

Havs- och vattenmyndigheten
Goncalo Carneiro
goncalo.carneiro@havochvatten.se

Jordbruksverket
Daniel Melin
daniel.melin@jordbruksverket.se

Östersjöcentrums yttrande angående Jordbruksverkets och Havs- och vattenmyndighetens utkast för granskning och synpunkter "Strategi för svenskt fiske och vattenbruk – friska ekosystem och hållbara näringar"

Sammanfattning

- Målbilden är omfattande och saknar prioriteringar och vägledning för avvägningar. Den kommer sannolikt inte att kunna ge den tydliga inriktning eller skapa den grund för samverkan som anges vara strategins syfte. Målkonflikter behöver synliggöras och en vägledning för prioriteringar och avvägningar behövs.
- En bedömning av strategin försvåras av att väsentlig information saknas. Underlaget behöver kompletteras på flera punkter.
- Strategin skulle tjäna på en mer utförlig och nyanserad bild av de ekologiska förutsättningarna för fiske, fisketurism och vattenbruk
- Det behövs mer kunskap och forskning inte enbart om ekologiska, sociala och ekonomiska aspekter utan också om hinder och framgångsfaktorer för en lyckad förvaltning.

Inledning

Stockholms universitets Östersjöcentrum har tagit del av Jordbruksverkets och Havs- och vattenmyndighetens utkast till Strategi för svenskt fiske och vattenbruk – friska ekosystem och hållbara näringar. Överlag anser vi att utkastet behöver omarbetas och kompletteras för att kunna fylla sitt syfte.

Målbilden

I utkastets introduktion anges att en del av bakgrunden till HaV:s och Jordbruksverkets initiativ att ta fram strategin var målkonflikter som identifierats inom och mellan näringarna. Ett syfte med intressentdialogen som ingått i arbetet var att skapa en gemensam målbild och

Stockholms universitets Östersjöcentrum

bättre förståelse för bland annat målkonflikter. Det noteras att det kan finnas såväl synergieffekter som målkonflikter inom och mellan näringarna.

Östersjöcentrum vill understryka att det finns inte enbart målkonflikter inom och mellan näringarna. Det finns även intressekonflikter. Och det finns målkonflikter mellan de fiskerelaterade näringarna och andra intressen och näringarna. Inte minst kan det till exempel finnas konflikter mellan den kortsiktiga privatekonomiska lönsamheten och miljörelaterade mål. Men det kan också finnas avvägningar mellan olika ekosystemtjänster som fisk som livsmedel och fisk som ekosystemkomponent.

En framgångsfaktor för en god förvaltning är att målkonflikter och intressekonflikter synliggörs.¹ I underlaget (i fortsättningen kallat Utkastet) finns ingen beskrivning eller analys av dessa målkonflikter. Den gemensamma bilden av målkonflikter som kan vuxit fram ur intressantdialogen presenteras inte.

En analys av den gemensamma målbilden ger dock vid handen att den innehåller en rad potentiellt motstridiga mål. Exempel presenteras i en bilaga till detta yttrande. Det behövs då klarhet i hur målen ska prioriteras och hur avvägningar vid behov ska göras. Underlaget saknar till stor del vägledning om prioriteringar och avvägningar.

Möjligen kan man utläsa en underförstådd prioritering. I Utkastet aviseras citat, men enbart från näringarna. Andra skrivningar tyder på att näringarna ges en särställning gentemot andra potentiella intressenter. Ett av delmålen handlar till exempel om att just näringarna ska känna tillit och förtroende för myndigheternas arbete (vår betoning). Ett sådant mål kan fungera som ett tryck på förvaltningen att ta för stor hänsyn till näringarnas kortsiktiga ekonomiska intressen, på bekostnad av andra mål och intressen. Å andra sidan slås fast i avsnittet om politik och myndighetsutövning att ”hållbar förvaltning av akvatiska resurser är en förutsättning för sysselsättning inom fisket och vattenbruket. Denna insikt tycks inte genomsyra strategin.

