

Jordbruksdepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över Fiskeriverkets uppdrag att utveckla en lokal och regional samförvaltning av fiske (Jo2006/3424).

Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien (KSLA) tackar för den utsträckta remisstiden. Detta yttrande har skisserats av vår kommitté för fiskefrågor och bearbetats av akademiens kansli.

Inledning

Fisket och fiskerättsägarförhållandena skiljer sig mycket åt i Sveriges vatten. Det finns få likheter mellan fisket längs västkusten och det som bedrivs i insjöar i Norrlands inland. Även längs landets kuster finns stora skillnader när det gäller fiskartsammansättning och fiskerättsägarförhållanden. Detta har gjort att även juridiken som reglerar fisket uppvisar stora skillnader i olika kustavsnitt, framförallt vad det gäller allmänhetens tillgång till fiske, den s.k. frifiskerätten. KSLA's utgångspunkt är att en ändamålsenlig förvaltning av fiskbestånden alltid måste baseras på de grundläggande biologiska faktorerna.

För att samförvaltningsförsök skall ha den allmännyttan som är målet menar vi att syftena med sådana försök måste formuleras tydligare än idag. I detta ligger att de ingående intressena måste hitta minsta gemensamma nämnare och därigenom skapa legitimitet för arbetet. Den gemensamma nämnaren skall vara fiskbestånden och syftet att skapa ett långsiktigt hållbart fiske.

Allmänna synpunkter

KSLA's helhetsintryck av Fiskeriverkets rapport är att den är något ostrukturerad och att det är svårt att dra klara slutsatser utifrån de resultat som presenteras. Rapporten hade vunnit på en tydlig redogörelse av vilket syfte arbetet haft, med en tydlig återkoppling till vilka resurser som satsats och vilka resultat man avser att uppnå.

Ett skäl till ovanstående iakttagelser kan möjligen vara att regeringens uppdrag till Fiskeriverket inte varit entydigt. Vi vill därför poängtera vikten av att eventuella framtida uppdrag till Fiskeriverket anger tydliga mål för verksamheten och med krav på tydlig återrapportering med särskild tyngdpunkt på uppnådda mål i relation till vilka resurser som satsats.

Fiskeriverket föreslår i kap. 9 i rapporten att verket ges ett uppdrag för ett fortsatt omfattande arbete med samförvaltningsprojekt. KSLA vill i sammanhanget poängtera att det synes vara så att flera av de frågor som Fiskeriverket önskar utreda framgent är sådana som enligt uppdraget skulle ha utretts i föreliggande rapport. Det hade varit önskvärt med en tydlig förklaring till varför dessa frågeställningar inte utreddes inom ramen för uppdraget. Likaså

skulle fortsatt arbete med frågan sannolikt ha underlättats av en strukturerad och kostnadssatt arbetsplan med ett tydligt syfte och tydliga mål. I rapporten skrivs endast att "Fiskeriverket avser återkomma med en precisering av resursbehovet i samband med budgetunderlaget som skall presenteras 1 mars 2007." Något sådant underlag har inte nått oss inför remisskrivandet, varför det inte är möjligt att ta ställning till huruvida de möjliga vinsterna för samhället av fortsatt verksamhet skulle kunna motsvara den tänkta resursinsatsen.

En sådan analys är naturligtvis fullständigt avgörande inför eventuellt fortsatta satsningar inom arbetsområdet samförvaltning.

KSLA anser att Fiskeriverket gjorde ett bra urval av områden för samförvaltningsförsöken. Två områden representerade västkusten där framförallt yrkesfiskets intressen stod i fokus. Här är frifiskerätten för allmänheten stor och bestånden marina med stort utbyte mellan hav och kust. Ett av områdena utgjordes av Vättern där frifiskerätten är relativt begränsad och fiskbestånden har en självklar avgränsning. Två av områdena fanns i Östersjön varav det ena runt Gotland där frifiskerätten är större än vid Kustlandet. I Östersjön råder ett komplicerat samspel mellan de marina arterna till havs (strömming, skarpsill och torsk) och de kustnära fiskarterna vilka domineras av limniska arter. I skärgårdsområdena mellan Uppsala län och Blekinge har de enskilda fiskerättsägarna stor rådgighet över fiskets bedrivande. Frifiskerätten utgörs här i princip av strömmingsfiske med skötar och fiske med handredskap. I det femte området, Ume-Vindeln, finns ingen frifiskerätt och fiskbestånden utgörs här dels av stationära strömlevande arter och dels av vandrade laxfiskar varav laxen har sina huvudsakliga uppväxtområden i södra Östersjön.

Områdena representerar med andra ord ett brett spektra av de förhållanden som kan råda i Sveriges fiskevatten. Ett område som vi saknar i studien är dock Öresund vilket fanns med bland ansökningarna. Detta område är unikt såtillvida att det råder trålfiskeförbud sedan länge och det därmed är ett havsområde med ett rikt fiskbestånd och diversifierat fiske.

