

Så löser vi fiskekrisen!

EUs gemensamma fiskeripolitik står inför en gigantisk uppgift: Att stoppa överfiskningen av våra hav och samtidigt bevara fiskebaserade kulturmiljöer. Dagens politik – som är grundad på ett system med detaljerade regleringar – fungerar inte. En generell lösning på fiskekrisen är en övergång till rättighetsbaserad förvaltning. Detta innebär att individer eller grupper får en exklusiv rätt att nyttja ett bestånd. Internationella erfarenheter visar att systemet har stor potential att lyckas. I denna artikel analyserar vi varför länder som har infört fiskerättigheter har nått framgång medan EUs fiskeripolitik har gått på grund. Dessutom presenteras exempel inom svensk fiskeriförvaltning där fiskerättigheter faktiskt har införts.

Få har kunnat undgå att uppmärksamma de larmrapporter om tillståndet i våra hav som avlöst varandra på senare tid. Fokus har varit på torsken och de fiskekvoter som EUs fiskeministrar varje år regelmässigt sätter högre än den biologiska rådgivningens rekommendationer (ICES 2007). Överfiske är emellertid inte ett problem som är unikt för EU eller för torsken, utan förekommer över hela världen. FNs livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO) uppskattar att 75 procent av världens marina fiskbestånd är fullt utnyttjade eller överutnyttjade (FAO 2002). Vi vet att fisket måste minska. Frågan är hur.

I en tidigare artikel i *Ekonomisk Debatt* har Brady (2005) analyserat uppkomsten av dagens fiskeproblem och varför EUs nuvarande förvaltning har dåliga förutsättningar att lyckas. Problemet är inte EUs gemensamma fiskeripolitik (GFP) i sig, den behövs, utan att de medel som valts inte har lyckats förverkliga målen för politiken. Hultkrantz (2007) påminner oss om att problemen i fisket har funnits länge och att den nödvändiga politiska viljan att ta itu med problemen har varit svag (Ds1997:81; Andersson 2006).

Syftet med denna artikel är att visa på en möjlig lösning till fiskekrisen som är inom räckhåll, se *rättighetsbaserad förvaltning (Rights Based Management, RBM)*. RBM innebär att individer eller grupper av individer får exklusiv rätt att nyttja ett bestånd. Rättighetsbaserad förvaltning förändrar de ekonomiska drivkrafterna så att det lönar sig för den enskilde fiskaren att tänka mer långsiktigt. Den grundläggande åtgärden för att uppnå detta är att stoppa det fria tillträdet till resursen (Wantrup och Bishop 1975). Utifrån en begränsad grupp fiskare kan sedan ytterligare förvaltningsåtgärder vidtas.

Rättigheter inom fisket kan specificeras på ett flertal sätt och om det

MARK BRADY OCH STAFFAN WALDO

Mark Brady är fil dr i naturresurs- och miljöekonomi och forskare vid Livsmedelsekonomiska institutet (SLI) i Lund. Hans arbete omfattar framför allt miljöekonomiska aspekter av EUs gemensamma jordbruks- och fiskeripolitik. mark.brady@sli.lu.se

Staffan Waldo är fil dr i nationalekonomi och forskare vid Livsmedelsekonomiska institutet (SLI) i Lund. Hans arbete omfattar framför allt ekonomiska aspekter av svensk och europeisk fiskeriförvaltning. staffan.waldo@sli.lu.se

Artikeln är en sammanfattning av rapporten "Att vända skutan – ett hållbart fiske inom räckhåll" till Expertgruppen för Miljöstudier av Brady och Waldo (2008a).

sker bäst genom individuella säljbara fångstkvoter (s k ITQ), samförvaltning eller på något annat sätt beror på de specifika egenskaperna i fisket i fråga (Brady och Waldo 2008b). Erfarenheter visar att fiskerätter är ett flexibelt förvaltningsinstrument som kan anpassas efter de ekologiska och sociala förutsättningarna: Det som är den bästa lösningen för ett storskaligt industrifiske behöver inte vara det i ett kustnära samhälle. Oavsett vilken typ av äganderätter som specificeras har systemet potential att uppnå både ett kostnadseffektivt och långsiktigt hållbart fiske.

Vår genomgång av de internationella erfarenheterna av fiskerättigheter visar att systemet har stor potential att lyckas (Brady och Waldo 2008a). De två länder som har mest utvecklade system med fiskerättigheter i dag är Island och Nya Zeeland, men rättigheter finns också i länder som Norge, Danmark, Storbritannien, Holland, Estland, USA, Kanada, Japan, Australien, Namibia m fl. Fiskerätterna i dessa länder har lett till minskad kapacitet i flottan och ökade möjligheter att anpassa fisket och fiskprodukterna till marknadens behov.