Underlaget bör kompletteras med en tydlig kartläggning och analys av potentiella målkonflikter och intressekonflikter. Analysen bör omfatta såväl miljömål som ekonomiska och sociala mål. Den bör också synliggöra intressekonflikter som finns mellan olika segment i fiskerinäringen, mellan fiskerinäringen och fisketurism och så vidare. Underlaget bör också presentera vägledning om prioriteringar och avvägningar. Utgångspunkten bör vara att en förutsättning för att sociala och ekonomiska mål kan uppfyllas på sikt är att våra akvatiska ekosystems vitala funktioner bevaras, samt att fiskbestånden är inom säkra biologiska gränser. Åtgärder för att klara miljömålen bör ses som långsiktiga investeringar i stället för kortsiktiga kostnader.

¹ Jämför analysen av den nationella ålförvaltningsplanen i Svedäng, H. och Gipperth, L. 2011. Överlever ålen förvaltningen – en analys av den svenska ålförvaltningsplanen, Havsmiljöinstitutet, Havsmiljöinstitutets rapportserie nr 2011:1
https://havsmiljoinstitutet.se/digitalAssets/1336/1336034_2011.1_--verlever---len-f-rvaltningen.pdf

Väsentlig information saknas

Utkastet saknar information som behövs för att kunna förstå och bedöma det. Utöver en beskrivning och analys av potentiella mål- och intressekonflikter som förvaltningen behöver hantera saknas

- a) En nyanserad beskrivning av det nuvarande tillståndet dels i svenska akvatiska ekosystem, dels för fiske och vattenbruk.
- b) En beskrivning av innehållet i nu gällande strategier och politiska målsättningar, vilket gör att det inte går att utläsa vad som är nytt.
- c) Utvärderingen av befintliga strategier och handlingsplaner.
- d) Historik över tidigare stöd till vattenbruk och fiske eller problematisering kring dessa.
- e) Såväl en samhällsekonomisk analys av fiske, fritidsfiske och turism och vattenbruk som en analys av resursbasen och de hållbara ekologiska ramarna för verksamheterna. Annorlunda uttryckt behövs en ordentlig problembeskrivning och mer genomarbetad analys av de utmaningar som ska tacklas.
- f) En genomgång och analys av befintliga och tänkbara styrmedel.

I Utkastet lyfts intressenternas roll fram vid framtagandet och genomförandet av strategin. Det framgår dock inte vilka intressenter som avses eller vilka som varit med i processen hittills, utöver företrädare för näringarna.

Därtill saknas definitioner och diskussioner av nyckelbegrepp som *ekosystemansatsen*, *försiktighetsprincipen* eller *lönsamhet*.

Är det till exempel EU:s definitioner av ekosystemansatsen och försiktighetsansatsen som gäller?

Vad gäller lönsamhet, hur ska den förstås i delmålet om att samtliga delsegment ska vara lönsamma? Är det samhällsnyttan eller de enskilda företagens lönsamhet? Hur ska till exempel allmänhetens legitima intressen av ett levande hav vägas mot privata ekonomiska intressen?

Eftersom socioekonomiska hänsyn ofta anförs som skäl för att frångå forskares rekommendationer om fisketryck kan det vara motiverat att titta närmare på den ekonomiska aspekten. Bygger delmålet att alla segment ska vara lönsamma på en utgångspunkt om ”konkurrenskraftiga löner”, medan fiskaren själv ser andra värden i yrket som kan kompensera för lägre lön?² Hur hanterar förvaltningen det förhållandet att befintliga aktörers nuvarande lönsamhet beror av en rad olika beslut om förvaltning och subventioner, vilket ger dessa incitament att behålla nuvarande styrmedel?

² Se diskussionen i Waldo, S. och Blomquist, J. 2020. Var det lönt att fiska – en analys av fisket i svenska regioner, AgriFood economics centre, Fokus 2020:2
https://agrifood.se/Files/AgriFood_Fokus20202.pdf

Det skulle vara en fördel om viktiga referenser anges.

De ekologiska förutsättningarna

Strategin skulle tjäna på en mer genomarbetad och nyanserad bild av de ekologiska förutsättningarna för fiske och vattenbruk. Här ges några exempel.

