpande uppföljningar

- Uppföljning och analys av regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 20 (görs årligen, senast i bet. 2016/17:MJU1)

- Uppföljning och analys av regeringens resultatredovisning för utgiftsområde 23 (görs årligen, senast i bet. 2016/17:MJU2)

Uppföljningsrapporterna finns tillgängliga på riksdagens webbplats (www.riksdagen.se) och kan också beställas från riksdagens tryckeriexpedition (postadress 100 12 Stockholm, telefon 08-786 58 10, fax 08-786 61 76 eller e-post ordermottagningen@riksdagen.se). För ett flertal rapporter finns sammanfattningar på engelska tillgängliga på riksdagens webbplats.

SVERIGES 
RIKSDAG 