1. Ägande av naturresurser kontra fiskerättigheter

Grundproblemet i dagens fiske är att tillträdet till olika fiskresurser – olika arter och fångstområden – är fritt för licensierade fiskare. Eftersom nyttkomna fiskare ökar kapaciteten och minskar lönsamheten i fisket är det ekonomiskt olönsamt för den enskilde att investera tid och pengar i förvaltning (en allmänningens tragedi uppstår). Därmed skapas inga ekonomiska drivkrafter för att periodvis minska uttagen av fisk: Vinsterna av ett uppbyggt bestånd riskerar alltid att få delas med andra. En metod för att skapa ekonomiska incitament för minskat fiske är att ta ut ett resurspris (s k *user cost*) på fisk, vilket skulle kunna lösas genom en skatt på fångster (Andersson 1977). Denna lösning har dock inte kommit till användning i praktiken. Ett allt vanligare alternativ är i stället att definiera fiskerätter.

Fiskerätter innebär inte att resursen privatiseras, utan fisken kommer fortfarande att tillhöra samhället. Fiskerätter kan i stället utformas antingen som rättigheten att göra *uttag* från ett bestånd eller som rättigheten att *förvalta* beståndet (Schlager and Ostrom 1992). Uttag är rättigheten att minska resursen, medan rätten till förvaltning är en mer långtgående delegering av samhällets rättighet att kontrollera resursen (t ex genom fiskestopp) samt att bestämma hur tillkommande förmåner eller kostnader ska fördelas.

2. Utformning av äganderätter i fiske

Privat ägande av marina resurser är naturligtvis mer komplicerat än ägandet av land, bl a eftersom det inte går att identifiera enskilda fiskar innan dessa fångats. Det är dock möjligt att genom fiskeripolitiken/lagstiftning definiera fiskerättigheter som ger samma drivkrafter som en privat äganderätt. På samma sätt som en lantbrukare som äger mark har ett incitament

att vårda marken, kommer en fiskare med uttagsrätt att ha ett incitament att vårda bestånden.

Det första steget för att skapa rättighetsbaserad förvaltning är att stoppa det fria tillträdet till fiskresursen. Detta problem är redan delvis löst. Tillträdesfrågan regleras i Sverige i dag av en fartygslicens och av en yrkesfiskelicens som begränsar vilka personer som får lov att bedriva fiske. Yrkesfiskelicensen är av tradition generell och ger tillgång till allt fiske på allmänt vatten. För att lösa de grundläggande problemen i fisket krävs därför åtgärder utöver den generella licensen för att reglera tillträdet.

Individuella eller grupprättigheter?

En grundläggande fråga vid utformningen av ett rättighetssystem är om rättigheterna ska tillfalla enskilda individer eller en grupp av individer. Vid enskilt ägda uttagsrätter (t ex fångstkvoter) regleras tillträdet till fisket genom att antalet rättigheter är begränsat och tillträde till fisket inte är möjligt för en individ utan fiskerätt. Om uttagsrätten tilldelas en grupp med goda förutsättningar till självorganisation, kommer det fria tillträdet till resursen att stoppas genom reglerna för in- och utträde i gruppen (Ostrom 1990; Ostrom m fl 1999). Ett sådant system är en variant av samförvaltning (se nedan). Valet mellan grupp- och individuella rättigheter är dock inte självklart ens från ett effektivitetsperspektiv eftersom det finns olika kostnader förknippade med systemen (Field 2003).

Fångst eller fiskerättigheter?

Nästa fråga är om rättigheten ska innebära rättighet till fångst eller rättighet till fiske. Rättighet till fångst ger fiskaren rätten att fånga en viss mängd fisk ur beståndet, oftast definierat som en andel av landets fiskekvot. En rättighet till fiske ger rätten att använda ett visst antal redskap eller fiskedagar. Oavsett hur konstruktionen ser ut är det rättigheten att göra uttag ur ett fiskbestånd som avses. Fångsträttigheter har en stor fördel ur ekonomisk synvinkel: Den ekonomiska drivkraften att överinvestera och överfiska avlägsnas. Det finns ingen anledning att öka fartygets fångstkapacitet om fångsten ändå inte kan öka. Denna drivkraft finns kvar med tids- eller redskapsrättigheter, eftersom det är ekonomiskt lönsamt för företaget att öka sin fångst under exempelvis den begränsade tid fiske är tillåtet. För fisken som regleras med tids- eller redskapsrestriktioner är det därför väsentligt med en tydlig koppling mellan fiskeansträngning och fångst, eftersom uttaget av fisk bestäms indirekt genom regleringarna av fiskeansträngningen. Tids- och redskapsrestriktioner kan fungera i fisken där det är svårt för den enskilde fiskaren att påverka hur mycket som fångas, t ex i fiske med passiva redskap som garn eller kräftburar.