- a) I inledningen står att fiskemöjligheterna har minskat på grund av miljötmaningar och sviktande fiskbestånd. Historiskt högt fisketryck nämns inte. Det finns en risk att läsaren tror att sviktande bestånd enbart beror på miljötmaningar.
- b) I avsnitt 7 står att ”trots att miljöförbättrande åtgärder genomförts på flera områden är det svårt att se tydliga förbättringar av den marina miljön”. Vissa tydliga förbättringar kan faktiskt ses. Återhämtningen av sälstammen och havsörnen är två kända exempel. De är resultatet av ett målmedvetet och framgångsrikt arbete med att begränsa spridningen av vissa farliga miljögifter. Det belyser en viktig poäng: en förvaltning som tar miljön på allvar kan uppnå goda resultat, även om det orsaker ekonomiska förluster för vissa aktörer på kort sikt. I Utkastet behandlas återkomsten av säl och skarv snarast som ett problem som hotar det småskaliga fiskets lönsamhet, i stället för som en del av ekosystemet. Däremot nämns inget om orsaken till det populära havsfisket i Öresund, i Nordens största storstadsregion: att trålfisket har varit förbjudet i området sedan 1932. Det belyser också poängen att goda resultat kan uppnås för miljön och näringarna om de rätta förutsättningarna föreligger.
- c) I avsnitt 7 nämns klimatförändringar som en utmaning. Detta är viktigt. Dess potentiella konsekvenser för havsmiljön och förutsättningarna för fiske, fisketurism och vattenbruk bör analyseras närmare. Klimatförändringarna bör föranleda en omvärldsanalys, som utöver konsekvenserna för ekosystemen bör omfatta även de socioekonomiska faktorer som är väsentliga för de ”blåa” näringarna.
- d) I inledningen anges att de ambitioner som Sverige länge haft att öka produktionen från vattenbruk inte realiserats. Som skäl anges dels komplikationer med att få tillstånd, dels att vattenbruk som relativt ny näring haft svårt att dra till sig riskkapital. Strategin skulle tjäna på att ta större hänsyn till de ekologiska ramarna i sin analys.
 - a. Försök att etablera vattenbruk på en bred skala i Sverige gjordes redan på under 1980-talet (med början egentligen redan under mitten av 1800-talet). Sveriges betydligt sämre förutsättningar än t.ex. Norge i fråga om fiskodling, och förekomst av giftiga alger i musselodlingar, har bidragit till att dessa ansatser under senare tid har haft begränsad framgång.
 - b. Klagomål på komplicerade tillståndprocesser bottnar ibland i att det finns miljökrav som verksamheten inte klarar. Att det uppfattas som komplicerat kan även bero på intressemotsättningar och att myndigheterna begär kompletteringar eller återförvisar mål till lägre instans i stället för att säga nej. Det kan också bygga på en ovana hos domstolarna och parterna vid den typ av krav som finns i EU-rätt. Ojnarefallet lyfts ofta fram som ett exempel på en långdragen och komplicerad process. Där fick verksamhetsutövaren nej

redan i första instans och, efter flera vändor, även i Högsta domstolen just med hänvisning till EU-rättens krav.³

- c. Delmål (2) under *Kunskap och kommunikation* kan tolkas beröra bl a frågan om resursbasen tål en ökad expansion av den delen av vattenbruket som är lönsam med beprövad teknik. Det är viktigt att denna aspekt har utretts grundligt innan beslut fattas om målsättning om utveckling av vattenbruk. I det bör även ingå en analys om det finns en eventuell konkurrens med råvara till humankonsumtion. Dessa potentiella restriktioner bör även tas upp i de kommande synkroniserande handlingsplanerna.
- e) I avsnittet om behovet av en strategi står att odlad fisk är vårt mest effektiva husdjur för köttproduktion sett till mängd producerad protein i relation till använd fodermängd. Det är inte meningsfullt att generalisera på den nivån då olika resurseffektivitet kan variera beroende på bland annat art. Dessutom bör det differentieras beroende på om fodret kommer från jordbruk eller fiske, samt om råvaran har alternativ användning till direkt humankonsumtion. Det blir därför en missvisande förenkling att hävda utan reservation att utvecklingen av vattenbruket ligger i linje med samhällets efterfrågan på mat som är klimatsmart och produceras på ett hållbart och resursbesparande sätt.⁴
- f) I avsnittet om Vattenmiljön och näringarna tas ål upp som en resurs för yrkesfisket. Däremot nämns inget om att detta fiske bedrivs på en art som är akut hotad, där forskarna vid Internationella havsforskningsrådet ICES har rekommenderat ett totalstopp för allt yrkesfiske och fritidsfiske.⁵ Ej heller nämns att miljögiften PCB ansamlas i ål, där högre värden tillåts än för all annan fisk.

