

Kontakt: Datum: 2025-01-15
E-mail: Anton.Paulrud@pelagic.se Recipient: **Havs- och vattenmyndigheten**
Telefon: 076- 846 68 08 Dnr.: 2024-003930

Yttrande om förslag till trålförbud efter pelagiska arter

HaV föreslår införande av trålförbud efter pelagiska arter i en del av centrala Östersjön från 1 februari 2025 till och med den 30 april 2027. Nedan ger Swedish Pelagic Federation (SPF) vår syn på det föreslagna försöket och Havs- och vattenmyndighetens (HaV:s) konsekvensbeskrivning.

Sammanfattning

SPF välkomnar kunskapsinsamling om sill/strömming. Kunskapsinsamlingen kräver dock inte massiva förbudsområden för fisket med allvarliga ekonomiska konsekvenser för såväl det småskaliga och det regionala fisket som återstående beredningsindustri på ostkusten. Förslaget går emot de målsättningar och strategier som tagits fram av politiken avseende ökad andel pelagisk fisk till konsumtion och dess bidrag till livsmedelsberedskap. Därtill följer detta förslag inte det uppdrag som regeringen lagt på myndigheten. SPF ställer sig emot förslaget i sin helhet och sammanfattar nedan våra huvudsakliga synpunkter.

- SPF anser att förslaget saknar laglig grund samt att det inte följer uppdraget.
- Försökets syfte är otydligt och upplägget ovetenskapligt.
- Kunskapsinhämtningen i försöket kan genomföras utan föreslagen reglering.
- Om det egentliga syftet är att, mot bakgrund av de politiska drivkrafterna, skapa ett större fiskefritt område så är SPF öppet för en sådan diskussion.
- Förslaget kommer innebära långtgående negativa effekter på fisket och beredningsindustrin i Östersjön, och en mer grundläggande konsekvensanalys hade kunnat visa detta.
- Effortförskjutningen riskerar att kraftigt motverka/omöjliggöra politiska målsättningar och strategier om ett ökat fiske till livsmedel liksom att det pelagiska fisket ska bidra till livsmedelsberedskapen.
- Utslagningen av småskaligt kustfiske rimmar illa med GFP:ns målsättning att främja detta fiske.

Laglig grund för HaV:s förslag

Det vetenskapliga projektet föreslås genomföras som nationella åtgärder i enlighet med artikel 20 i grundförordningen (1380/2013).

Enligt artikel 20.1 får en medlemsstat "vidta icke-diskriminerande åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskbestånden och för att bibehålla eller förbättra bevarandestatusen för de marina ekosystemen inom en gräns på tolv nautiska mil från dess baslinjer, förutsatt att unionen inte har antagit åtgärder för bevarande och förvaltning särskilt för detta område eller åtgärder som specifikt avser det problem som identifierats av den berörda medlemsstaten. "

För strömning i centrala Östersjön finns både EU:s årliga TAC-förordning och den fleråriga planen i Östersjön. Dessutom antogs ytterligare stängningsperioder för att skydda lekströmning i ICES-områdena 24, 25 och 27 under 2024. Därför finns det tydliga exempel på att unionen antagit åtgärder för bevarande och förvaltning av den centrala Östersjöströmningen, vilket gör att användningen av artikel 20 inte är tillämplig för projektet.

Vidare står inget om att artikel 20 är tillämplig för vetenskapliga försök, som i detta fall, och det behöver därför utredas vidare om Sverige och HaV har adekvat laglig grund för förslaget till fiskeförbud. Förbudet är ett led i ett vetenskapligt försök, och inte en åtgärd för vare sig bevarande eller förvaltning av fiskbestånden. Artikel 20 är därför sannolikt inte tillämplig och förbudet saknar i så fall laglig grund.