Rättigheten att delta i förvaltning

Fiskeförvaltning kan förstärkas genom att delegera hela eller delar av förvaltningen av bestånden till rättighetsinnehavarna. Regler som tagits

fram helt eller delvis inom näringen kan förväntas ha större legitimitet än ett regelverk som lagts på ”ovanifrån” (Jentoft 1989). I ett system där individuella fiskerättigheter används utgår man vid uppdelningen från att den enskilde fiskaren är den som bäst vet hur företagets fiske bör bedrivas. Detta innebär inte att den enskilde fiskaren vet vilka förvaltningsåtgärder som *fisket som helhet* bör eftersträva. För detta krävs någon form av samordning och det är en fördel om fiskarna som kollektiv också kan göras delaktiga i förvaltningen (Jentoft och McCay 1995). Äganderätter kan med fördel förenas med ökad delaktighet i fiskets förvaltning. Hur långtgående en sådan delaktighet bör vara beror på situationen i det enskilda fisket och aktörernas erfarenhet som förvaltare. Staten har – antingen själv eller via EU-samarbetet – naturligtvis det övergripande ansvaret för förvaltningen av resursen. Rättighetsbaserad förvaltning kommer inte att överföra detta ansvar till privata aktörer, utan är i stället ett instrument som underlättar för förvaltningen.

Uppmuntrar fiskerätter till beståndsbevarande åtgärder?

Dagens fiskeförvaltning, som är baserad på regleringar, har misslyckats med sitt syfte: Att åstadkomma ett hållbart fiske (Europeiska kommissionen 2008). De medel som traditionellt använts inom fiskeripolitiken har framför allt varit inriktade på symptomen av det fria tillträdes tragedi – överkapacitet, dålig lönsamhet etc – snarare än att åtgärda grundproblemet (Brady 2004). Exempel är investeringsbidrag, ansträngningsregleringar och bidrag till skrotning av fartyg. I en rättighetsbaserad förvaltning skapas en länk mellan fiskets långsiktiga utveckling och fiskarens privata ekonomi, något som saknas i dagens system. Precis som värdet av en aktie i ett börsnoterat företag till stor del beror på de förväntade framtida vinsterna, så kommer värdet av en fiskares uttagsrätt att vara beroende av de förväntade framtida fångsterna och följaktligen beståndens storlek. Beståndsbevarande åtgärder kommer med andra ord att belönas redan i dag genom ett ökat värde på uttagsrätten. Hur stor en sådan ökning blir beror bl a på rättighetens tidshorisont. För en rättighet som inte är permanent – något som är vanligt förekommande i praktisk utformning av fiskerätter - kommer värdeförändringen endast att avspegla förväntade vinster under den period som rättigheten gäller. Överfiske kommer på motsvarande sätt att straffas genom en minskning av rättens värde. Denna incitamentsstruktur kan förklara varför fisket har verkat för lägre uttag än de statliga rekommendationerna i exempelvis Nya Zeeland (Batstone och Sharp 1999).

En närbesläktad fråga är hur incitamenten att motverka illegalt fiske påverkas av ett äganderättssystem. Fiskerikontroll påverkar priset på uttagsrätten på två sätt. Det första är en indirekt effekt via beståndens storlek. Varje fiskare vet att hans/hennes rätt blir mindre värd om bestånden minskar på grund av andras överfiske. Detta minskar acceptansen gentemot kollegors regelbrott och förväntas öka den sociala kontrollen inom fisket. Det andra sättet på vilket fiskerikontroll påverkar priset är genom att öka efter-

frågan på uttagsrätter. I ett system med ingen eller dålig fiskerikontroll blir en uttagsrätt meningslös, eftersom ingen skulle vara beredd att betala annat än ett lågt pris. Båda dessa faktorer kan förväntas minska näringens acceptans för illegalt fiske och öka acceptansen av en kontrollapparat. Genom att ett rättighetsbaserat system ökar fiskets lönsamhet finns dessutom möjlighet att finansiera kontrollen genom avgifter från fisket, vilket innebär att skattemedel som används till fiskerikontroll i dag kan användas på andra områden.