Kunskap och forskning

Det är positivt att Utkastet betonar vikten av forskning och kunskapsuppbyggnad, samt exemplifierar. Ett område som vi vill uppmärksamma är kombinationen av klimatförändringens effekter och övergödning på olika trofiska nivåer och samspelet mellan olika arter inom våra marina ekosystem.

Under huvudmålet *Välförvaltade och fungerande ekosystem* finns ett delmål som går ut på att förbättrad kunskap om fiskets och vattenbrukets ekologiska, ekonomiska och sociala effekter utgör grunden för förvaltningen. Här vill vi betona vikten av att universitetens roll som fria kunskapsinstitutioner främjas eller garanteras i denna forskningsansats.

³ Darpö, J. 2016. Karin och Susannes glädje, Lars-Anders sorg? Om uppdelade tillståndsprövningar på miljöområdet och respekten för samernas renskötselrätt, Nordisk miljörettslig tidskrift 2016:2 <http://jandarpö.se/wp-content/uploads/2017/07/NMT-2-2016-Darpo.pdf>

⁴ Se till exempel Hallström, E. m. fl. 2019. Combined climate and nutritional performance of seafoods. Journal of Cleaner Production Volume 230, 1 September 2019. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.04.229>

⁵ ICES, 2019, European eel (*Anguilla anguilla*) throughout its natural range, <http://ices.dk/sites/pub/Publication%20Reports/Advice/2019/2019/ele.2737.nea.pdf>

Det bör samtidigt framhållas att mer kunskap inte alltid är lösningen. Vi vet exempelvis tillräckligt mycket för att veta att utsläppen av övergödande och klimatförändrande ämnen måste minska. I bland hanteras intressekonflikter genom krav på mer kunskap. Ibland tas inte den kunskap som finns tillvara vid förvaltningen. Det behöver inte vara brist på kunskap som är hindret för en bättre förvaltning.

Det är de centrala förvaltningsorganen (HaV och SJV) som ska ansvara att förutse specifika kunskapsbehov. Förvaltningen har dock inte sällan att hantera både motstridiga intressen och osäkerhet. Tillämpning av försiktighetsansatsen i förvaltning (såsom den definieras i den gemensamma fiskeripolitikens grundförordning) kan i många fall vara ett effektivt sätt att ersätta krav på detaljkunskap om olika bestånd och deras dynamik som ibland efterlyses för att vidta kraftigare förvaltningsområden. Sådana krav är i många fall inte möjliga att uppfylla på grund av ekonomiska eller metodmässiga begränsningar. Att inte maximera uttaget av vattenorganismer kan således vara en bra alternativ till att försöka studera det som är svårt, dyrt eller omöjligt att beskriva och analysera.

Inom miljöpolitiken och EU:s fiskeripolitik ska man därför utgå ifrån försiktighetsprincipen. Risker ska således inte tas med hänvisning till bristande kunskapsunderlag. Om det finns brister i kunskapsunderlaget bör försiktighetsprincipen tillämpas, dvs. så lite exploatering som möjligt tills dess kunskapsläget har förbättrats. Ett problem är dock att försiktighetsansatsen såsom den definieras i EU:s fiskeripolitik inte tillämpas i praktiken.

Tre aktuella exempel där denna utmaning aktualiseras är bottentrålningens effekter, ålförvaltningen och diskussionen om det storskaliga fiskets potentiella konsekvenser för delpopulationer av strömming i våra kuster och skärgårdsområden.

Det är bra att Utkastet lyfter fram behovet av mer kunskap om sociala och ekonomiska förhållanden. Ett exempel är konkurrensförhållanden mellan olika kategorier fiskande. De sociala konflikter som fiskefrågorna hyser bör inte negligeras.