I Regeringens uppdrag från maj 2022 till HaV om att på prov införa förvaltningsåtgärder som motsvarar en utflyttning av trålgränsen framgår det tydligt att "Vid upprättandet av försöksområdena behöver det nuvarande fiskets bedrivande beaktas så att det inte drabbas oproportionerligt hårt [...]. Det är viktigt att ett fiske av lokal och regional betydelse samt fiske för direkt användning som livsmedel kan fortgå [...]. Dessa skrivningar frångår HaV helt med det aktuella förslaget som drabbar småskaligt fiske av lokal och regional betydelse hårt. Det är stor risk att fiskefartyg inom det mindre segmentet tvingas lägga ned sin verksamhet helt som en konsekvens av projektet och förbudsområdet. SPF kräver att HaV följer sitt uppdrag så att det lokala och regionala fisket inte (som i förslaget) drabbas oproportionerligt hårt.

Samråd med andra länder

I remissen framgår att samråd har genomförts med Danmark och Finland, inom Baltfish samt med den rådgivande nämnden för Östersjön BSAC. Däremot framgår inte vilka synpunkter som framförts i dessa samråd och om grannländerna med tillträde till fiske innanför 12 sjömil (Danmark och Finland) har bifallit förslaget. Utan ett sådant godkännande (samråd) från dessa länder är förslaget olagligt och kan inte genomföras. Vidare är det av förslaget otydligt om finska och danska fartyg omfattas av förbudet, eller endast svenska fartyg. I det tidigare fallet kan alltså ett storskaligt fiske av t.ex. danska fartyg fortgå, medan allt svenskt fiske, inklusive det småskaliga förbjuds.

Förslagets bakgrund, syfte och mål

Förslagets syfte är otydligt och verkar ha en rent politisk grund snarare än en vetenskaplig sådan. SPF ser inte att förslaget leder till bättre måluppfyllelse avseende de rådande politiska målsättningarna såsom den gemensamma fiskeripolitiken. Om det egentliga syftet är att, mot bakgrund av de politiska drivkrafterna, skapa ett större fiskefritt område så är SPF öppet för en sådan diskussion.

Bakgrunden till detta projekt uppstod snarare i en tid av nedgång för det centrala östersjöströmmingsbeståndet samtidigt som det pågick ett större industriförsök med konsumtionsfiske i Västervik (se mer om detta nedan). Dessa båda faktorer ledde till medial kritik mot de storskaliga fartygen och "industriell trålning" nära kusten, vilket resulterade i politiska initiativ i form av bland annat detta projekt. Med dagens fiskemönster är det kust- och regionalkvotsfartyg som drabbas av den föreslagna fiskeregleringen i detta område.

Under 2017–2020 gjorde den numera nedlagda fiskindustrin i Västervik ett försök med att filéa sill för konsumtion. Fabriken var annars specialiserad på att blockfrysa fisk, främst för djurfoder. Under dessa år fiskade ett antal stora svenska fartyg sill relativt nära kusten till denna fabrik. Under samma år minskade sillkvoterna och fiskstorleken var på grund av naturliga orsaker mindre än vad fabriken filémaskiner klarade av. År 2020 stängdes fabriken i Västervik helt och detta fiske upphörde men mediadebatten i Sverige om stora fartyg som fiskar nära kusten hade då fått fäste. I kombination med kvotminskningarna under åren 2020–2024 ändrades fiskemönstret för de större fartygen helt till en inriktning mot nästan bara skarpsill, vilken fångas i helt andra delar av Östersjön.

Rådgivningen från ICES från 2024 visar att de senaste årens förvaltningsåtgärder har bidragit till en betydligt bättre situation för det centrala sillbeståndet i Östersjön. Beståndet ökar och ICES lägsta nivå i rådgivningen för 2025 var en ökning av kvoten på mer än 100%. En av slutsatserna i SLU:s underlag till förslaget är att den mest tillförlitliga åtgärden för att öka sillens biomassa är att minska fiskeridödligheten, dvs. kvoterna. Detta har nu gjorts i centrala Östersjön under flera år i rad. I bakgrundsrapporten från SLU dras också slutsatsen att eventuella effekter av rumsliga avstängningar är svåra att förutse, eftersom detaljerade kunskaper om sillbeståndets struktur och vandringsmönster saknas. Oavsett dessa konstateranden är det just det som det vetenskapliga försöket har som mål att utvärdera.