3. Exempel på rättighetsbaserade förvaltningssystem

Hur ett system med fiskerätter utformas kan få stor betydelse för fiskets utveckling. I följande avsnitt ges exempel på olika rättighetsbaserade förvaltningssystem. Syftet är att ge en bild över de praktiska möjligheterna samt de för- och nackdelar som rättighetsbaserad förvaltning kan medföra.

Individuella överförbara fångstkvoter (ITQ)

Individual Transferable Quotas, eller ITQ, är en individuell överförbar fångstkvot. Förvaltningen bygger på en fiskekvot som anger hur mycket fisk som sammanlagt får fiskas från ett bestånd. Varje fiskare får fånga en given andel av den totala fångstkvoten för en art. ITQ ger fiskaren en rättighet att ta upp fisk från det gemensamma beståndet, medan beslut om förvaltningsåtgärder, dvs hur stort det samlade uttaget av fisk under en viss period får vara, bestäms av förvaltaren (vanligtvis staten).

Ägaren till en individuell överförbar fångstkvot har stor frihet att bestämma när och hur fisket bedrivs, naturligtvis givet de regleringar om redskapsbegränsningar, skyddade områden etc som finns. Därmed har fiskaren möjlighet att planera sin verksamhet för att nå en långsiktigt god ekonomisk avkastning genom att fånga sin andel till lägsta möjliga kostnad. Fiskaren kan också utveckla sitt företag genom att handla med kvoter. På så sätt kan en fiskare som vill dra ner på verksamheten sälja sin kvot och en fiskare som vill expandera sin verksamhet kan köpa kvot. De ekonomiska drivkrafterna leder i ett ITQ-system till att flottan anpassas så att fisket sker kostnadseffektivt. I dagens situation med överkapacitet (se Waldo 2005) kommer därför flottan att minska, vilket är ett prioriterat mål inom fiskeripolitiken. En sådan minskning av kapaciteten finansieras helt utan statliga skrotningsbidrag.

Tids- och redskapsrättigheter

Tids- eller redskapsrättigheter utformas på ett liknande sätt som ett ITQ-system, men utgår från en begränsning av fiskeinsatserna i stället för av fångsterna. Ett system som ofta tas som exempel är överförbara havdagar på Färöarna. Det färöiska systemet bygger på att varje fartyg får ett antal dagar då fiske får bedrivas och dessa dagar kan sedan handlas mellan fartyg med liknande fångstkapacitet.

Samförvaltning

Samförvaltning kan med fördel användas i fisken där mer universella förvaltningssystem är mindre lämpliga, exempelvis vid traditionellt småskaligt fiske. Ofta förknippas samförvaltning med just lokala eller regionala projekt där aktörer har slagit sig samman för att lösa fiskerelaterade problem inom ett avgränsat geografiskt område. Fisket kan då fortleva under reglerade former utan att traditionella fiskemönster och beslutsformer i lokalsamhället bryts.

Samförvaltning är inte en fiskeriförvaltning i sig utan en institution som ska leda fram till effektiva förvaltningsåtgärder. Om de samförvaltande parterna inte kommer överens om ett gemensamt förvaltningssystem riskerar systemet att leda till ett sämre resultat än om fisket reglerats centralt. En av de grundläggande tankarna med samförvaltning är annars just att den lokala nivån är bättre lämpad att besluta om regler för fiskeriförvaltningen än vad en central nivå är, bl a genom att en lokal förvaltning bättre kan integrera ekologiska, sociala och ekonomiska aspekter. I många fall finns det i lokalsamhället redan fungerande institutioner för att lösa problem kring fisket. Samtidigt kräver samförvaltningen att centrala myndigheter stöttar projektet eftersom traditionella lokala institutioner lätt bryts sönder av yttre påfrestningar som beståndsminskningar och tillflöde av kapacitet utifrån (Christy 2000).

Territoriella nyttjanderätter (TURF)

En TURF (*Territorial Use Right in Fisheries*) är rättigheten att bedriva fiske inom ett avgränsat geografiskt område. Begreppet TURF kan innehålla mycket olika situationer, från stora gemensamt ägda arealer till små avgränsade och privata ytor. Ett lands ekonomiska zon (200 sjömil ut från kusten) kan ses som en TURF eftersom nationen har rättigheten att bedriva fisket på detta område och utestänga andra. På samma sätt kan en TURF vara en artificiellt avgränsad del av havet som används till privat odling av fisk eller musslor. Christy (1982) menar att man med en TURF oftast menar ett relativt litet och tydligt avgränsat område med specifikt ägarskap. I begreppet TURF ingår också att det är möjligt att exkludera utomstående från att använda området och att användarrätten till området är tydligt definierad.