Under huvudmålet Kunskap och kommunikation finns tre delmål, (5), (6) och (7), som handlar om att ”myndigheter och näringar ska samarbeta med berörda parter” på olika områden. Särskilt delmål (6) om att ”sprida objektiv och rättvisande information till allmänheten om svenskt fiske och vattenbruk” i syfte att motverka näringarnas dåliga rykte ter sig problematisk och bör lämpligen strykas. Näringarna kan förväntas vilja sprida positiv information om respektive näring. Myndigheterna bör hålla sig till att sprida saklig och korrekt information. Är till exempel fisketrycket på ett bestånd ett visst år större än vad forskarna har rekommenderat förtjänar allmänheten att få reda på det, även om politikerna har godtagit ett för högt fisketryck. Likaså förtjänar allmänheten att få reda på om gifthalterna i ål överskrider gränsvärdena, även om detta skulle inverka negativt på fiskets eller vattenbrukets rykte.

Ett eftersatt forskningsområde är forskning om förvaltning. Varför missas beslutade miljömål, trots relativa långa ledtider? Varför används inte befintliga verktyg i högre utsträckning? Vad kan göras bättre? Vilken roll spelar brister avseende målbeskrivningar, tydliga kriterier för prioriteringar och avvägningar, analys av risker eller övervägande av vilka styrmedel som kan användas för att uppnå de uppställda målen?

Ett aktuellt exempel är EU:s havsmiljödirektiv, med det övergripande målet att våra havsområden ska uppnå God miljöstatus till 2020. Direktivet nämns i Utkastet tillsammans med ett antal andra beslutade direktiv, mål, konventioner och andra styrbeslut, dock utan att diskutera måluppfyllelsen. I fiskeripolitiken finns sedan 2013 en uttrycklig koppling till havsmiljödirektivet. Ändå har det varit svårt att få ihop havsmiljöförvaltningen och fiskeförvaltningen. En del av svaret på frågan om varför inte målen nås kommer förmodligen att vara just det som lyfts fram ovan: brist på tydliga prioriteringar och principer för avvägningar mellan en mångfald av motstridiga mål.

Några andra exempel på förvaltningsrelaterade frågor som väcks av Utkastet är:

- a) Hur kan det komma sig att kustfisket har haft en sämre utveckling än insjöfisket när dessa har en mycket likartad struktur?
- b) Hur genomdrivs användande av den bästa möjliga tekniken? Behövs mål om att ersätta exempelvis trålfiske med annat fiske som har mindre negativa effekter på miljön? Finns möjlighet att miljöpröva fiskemetoder på samma sätt som vattenbruk? Räcker befintliga styrmedel eller behövs nya? (Dessa frågor relateras till delmål (4) och (5) under huvudmålet om Väl förvaltade och fungerande ekosystem.)
- c) Främjas genom exempelvis krav på kostnadseffektivitet och konsekvensanalyser en omvänd försiktighetsprincip som sätter den försiktighetsprincip som ska tillämpas enligt miljö- och fiskeripolitiken ur spel?⁶
- d) Missgynnas det småskaliga fisket av den förda förvaltningen, inklusive flott-, subventionspolitiken? Hur skulle en förvaltning, flott- och subventionspolitik utformas för att gynna det småskaliga fisket utan att underminera miljöhänsynen?

Slutsats

Sammanfattningsvis anser Östersjöcentrum att det behövs betydande kompletteringar för att strategin ska kunna uppfylla syftet att ge en tydlig inriktning för myndigheternas arbete. Kompletteringarna behövs också för att ge en fastare grund för samverkan med andra intressenter.

- Målkonflikter och intressekonflikter behöver synliggöras. En vägledning för prioriteringar och avvägningar behövs.
- Det behövs en utvärdering av den befintliga strategin och en beskrivning av vad som skiljer den nya från den gamla.
- Vissa nyckelbegrepp behöver definieras eller förklaras.
- Strategin skulle tjäna på en mer utförlig och nyanserad bild av de ekologiska förutsättningarna för fiske, fisketurism och vattenbruk.
- Det behövs en tydligare analys av hinder och framgångsfaktorer för en lyckad förvaltning.

⁶ Karlsson, M. och Gilek, M. 2019, Mind the gap: Coping with delay in environmental governance, *Ambio* 49, 1067–1075 (2020). <https://doi.org/10.1007/s13280-019-01265-z>

I framtagandet av detta yttrande har följande personer medverkat (i bokstavsordning):

Charles Berkow, omvärldsbevakare

Henrik Svedäng, forskare

Vänligen

Tine Elfving

föreståndare

BILAGA – Exempel på potentiella mål- och intressekonflikter

Under t.ex. huvudmålet *Välförvaltade och fungerande ekosystem*, handlar delmål (2) om både bevarande och hållbart nyttjande av akvatiska ekosystemtjänster. Hur görs avvägning mellan olika ekosystemtjänster, exempelvis mellan fisk som livsmedel och fisk som ekosystemkomponent?