Bakgrundsuppgifterna om fiske i projektbeskrivningen är begränsade till åren 2012–2021. Mer nyliga (2020–2024) förvaltningsåtgärder som flera stora minskningar av TAC för strömming i centrala Östersjön har lett till tydligt förändrade fiskemönster för den svenska pelagiska flottan, där de stora fartygen riktar sitt fiske mot skarpsill utanför 12 nautiska mil (NM) i en mycket större omfattning än tidigare. Denna betydande förändring och dess konsekvenser för fisketrycket på sill/strömming längs den svenska kusten beaktas inte i bakgrundsbeskrivningen eller övervägandena för detta projekt, vilket är en allvarlig brist. Dessutom är analysen och förståelsen av fiskemönster och användningsområden för den fisk som landats av den svenska pelagiska flottan undermålig i bakgrundsbeskrivningen för projektet.

Beskrivning av det svenska pelagiska fisket och konsekvenser av förslaget

Förslaget innehåller en mycket kort och ytterst otillräcklig konsekvensanalys av påverkan på fisket av förbudet. HaV drar slutsatsen att konsekvenserna framförallt för det småskaliga trålfisket kan bli allvarliga men adresserar inte detta ytterligare. SPF är mycket kritiska till konsekvensanalysen och menar att en betydligt mer utförlig konsekvensanalys måste genomföras. Denna kommer visa att konsekvenserna av förslaget för det pelagiska fisket på kust- och regionalkvot samt för beredningsindustrin är helt orimliga och oacceptabla och att förslaget därför inte under några omständigheter kan genomföras.

Eftersom beskrivningen av det pelagiska fisket och konsekvenserna av förslaget är så undermålig ger vi en tydlig beskrivning av konsekvenserna här:

- **Beredningsindustri och marknadsförutsättningar**

Den effortförskjutning som troligen blir effekten av försöket riskerar att ge negativa effekter på ostkustens fiskberedningsföretag och därmed politiska målsättningar att en högre andel av den pelagiska fisken ska användas till livsmedel och också bidra till en förbättrad livsmedelsberedskap.

Marknaden för färsk hel (ofiléad) sill är praktiskt taget obefintlig. Därför behöver sillen bearbetas, åtminstone filéas, för att vara säljbar. För alla fiskare som fiskar mer än några tiotal kilo sill behöver detta göras med maskin för att inte ta orimligt lång tid.

Den svenska förädlingsindustrin i centrala Östersjöregionen består av endast två fabriker; en något större i Simrishamn och en mindre i Nordersund. Längs hela den övriga svenska ostkusten finns inga andra beredningsindustrier för pelagisk fisk (förutom de små mängder av surströmming som förädlas i Bottenhavet/Bottenviken).

Dessa två fabriker har en begränsad kapacitet för landning och mottagning av pelagisk fisk och antalet och storleken på fartyg som kan landa här är därför också begränsad. I den större fabriken landar 1–2 större (ca 35 meter) och 1 medelstort (ca 19 meter) regionalkvotfartyg sin fisk. Fabrikerna är helt beroende av dessa större fartyg då de kan leverera råvara året runt.

I den mindre fabriken har 4 kustkvotfartyg (<12 meter) och ibland 1 medelstort (23 meter) regionalkvotfartyg landat. Detta är ungefär maxkapaciteten för dessa fabriker med den svaga marknadssituationen i Sverige för pelagisk fisk från Östersjön (SLV:s kostråd kopplat till dioxin, rött ljus på WWF:s fisklista och andra faktorer som påverkar kundernas val). Skarpsill från Östersjön äts traditionellt inte alls i Sverige, men små mängder blockfrost skarpsill för konsumtion exporteras utomlands. Båda fabrikerna levererar råvara till surströmmingsindustrin, en produktion av stor politisk betydelse under senare år.