4. Potentiella invändningar mot fiskerättigheter

I debatten om fiskeriförvaltning förs ofta problem som geografisk koncentration, utkast (*discard*) av fisk och fördelningspolitiska aspekter fram. Nedan diskuteras rättighetsbaserat fiske med fokus på i vilka avseenden förvaltningssystemet kan påverka dessa områden och, om påverkan är negativ, vilka politiska åtgärder som i så fall kan styra utvecklingen i en mer önskvärd riktning.

Geografisk koncentration

Modeller inom ny ekonomisk geografi visar på fördelar av geografisk koncentration i form av länkar till leverantörer och kunder (Gullstrand och Hammarlund 2007). För fisket är tydliga sådana länkar den infrastruktur i form av varv, trålbinderier, kylrum, uppköpare etc som krävs för en fungerande fiskehamn. En geografisk koncentration till hamnar som kan erbjuda god service kan därför vara ekonomiskt fördelaktig för fiskeföretagen. I dagens förvaltningssystem pågår en koncentration av fisket till västkusten. Samtidigt finns uttalade regionalpolitiska målsättningar inom fiskeripolitiken för att behålla en geografisk spridning av fiskeflottan.

I ett ITQ-system kan en fortsatt trend mot geografisk koncentration förväntas. För att förhindra alltför stor koncentration kan geografiska restriktioner på handeln med kvoter användas, något som används internationellt. Som regel är det var landningarna sker som regionalpolitiken vill påverka, eftersom landningarna ger underlag för en fungerande infrastruktur i hamnen. Regionala kvoter innebär dock en kostnad i form av minskad effektivitet i sektorn, eftersom begränsningarna innebär ett hinder för näringen att minska sina kostnader. Restriktioner i handeln kan också användas för att hindra att enskilda företag får en dominerande ställning (t ex genom ett tak för enskilda företags ägarandelar), eller för att förhindra att fiske med vissa typer av fartyg (t ex småskaligt fiske) slås ut.

Tilldelning av fiskerätter och fördelning av resursrätten

Den initiala tilldelningen av fiskerätter är en potentiellt svår fråga att lösa. Vem har rätt att bedriva fiske på våra gemensamma fiskbestånd och vem har rätt till de ekonomiska vinster som uppstår i ett väl förvaltad fiske? Eftersom fisken tillhör staten (svenska folket) är en väg att gå naturligtvis att sälja fiskerätterna och på så sätt få in medel till statsbudgeten. Internationellt har dock försäljning (genom auktioner) endast förekommit i undantagsfall. Ofta framförs i stället yrkesfiskarnas hävdrätt att ta ut fisk ur havet. Många familjer har levt på fisket under generationer och byggt upp företag utifrån de fiskemöjligheter som getts inom rådande förvaltning. Det vanligast förekommande sättet att fördela fiskerätter är därför gratis tilldelning utifrån historiska fångster.

Även om uttagsrätterna initialt tilldelas gratis av staten är det inte självklart att hela resursrätten – det ekonomiska överskottet från fisket – ska följa med rätten. Frågan är i stället vad en rättvis fördelning av resursrätten mellan fiskerättsinnehavarna och ägaren till resursen, dvs samhällets medborgare via staten, kan tänkas vara. En del av fiskets ekonomiska vinster kommer löpande samhället tillgodo genom att fiskeföretag och anställda betalar skatt på vinsterna inom det ordinarie skattesystemet. Staten har emellertid möjlighet till ytterligare intäkter från fisket genom specialutformade skatter (s k *royalty*) och avgifter. En vanlig utformning internationellt är en avgift från fisket som täcker kostnader för kontroll och administration.

Utkast av fisk

Utkast av fisk innebär att fångad fisk kastas tillbaka i havet. Denna fisk överlever som regel inte. Bifångster av fisk som inte är kommersiellt gångbar eller där kvoten är slut är oundvikligt i många fisken, men utkast förekommer också då det är mer ekonomiskt lönsamt för företaget att kasta tillbaka delar av fångsten för att ersätta denna med mer värdefull fisk, s k *high-grading* (uppgradering). Utkast av användbar fisk uppstår då det finns någon form av begränsning för hur stor kvantitet fisk som kan eller får landas. I dag utgör ofta fångstkvoten denna begränsning, men även fartygets lastutrymme kan vara en begränsande faktor. Olika typer av rättighetsbaserad förvaltning kan ha mycket olika påverkan på incitamenten för utkast av fisk. Anledningen är att det inte primärt är den rättighetsbaserade förvaltningen utan begränsningen av hur mycket fisk som kan landas som är den drivande kraften.