Delmål (4) handlar bland annat om bästa möjliga teknik. Hur hanterar man en eventuell konflikt mellan strävan efter bästa möjliga teknik och lönsamhet för vissa segment? Bottentrålningens effekter på mål i havsmiljödirektivet är ett exempel som har diskuterats. Skillnader i bifångst vid fiske för havskräftor med trål respektive burar är ett annat exempel.

I samband med delmål (5), som handlar om att se över, rationalisera och effektivisera regelverk, uttrycks en potentiell motsättning mellan regelverk som syftar till att värna akvatiska miljöer och den lönsamhet och flexibilitet som en näring önskar. Försök att göra rationalisera och effektivisera regelverk som resulterar i ökad flexibilitet kan vara gynnsam för befintliga aktörers kortsiktiga lönsamhet. Men detta kan ske på bekostnad av miljön, andra aktörer och långsiktiga lönsamheten.

Önskemål om flexibilitet kan också försvåra den tillsyn och kontroll som efterlyses i delmål (8). Även här kan finnas en avvägning mellan delar av näringars kortsiktiga lönsamhet och andra önskemål. Ett tydligt exempel är svårigheten att inför den moderna tekniken med övervakningskameror som nämns redan i Artikel 15 grundförordningen för EU:s fiskeripolitik från 2013.

Också delmål (9), om minskad klimat-, miljö- och resurspåverkan kan åtminstone på kort sikt komma i konflikt med den kortsiktiga ekonomiska lönsamheten hos vissa delar av fiskenäringen. Befintliga undantag från skatter på drivmedel kan både påverka den relativa lönsamheten mellan olika sektorer och förhålla en minskning av miljö- och klimatpåverkan.⁷ På längre sikt kan en avveckling av denna typ av subventioner gynna delar av näringen och missgynna andra.

Under huvudmålet *Konkurrenskraft, lönsamhet och sociala värden* handlar delmål (1) att bo, leva och verka i hela landet. Delmål (2) handlar om att samtliga av fiskets och vattenbrukets delsegment är lönsamma. Det finns klara målkonflikter mellan att främja det storskaliga, respektive det småskaliga fisket. Hur ska ekonomiska intressen hos en grupp vägas mot en annan? Till exempel finns medierapporter om att en generationsväxling inom det småskaliga fisket stoppats med hänsyn till det inte finns utrymme för ytterligare yrkesfiske av strömming, samtidigt som merparten av uttaget kommer från det storskaliga fisket.⁸

⁷ Sumaila, U.R. m. fl. 2008. Fuel price increase, subsidies, overcapacity, and resource sustainability. ICES Journal of Marine Science 65: 832–840.

⁸ Söderman, L, 2019, Fortsatt kraftgång inom yrkesfisket, Skärgården, 2019-03-02 <http://www.skargarden.se/fortsatt-kraftgang-inom-yrkesfisket/>



Under förtydligandet av delmål (4) om hållbart fiske och fisketurism nämns ett antal värden som bidrar till Sveriges attraktionskraft. Dessa värden är intimt förknippade med just de småskaliga segment av fiskenäringen som kan missgynnas av dagens flott- och subventionspolitik.

Likaså kan finnas intressekonflikter mellan yrkesfiskare som fiskar för humankonsumtion (delmål (6)) och de som fiskar för exempelvis foder till fiskodling. Att Sverige har en numera en låg produktion av konsumtionsfisk beror på att bestånden till stora delar har fiskats bort.⁹

Delmål (8) handlar om att både bevara och restaurera ekosystem och att utveckla fiske- och vattenbruksnäringarna. På den korta sikt som förvaltningsbeslut ofta fattas på kan det finnas tydliga konflikter mellan bevarandemål och vissa tolkningar av utvecklingsmålet.

⁹ Ask, L. Gustavsson, T. & Westerberg, H. 2015. Varför har fiskeriförvaltningen inte varit lyckosam? Aqua reports 2015:14