

Yttrande över remiss från Havs- och vattenmyndigheten angående möjligheten att bevilja tillfälligt fisketillstånd för fiske efter havskräfta med bottentrål försedd med artsorterande rist (dnr 2787-2019).

Sammanfattning

Sveriges lantbruksuniversitet, SLU, har flera synpunkter på förslagets förväntade och möjliga miljömässiga konsekvenser. Då remissens konsekvensbedömning saknar annat är företagsekonomiska aspekter anser SLU att denna behöver kompletteras så att en bredare värdering av konsekvenserna kan göras och ett transparent och informerat beslut kan tas.

Generella synpunkter

SLU noterar att förslaget syftar till att öka flexibiliteten för de trålfiskare som enbart har tillstånd att fiska i Östersjön. Utifrån näringsutövarnas behov av fortsatta utkomstmöjligheter på kort sikt är detta förstäligt. SLU väljer här dock att besvara remissen utifrån vår expertroll, dvs. förslagets potentiella biologiska och miljömässiga konsekvenser samt påverkan på datatillgång- och datakvalitet för framtida beståndsbedömningar.

SLU anser att remissens konsekvensutredning, i relation till de synpunkter som lämnas i detta yttrande, är ofullständig i det att den enkom behandlar de ekonomiska konsekvenserna. Detta överensstämmer inte med myndighetens verksamhetsstrategi där inriktningen anges med att man ska verka utifrån en ekosystembaserad förvaltning.

SLU vill påminna om att förslaget innebär att fiskekapacitet och fiskets bestånds- och miljöpåverkan genom denna regleringsändring kan komma att exporteras från ett havsområde till ett annat. Överflytt av kapacitet är ingen ny företeelse utan har skett både som en direkt följd av förändrade regleringar och mer indirekt. Det tydligaste exemplet är från 70/80-talet då framförallt utflyttningen av nationella fiskezoner men också sviktande bestånd (t ex Nordsjösill) överflyttade en betydande del av svenskt fiske från Nordostatlanten till Östersjön. Ett mer nutida exempel är den ökade kapaciteten i västerhavets räkfiske i och med att den då gällande Nordsjötorsksplanen begränsade kvoter och antalet tillåtna fiskedagar för bottentrålfisket efter havskräfta- och fisk samtidigt som räkfisket inte ingick i planen och drog därmed till sig kapacitet. Konsekvenserna av denna kapacitetsökning i räkfisket lever vi med ännu idag i form av för många tillståndshavare i relation till tillgänglig räkkvot och genom att delar av flottan numer är beroende av att kunna landa bifångster av fisk för att ekonomin ska gå ihop. Ett annat mer närliggande exempel (som delvis är kopplat till kapacitetsökningen i räkfisket ovan) är när torskfisketillstånden i Östersjön sågs över 2009 mot bakgrund av den dåliga beståndssituationen för Östersjötorsken då. Tillståndsinnehavare som då hade andra fiskemöjligheter än enbart för torsk i Östersjön begränsades mer i form av antalet tillåtna fiskedagar och därmed fiskemöjligheter än de rena Östersjöfiskarna vilket skapade incitament för ökat fiske i Västerhavet. Vidare har de rena Östersjöfiskarna i närtid (2018) också fått extra regional tilldelning av fiskemöjligheter.

SLU förstår att exemplen ovan pekar på planerade och oplanerade konsekvenser av val förvaltningen gjort under åren, val som ofta handlar om att balansera motstående målsättningar mot varandra. SLU är också införstådda med att svenska åtgärder allena inte rår på alla problem. SLU vill dock med exemplen och lärdomarna påminna om att denna typ av regeländringar tenderar till att överflytta det problem man avsett lösa från ett område till ett annat, och att problemet även kan ändra form och ha andra konsekvenser. Mot denna bakgrund efterlyser SLU ett klagörande av hur föreliggande reaktiva förslag överensstämmer med eventuella strategier för att uppnå både fiskeförvaltningens- och havs- och vattenförvaltningens målsättningar. I ljuset av förslaget tänker vi närmast på målen om ekosystembaserad fiskförvaltning (inbegripet försiktighetsansatsen), minskad bottenpåverkan, MSY-målet i kombination med landningsskyldigheten för flera av de berörda bifångstfiskarterna i kräftfisket samt en långsiktig hållbarhet och kapacitetsanpassning i tillträdesbeslut.

Specifika synpunkter

SLU noterar att förslaget potentiellt berör 20 fiskelicensinnehavare men bedömer att betydligt färre sannolikt kommer vara aktuella för att nyttja möjligheten att byta vatten och fiske. Orsaken är de flesta saknar redskap och historik/kunskap/förankring i kräftfisket och att lönsamheten i ett rent kräftfiske rimligtvis är för liten för de större Östersjöbåtarna. Dessutom ska havskräfta och bifångster överföras från befintliga licensinnehavare. SLU bedömer att kvottillgång

för havskräfta inte kommer bli begränsande pga av stora outnyttjade kvantiteter i nuläget men att få tag på rimliga kvantiteter för bifångstarterna kommer vara svårare.

SLU bedömer att förslaget kommer leda till att bottenpåverkan i Västerhavet från bottentrålning kommer att öka. Detta är en följd av att den havskräfta de nya båtarna kommer att fiska annars inte skulle fiskas eftersom merparten av den svenska kräftkvoten är outnyttjad. Användande av rist minskar fångster av fisk men orsakar samma påverkan på botten som kräfttrålning utan rist. Det finns dessutom en risk att trålningen innanför trålgränsen ökar genom att kräfttrålare med rist får nyttja de inflyttningsområden för ristfiske som inrättades i samband med trålgränsutflyttningen 2003. Vidare finns möjligtvis en risk att fiskare som är nya i fisket dessutom komma att prova kräfttrålning på naturligt trålfria botten med en ökad areell utbredning av trålpåverkan som följd.