Omlokaliseringen av fiskeinsatser är en oavsiktlig konsekvens av områdesavstängningar. Om områden är stängda är en grundlig undersökning av effekterna på omgivande områden absolut nödvändig för att utvärdera effekten av det omlokaliserade fisket. Samma mängd fisk kommer sannolikt att fångas (beroende på TAC-variationer), men i andra områden och sannolikt av andra fartyg. Ett ökat fiske av fler fartyg i exempelvis Hanöbukten kan påverka de fartyg som redan nu fiskar i detta område negativt, liksom

beredningsindustrierna i Simrishamn och Nogersund som är beroende av fisken från Hanöbukten.

Vad gäller mottagningen av fisk i Västervik som nämns i konsekvensanalysen är det osäkert om denna kan finnas kvar då det är möjligt att volymerna fisk som landas här påtagligt minskar på grund av förbudet. Siffrorna som HaV redovisar för landningar av större fartyg i Västervik inkluderar den period vi beskriver ovan med en riktad satsning mot konsumtionsfiske och är inte en rättvisande bild av hur landningarna ser ut på denna ort efter att fabriken lagts ned.

- **Kustkvotfartygen (<12 meter)**

Kustflottan som fiskar sill i ICES-område 24–25 och 27 består av 10–15 små (mindre än 12 meter) trålare och ett antal mycket småskaliga fiskare med garn. Garnfisket minskar på grund av problem med predation och redskapsskador från säl och skarv. Antalet små trålare i den svenska Östersjöflottan har ökat de senaste åren eftersom trålen är det enda riktigt sälsäkra redskapet.

Endast ett fåtal av de mindre trålarna som fiskar på kustkvot levererar sill till beredningsindustrin. De har sin hemmahamn i Nogersund och bedriver sitt fiske i Hanöbukten. De flesta av de svenska fartygen under 12 meter fiskar 90–100 % till fiskmjöl/fiskolja. Fisken från dessa fartyg landas normalt i containrar som sedan transporteras till fiskmjöls-/oljeindustrin i Danmark. De har inte tillgång till någon sorteringsutrustning eller fiskförädlingsindustri som kan ta emot deras landningar.

Av olika orsaker, bl.a. säkerhetsskäl (dvs dåliga väderförhållanden), kan dessa små fartyg inte fiska utanför 12 NM. Till följd av det föreslagna projektet skulle större delen av kustflottan längs den svenska ostkusten därför förlora möjligheten att bedriva sitt fiske och skulle följaktligen sannolikt behöva lägga ner sin fiskeverksamhet helt. Till och med ett års "vetenskapligt försök" skulle innebära ett år utan inkomst för dessa små fiskeriföretag, och de har inte de ekonomiska marginalerna för att klara av det. Även med full täckning för kostnader under ett eventuellt stillaliggande är det inte säkert att det småskaliga fisket återupptar sin verksamhet efter försökets slut. Denna konsekvens av förslaget väljer HaV att inte nämna i sin konsekvensanalys, utan hänvisar till "minskade fångster" och att enstaka fartyg kan behöva byta hamn.

SPF konstaterar att försökets utslagning av småskaligt kustfiske rimmar illa med GFP:ns målsättning att främja detta fiske.

- **Regionalkvotsfartygen (12–35 meter)**

Regionalkvotsfartygen, som endast fiskar och landar i Östersjön, består idag av ca 10 fartyg mellan 15 och 35 meter. De får inte fiska eller landa utanför Östersjön och en del av deras kvot är ej överlåtbar. De regionala fartygen använder i stor utsträckning traditionella fiskevatten som använts i generationer och den viktigaste fiskeplatsen för detta segment ligger i området mellan 4 och 12 NM.

Majoriteten av de regionala fartygen fiskar till 100 % efter fiskmjöl/fiskolja. Endast de två största (båda långt över 24 meter) och en mindre (under 24 meter) är inriktade på fisk för konsumtion för en majoritet av sitt fiske. Resten av de regionala fartygen, som alla är under 24 meter, fiskar till övervägande del till fiskmjöl/fiskolja och endast en mycket liten del av deras landningar sorteras och används för konsumtion. De flesta fartyg har inte tillgång till någon sorteringsutrustning eller fiskförädlingsindustri som kan ta emot deras landningar.