En typ av rättighetsbaserat system som har mycket små utkast är fiskerätter för tid eller redskap, exempelvis havdagar. I detta system får hela fångsten föras iland och säljas (dvs det finns ingen begränsande kvot). Individuella överförbara kvoter (ITQ) bygger däremot på en landningsbegränsning i form av kvoter, vilket innebär att utkast kan uppstå i systemet. För att undvika utkast krävs åtgärder både för att undvika oönskade fångster och för att hantera de oönskade fångster som ändå uppstår. Åtgärder som kan minska de oönskade fångsterna är exempelvis ökad selektivitet i redskapen, fredande i realtid (fisket i ett område stängs om andelen oönskade fångster är för hög), möjlighet till överföring av kvoter samt avgifter på bifångster. Samtliga dessa åtgärder går att genomföra i ett rättighetsbaserat system. Exempelvis i ett ITQ-system kan en fiskare som fått oönskade fångster köpa kvot i stället för att kasta tillbaks fisken och fiskare kan i förebyggande syfte anpassa sitt kvotinnehav efter sitt personliga fiskemönster.

5. Erfarenhet av fiskerätter i Sverige

I Sverige finns ett antal exempel på fiskerätter. Systemen omfattar som regel antingen fisken som är förhållandevis små eller system som är under uppbyggnad. Nedan ges ett antal exempel på svenska erfarenheter.

Enskilt vatten

En mycket väl utvecklad form av fiskerätt som används i Sverige är enskilt vatten. Enskilt vatten ingår i en fastighet och tillhör därför fastighetsägaren på samma sätt som fastighetens mark. Enskilt vatten är en territoriell äganderätt (TURF).

OECD (2006) tar i sin genomgång av rättighetsbaserad förvaltning i OECD-länderna upp enskilt vatten i Sverige som den mest utvecklade äganderätten i OECDs fiske. Det är möjligt för fastighetsägaren att utestänga andra från att fiska och äganderätten till vattnet är vidare permanent, väl skyddad i gällande lagstiftning och överförbar genom att det är möjligt

att köpa och sälja den fastighet vattnet tillhör. En skillnad mellan ägande genom enskilt vatten och exempelvis ett ITQ-system är att vid enskilt vatten äger fastighetsägaren inte bara rätten till fångster utan även de biotoper där bestånden lever. Detta gör det möjligt att investera i bestånden både genom ett varsamt fiske och genom fiskevårdsåtgärder som förbättrar fiskens levnadsvillkor, dvs vattenägaren har förvaltningsrätten för bestånden. Flera fiskevattenägare som var och en endast äger en del av en biotop kan bilda ett fiskevårdsområde – som är en typ av samförvaltning – för att sköta de gemensamma bestånden.

Samförvaltning

Samförvaltning sker ofta i relativt små fisken där antalet aktörer är tillräckligt litet för att det ska gå att effektivt besluta och upprätthålla lokala regler. Ett sådant exempel är fisket efter räka i Gullmarsfjorden. Fisket bedrivs med små fartyg som normalt sköts av en ensam fiskare. Fjorden blev marint reservat 1983 och öppnades sedan för fiske igen 1999, men med en begränsning av antalet dagar då fiske var tillåtet.

En tidsbegränsning på totalt 100 dagar sammanlagt fiske i fjorden fördelades ursprungligen efter principen först till kvarn. År 2000 tog dagarna slut i september och 2001 tog dagarna slut redan i juni. Efter en lagändring som möjliggjorde att ge enskilda fiskare fiskerätten i fjorden kunde sex fartyg få särskilt tillstånd att tråla. Detta innebar att fiskerätterna stärktes kraftigt, vilket i sin tur snabbt ledde till att fiskarna själva införde ett antal förvaltningsåtgärder. Exempel är mer selektiva fiskeredskap för att bevara bestånden och ett fördelningssystem för fiskedagarna så att det inte ska uppstå trängsel under perioder då fisket är attraktivt. Förvaltningen ledde till en omedelbar ökning av värdet på fångsterna genom en kombination av kvalitetsförbättringar, marknadsföring och möjlighet att förlägga landningarna till perioder med hög efterfrågan. År 2006 var priset på räkor från Gullmarsfjorden ca 75 procent högre än priset på räkor från havet utanför fjorden (Eggert och Ulmestrand 2008).

Andra exempel på fungerande samförvaltning är trålfisket efter siklöja i Bottenviken och räkfiske vid Koster-Väderöarna. Utöver dessa fisken har Fiskeriverket genomfört ett projekt där möjligheterna till samförvaltning i sex områden med olika karaktär har utvärderats (Fiskeriverket 2007). Områdena är Gotland, Halland, Kustlandet (ostkusten), Norra Bohuslän (vidareutveckling av Koster-Väderöarna), Ume-Vindelälven och Vättern.