SLU vill understryka att fiske efter havskräfta med rist är betydligt mer artselektivt än konventionellt trålfiske men att förslaget trots det riskerar leda till en ökad dödlighet för de fiskbestånd som oundvikligen fångas tillsammans med havskräfta i Skagerrak och Kattegatt. Två av dessa bestånd, torsk i Nordsjön/Skagerrak och torsk i Kattegatt, har en särskilt negativ utveckling med alltför hög fiskeridödlighet och svag beståndstatus. SLU saknar ett beaktande av dessa effekter i remissen. Utsikterna för framtida fiskemöjligheter (efter 2019) ser därför ut att begränsas ytterligare och fler åtgärder kan förväntas i syfte att minska dödligheten ytterligare. ICES vetenskapliga råd inför 2020 är en 70%-ig reduktion av fångsterna i Nordsjön/Skagerrak och att inga torskfångster alls bör ske i Kattegatt. Vidare är kvoten för havskräfta i nuläget på en historiskt hög nivå varpå förvaltningen bör ta höjd även för minskade kräftkvoter i framtiden.

Föreliggande förslag där nytillträde villkoras med att fiske endast får ske med selektiva redskap anser SLU i grunden är bra men att samma krav bör ställas på redan etablerade fiskelicensinnehavare med begränsade fiskemöjligheter av fiskbifångster. Här vill SLU påminna om tidigare yttranden (SLU ID: SLU.ua.2016.2.6-4064 och SLU.ua.2017.2.6-3960) om att redskapsstyrning för användande av mer selektiva redskap i stort saknas i nuvarande kvothanteringssystem.

I förslaget nämns att för att en ansökan ska godkännas krävs inte enbart tillgång till havskräfta utan också kvottäckning för förväntade bifångstarter. Hur detta ska bedömas klargörs inte vidare i remissen vilket är olyckligt då detta är en av nyckelfrågorna i förslaget. SLU vill här påminna om att vi återkommande inrapporterat förväntade fångstammansättningar för olika fisken till HaV baserat på fiskets rapporterade landningar samt SLU:s ombordprovtagning av fångsterna som helhet. För fisket efter havskräfta med rist i Skagerrak och Kattegatt (medel 2011-2017) är den totala uppskattade mängden fångade kvoterade fiskbifångster ca 240 kg per ton landad havskräfta. De tre fiskarter som fångas i störst kvantiteter är rödspätta, vitling och torsk. För åren 2019-2021 finns dock möjlighet till undantag från landningsskyldigheten, ett sk. de minimisundantag, för vissa bifångster i

ristfisket. Detta undantag innebär att individer mindre än minsta referensstorlek för bevarande (MRB) får kastas i sjön. Undantaget är dock begränsat till äkta tunga, kolja, vitling, torsk, gråsej och kummel, alltså inte rödspätta som är den kvoterade bifångststart som normalt fångas mest av. Vidare är för dessa arter inte alla bifångster i ristfisket mindre än MRB och därmed tillämpliga för de minimisundantaget. Nämnas bör särskilt äkta tunga där enbart ca 15% av fångsten är mindre än MRB, vitling (25%) och torsk (72%). Detta betyder att de minimisundantaget inte täcker fiskets genomsnittliga fångster och att kvottäckning behövs för flera arter. SLU:s bedömning är att, givet nuvarande de minimisundantag, den totala nivån bifångster som behöver täckas är mellan 100-150 kg per ton landad havskräfta, rimligt fördelat på de kvoterade bifångstarterna. I sammanhanget vill SLU understryka att fångstuppskattningarna nämnda ovan inte är fullt representativa eller överförbara i alla fall. Som exempel varierar bifångsterna av olika arter stort mellan år, område, säsong och båt vilket innebär osäkerhet både i precision och i användbarhet för framtida prognoser. Dock är dessa data den bästa uppskattningen av fiskets fångster som finns tillgängliga och fångstuppskattningarna skall ses som robusta medelfångster för fisket som helhet.

SLU vill här också påpeka att erfarenheten av tillämpningen av landningsskyldigheten hittills indikerar att både bifångster och utnyttjandet av de minimisundantag underrapporteras kraftigt. Detta innebär att vår möjlighet att korrekt bedöma fiskbeståndens tillstånd och utveckling minskar och att rådgivningens kvalitet därigenom försämras.

SLU noterar att de föreslagna tillfälliga tillstånden ska gälla under 2019 och undrar hur HaV:s plan i frågan ser ut för 2020 givet att den allvarliga situationen för Östersjötorsken med största sannolikhet kommer kvarstå under de kommande åren och att centrala bifångstarter i Västerhavet också har en negativ framtidsprognos.

Beslut om detta yttrande har på rektors uppdrag fattats av dekan Torleif Härd vid fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap efter föredragning av koordinator Fredrika von Sydow. Innehållet har utarbetats av Daniel Valentinsson, Johan Lövgren, Mattias Sköld, Sofia Carlshamre, Mikaela Bergenius, Katja Ringdahl, Håkan Wennhage, Andreas Wikström, Patrik Jonsson och Joakim Hjelm vid institutionen för akvatiska resurser.

Torleif Härd

Fredrika von Sydow