För de större regionalkvotsfartygen som fiskar mest för konsumtion landas fortfarande en väsentlig del av kvoten för fiskmjöl och fiskolja, och det är en viktig del av fiskeföretagens ekonomi. Denna del av kvoten får fortfarande fiskas utanför 12 NM under projektets gång, men till större kostnader (t.ex. längre fisketid och högre bränsleförbrukning på grund av längre gångavstånd) och sämre vinst för fartyget än att fiska samma mängd fisk närmare land.

- **De större fartygen (>35 meter)**

De större svenska fartygen som fiskar i Östersjön är helt inom det pelagiska ITQ-systemet och kan ha kvoter både i Bottenhavet, Östersjön, Skagerrak/Kattegatt och Nordsjön. I centrala Östersjön fiskar dessa fartyg främst skarpsill efter fiskmjöl/fiskolja. De har en hög flexibilitet när det gäller var de kan fiska sina kvoter och kommer att påverkas minst av alla svenska fartyg av de föreslagna projektområdena. Med största sannolikhet kommer denna del av flottan att ha stor nytta av projektet genom möjligheten att köpa fiskerättigheter från de regionala fartyg som eventuellt tvingas lämna flottan.

Projektets (o)vetenskaplighet och upplägg

Det verkar inte finnas några vetenskapliga hypoteser i projektet. Projektet saknar en saklig biologisk bakgrund som visar varför det bör genomföras.

Projektets utformning är mycket otydlig och saknar både en före-efter eller en kontrollområde-studieområdesdesign. Utifrån detta kan man starkt ifrågasätta hela projektets vetenskaplighet. Resultaten kommer därför inte kunna jämföras med något annat, varken hur det såg ut i området innan projektet, eller hur det utvecklas jämfört med andra områden utan fiskeregleringar.

Projektområdet (förbudsområdet) är mycket stort. Därför är det fortfarande osäkert hur eventuella resultat av det ”vetenskapliga projektet” kommer att utvärderas och mot vad. Det finns inga utpekade kontroll-/referensområden med fortsatt fiske för jämförelse. Naturliga förändringar i populationen, geografisk utbredning, naturlig dödlighet, ålders- och storleksfördelning samt effekter av andra förvaltningsåtgärder såsom TAC-sättning och fiske i andra områden kommer att påverka beståndet. Det beskrivs inte i förslaget hur sådana förändringar kommer att kontrolleras för i projektet. Utifrån detta går det heller inte att dra några vetenskapligt underbyggda slutsatser utifrån den föreslagna stängningen och det så kallade vetenskapliga försöket.

Flera av arbetspaketen i det föreslagna projektet är möjliga att utföra även utan områdesavstängningarna för att öka kunskapen om sillen och det ekosystem den är beroende av. Insamling av fiskprover har t.ex. redan gjorts i hela Östersjön men aldrig analyserats. SPF anser att denna kunskapsinhämtning kan ge viktig kunskap, men att förbudsområdet i sig är helt utan mening. Genomförs projektet kommer tyvärr tid och resurser att läggas på ett på ett meningslöst försök istället för den kunskapsinsamling som går att göra redan idag. Kunskapsinhämtning kan tvärtom underlättas av att det finns fiskefartyg som på ett kostnadseffektivt sätt kan hjälpa forskningen att samla in data kring fisken i området.

Uppföljning och utvärdering

Uppföljnings- och utvärderingsprogrammet är inte tydligt beskrivet. Det finns inte heller någon definition av t.ex. ”god populationsstruktur” och det kommer därför vara helt omöjligt att utvärdera om en sådan har uppnåtts i projektet. Det är mycket viktigt att

dessa aspekter är tydligt definierade och genomtänkta för ett projekt av denna skala. Vidare påminner vi om att den utflyttning som gjordes av trålgränsen redan i början av 2000-talet (till 4 NM) aldrig har utvärderats sett till effekter på varken fiskbestånd eller yrkesfiske men att man trots det nu vill utföra samma sak en gång till.

Om ni har några frågor kopplade till detta yttrande, kontakta oss gärna!

Vänliga hälsningar,

Anton Paulrud,
Swedish Pelagic Federation PO