Individuella kvoter

Individuella icke-överförbara kvoter finns i dag i det pelagiska fisket i Sverige. Det pelagiska fisket bedrivs efter fiskarter som rör sig i de fria vattenmassorna, exempelvis sill, skarpsill och makrill. Fisket kännetecknas generellt av att fisken ger ett lågt kilopris men fångas i mycket stora volymer. Flottan består av ett 100-tal fartyg, varav drygt 50 stora fartyg (över 24 meter) står för merparten av fångsterna.

Utvecklingen i det pelagiska segmentet belyser hur fisket reagerar under goda tider då tillträdet till segmentet är fritt för alla yrkesfiskare. Kapaciteten ökade kraftigt under slutet av 1990-talet eftersom fisket då var lönsamt med höga avsättningspriser (Gustavsson och Johannesson 2005). Kapacitetsökningen skedde både genom nyinvesteringar och genom tillflöde av kapacitet från andra segment. I dag finns den höga kapaciteten kvar, ca 30 procent överkapacitet (Waldo 2005), och lönsamheten är dålig. Samtidigt är möjligheterna att gå över till torskfiske eller andra fiskeinriktningar små. Läget i näringen då förslaget om ITQ lades fram för första gången (år 2005) var ett avgränsat och industrialiserat fiske med goda beståndsförutsättningar, dålig ekonomi och hög överkapacitet. Detta har utgjort en lämplig utgångspunkt för en förändrad förvaltning. Neringen är ekonomiskt pressad och ser möjligheter att genom systemet klara sig ur situationen, samtidigt som införandet av systemet kan ske förhållandevis separat från andra fiskeinriktningar.

Det system som infördes under 2007 innebär att fartyg i det pelagiska segmentet får ett särskilt tillstånd från Fiskeriverket där den maximala fångsten under året framgår. Kvoterna fördelas på basis av observerat fiske under perioden 2000–04. Skillnaden mot tidigare förvaltning är framför allt att rättigheten att fiska en kvantitet fisk nu ges på årsbasis i stället för i kortare intervall (tvåveckorsperioder). Fisket stängs för svenska fiskare då den svenska kvoten är uppfiskad, vilket med en gemensam kvot som under det gamla systemet innebär att fisket stängs för alla samtidigt, även de som varit återhållsamma i sitt fiske. Med det nya systemet kan individen själv välja när under året fångsterna ska ske utan att riskera att fisket stängs. Det förslag till system med individuella *överförbara* fångstkvoter som Fiskeriverket presenterade i maj 2007 innebär ytterligare ett steg mot starka äganderätter i fisket.

7. Avslutande diskussion

Ett av de stora problemen i fisket är flottans överkapacitet. Överkapaciteten är en direkt orsak till dålig lönsamhet i näringen och indirekt påverkar fiskets ekonomi de politiska besluten om fiskekvoter. Överkapacitet byggs upp under en förvaltning som inte hanterar de ekonomiska drivkrafter som uppstår genom det fria tillträdet tragedi, vilket speglar sig i dagens fiske i form av fritt tillträde till marina resurser inom fiskekåren. Rättighetsbaserad förvaltning är ett sätt att både förhindra uppkomsten av överkapacitet och minska den överkapacitet som redan etablerats, samtidigt som en koppling skapas mellan resursbasens storlek och företagets ekonomi. Vidare skapas incitament till den vidareförädling och marknadsanpassning som är nödvändig för att driva fram ekonomisk utveckling inom fiskenäringen.

Det finns i dag en internationell trend mot mer äganderätter i fisket och de internationella erfarenheterna är goda (Brady och Waldo 2008a). I Sverige är fiskerätter inom de stora havsfiskerna fortfarande under utform-

ning, men det pågår en aktiv diskussion kring hur fisket bör förvaltas i framtiden. Att utgå från hur fisket förvaltas i dag är viktigt för den praktiska utformningen, eftersom den historiska förvaltningen kan användas som utgångspunkt. Omställningskostnaderna för en övergång till rättighetsbaserad förvaltning kommer att bli lägre om fungerande befintliga strukturer (t ex kontroll, fångstregistrering, redskapsbestämmelser m m) kan tas till vara. Sociala aspekter är naturligtvis viktiga i sammanhanget och att ta hänsyn till exempelvis fördelningsaspekter – när det gäller både fångster och resursrätten – kommer att vara centralt för att skapa en förvaltning med legitimitet inom fiskekåren och hos allmänheten. Oavsett hur den praktiska utformningen ser ut är det fundamentalt för framgång att näringen upplever rättigheterna som långsiktiga och trovärdiga, så att man vågar tänka långsiktigt och anpassa sitt fiske.

Andersson, F (2006), "En politik för fisken eller fisket? – en studie av EU-förhandlingarna om 2003 års reform av fiskeripolitiken", Rapport 2006:3, Livsmedelsekonomiska institutet, Lund.

Andersson, L G (1977), *The Economics of Fisheries Management*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Batstone, C och B Sharp (1999), "New Zealand's Quota Management System: The First Ten Years", *Marine Policy*, vol 23, s 177-190.

Brady, M (2004), "Fiske i framtiden – hur förvalta en gemensam naturresurs", Rapport 2004:5, Livsmedelsekonomiska institutet, Lund.

Brady, M (2005), "Överfiske och låga inkomster för fiskare – ett fall av otillräckliga äganderätter", *Ekonomisk Debatt*, årg 33, nr 5, s 19-31.

Brady, M och S Waldo (2008a), "Att vända skutan – ett hållbart fiske inom räckhåll", Rapport 2008:1, Expertgruppen för Miljöstudier, Finansdepartementet, Stockholm.

Brady, M och S Waldo (2008b), "Fixing Problems in Fisheries – Integrating ITQs, CBM and MPAs in Management", *Marine Policy*, under utgivning.

Christy, F T (1982), "Territorial Use Rights in Marine Fisheries: Definitions and Conditions", FAO Fisheries Technical Paper 227, Rom.

Christy, F T (2000), "Common Property Rights: An Alternativ to ITQs", FAO Fisheries Technical Paper 404/1, Rom.

Ds 1997:81, *Fisk och Fusk – Mål, medel och makt i fiskeripolitiken*, Expertrådet för Studier i Offentlig ekonomi (ESO).

Eggert, H och M Ulmestrand (2008), "Tenure Rights and Stewardship of Marine Resources: A Co-Managed Swedish Shrimp Fishery in a Marine Reserve", i Townsend, R E och R Shotton (red), *Case Studies in Fisheries Self-governance*, FAO, Rom.

Europeiska kommissionen (2008), "Why Did We Need a New Fisheries Policy?", http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/2002_reform_en.htm (2008-03-26).

FAO (2002), *The State of World Fisheries and Aquaculture*, Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rom.

Field, B C (2003), "The Evolution of Property Rights", i Larson, B A (red), *Property Rights and Environmental Problems*, vol 1, International Library of Environmental Economics and Policy, Aldershot U K, Ashgate.

Fiskeriverket (2007), "Regional och lokal samförvaltning av fiske", Fiskeriverket, Göteborg.

Gullstrand, J och C Hammarlund (2007), *Plats för tillväxt?*, Bilaga 2, Långtidsutredningen 2008, SOU 2007:25.

Gustavsson, T och J Johannesson (2005), "Fuelling Fishing Fleet Inefficiency. The Development of a Swedish Pelagic Segment in the Context of EU Structural Support Schemes 1995-2002", Fiskeriverkets rapport 2005-06-30, Göteborg.

Hultkrantz, L (2007), "Fusk i fisket fortsätter", *Ekonomisk Debatt*, årg 35, nr 5, s 3-5.

ICES (2007), "ACFM Report on Fish Stocks", Köpenhamn, Danmark.

Jentoft, S (1989), "Fisheries Co-management: Delegating Government Responsibility to Fishermen's Organizations", *Marine Policy*, vol 13, s 137-154.

REFERENSER

Jentoft, S och B McCay (1995), "User Participation in Fisheries Management: Lessons Drawn from International Experiences", *Marine Policy*, vol 19, s 227-246.

OECD (2006), "Using Market Mechanisms to Manage Fisheries: Smoothing the Path", OECD, Paris.

Ostrom, E (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, New York.

Ostrom, E, J Burger, C Field, R Norgaard och D Policansky (1999), "Revisiting the Commons: Local Lessons, Global Challenges",

Science, New Series, vol 284, s 278-282.

Schlager, E och E Ostrom (1992), "Property-rights Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis", *Land Economics*, vol 68, s 249-262.

Waldo, S (2005), "Resursanvändning i svenskt fiske – en analys av kapacitet och effektivitet", Rapport 2005:1, Livsmedelsökonomiska institutet, Lund.

Wantrup, S V C och R C Bishop (1975), "Common Property as a Concept in Natural Resources Policy", *Natural Resources Journal*, vol 15, s 713-727.