Genom att så olika områden valdes för försöket så har det inhämtats kunskap om vilka olika problem som kan uppstå med lokal/regional förvaltning under olika förutsättningar. Vi bedömer att det uppstod mest konflikter i området längs södra ostkusten (Kustlandet). Här är även de juridiska och biologiska förhållandena mest komplicerade, bland annat utgör reformen om det fria handredskapsfisket från 1985 en källa till konflikt mellan de enskilda fiskerättsägarna och den spöfiskande allmänheten. Sveriges sportfiske och fiskevårdsförbund (Sportfiskarna) organiserar denna kategori fiskande och de valde att inte medverka i samförvaltningsförsöket. Anledningen var att det redan inledningsvis framkom starka önskemål om att inom ramen för försöket begränsa allmänhetens rätt till handredskapsfiske i området och att ett av huvudsyftena med projektet var att på sikt upphäva det fria handredskapsfisket längs ostkusten. Denna typ av konflikter var inte alls lika uppenbara i något annat av områdena där frifiskerätten varit i princip konstant över överskådlig tid.

Som framgår ovan så menar KSLA att detta även bottnade i att försöken saknade tydliga mål och att det inte eftersträvades att hitta minsta gemensamma nämnare i diskussionerna mellan olika intressegrupper. Vi anser som framhålls ovan att den minsta gemensamma nämnaren måste vara fiskbestånden och att dessa alltid måste vara i fokus när förvaltning av fisk och fiske diskuteras. Det finns annars en uppenbar risk, som även hände i Kustlandet, att andra intressen än fiskbestånden kommer i fokus.

KSLA vill här nämna det samarbetsprojekt som drivits i Stockholms skärgård. Sedan 2003 har Länsstyrelsen i Stockholms län på uppdrag av fiskets regionala organisationer arbetat med att avsätta fredningsområden för fisk i Stockholms skärgård. Arbetet sker i nära samarbete med Stockholms läns fiskareförbund, Stockholm läns fiskevattenägarförbund, Sportfiskarna och Skärgårdsstiftelsen. Inom ramen för "Samrådsgruppen för fredningsområden för fisk i Stockholms skärgård" hålls regelbundna möten. Dessa har behandlat rekryteringsproblemen, angelägna fiskevårdsåtgärder, övergripande förvaltningsfrågor och behovet av ytterligare fredningsområden. Samverkansgruppens arbete har resulterat i att det från och med 2006 råder fiskeförbud under perioden 1 april-15 juni i totalt 25 vikor spridda från Singö i norr till Mörkö i söder. Samtliga områden som avsatts som fredningsområden har en bred förankring bland fiskets organisationer, enskilda fiskerättsägare samt berörda myndigheter. Flera av de avsatta områdena är även föremål för fiskevårdande åtgärder. I detta arbete har syftet och målsättningen hela tiden varit tydlig, det vill säga att förbättra fisket genom att sätta fiskevården i centrum vilket givit en mycket god samtalston mellan fiskets olika intressenter

För att ett ökat regionalt/lokalt inflytande över förvaltandet av fiskbestånden skall vara framgångsrikt så krävs att det finns incitament för de olika kategorierna fiskande att arbeta gemensamt. Det innebär ett omfattande arbete för både myndigheter och de regionala och lokala organisationerna vilket innebär att nyttan måste överväga kostnaderna. Ett sådant incitament kan vara medel till fiskevårdande åtgärder, beståndsundersökningar och utveckling av fiskenäringen. KSLA avser här fiskenäringen i egenskap av både traditionellt yrkesfiske och näringar baserade på fiskebaserad turism. Ett annat incitament är inflytande över regler som omgärdar fisket. Detta kan vara sådant som fångstbegränsningar, fredningsområden m.m.

Vi anser att olika typer av förvaltningsförsök liknande samförvaltningsinitiativen men med tydligare syften och mål kopplade till resursinsatsen bör vara en prioriterad verksamhet under den innevarande strukturmedelsperioden på fiskets område. Denna typ av verksamhet kan bedrivas inom ramen för Axel 4 "Särskilda fiskeområden". I sådana försök som bedrivs längs kusten och i de fem stora sjöarna anser KSLA att det bör finnas ett tydligt statligt inflytande och att detta i första hand skall representeras av länsstyrelserna. Länsstyrelsens samordnande roll och tvärssektoriella arbetssätt gör att myndigheten är den mest lämpade till detta. Länsstyrelserna har här en viktig roll som statens förlängda arm att fortsatt garantera de övergripande nationella målsättningarna kopplade till t.ex. nationellt miljömålsarbete samt allmänhetens rätt till fiske för rekreation.

KSLA ser risker med att föra ner förvaltandet till en lokal nivå i dessa vatten, eftersom förvaltandet av framförallt kustfiskbestånden måste bedrivas i enlighet med beståndens utbredning vilket ofta sträcker sig över relativt stora områden vilka dessutom är artspecifika. Statens inflytande över förvaltandet möjliggör även att regleringar i fisket inte uppkommer utifrån andra bevekelsegrunder än god förvaltning av fiskbestånden vilket är en garant för allmänhetens tillgång till fiske längs kusten och i de fem stora sjöarna.

Det är också så att hoten mot fiskbestånden längs ostkusten ser annorlunda ut än i inlandsvattnen. Problemen kopplar ofta till allmän miljöpåverkan t.ex. övergödning genom tillförsel av näringsämnen samt överfisket på i första hand torsk i egentliga Östersjön. Dessa problem kräver såväl nationell politik som internationell koordinering och löses svårigen genom mer eller mindre ideella insatser inom mindre och avgränsade vattenområden längs enskilda kustavsnitt.

Synpunkter på Fiskeriverkets förslag, kapital 9.

I den mån försöksverksamheten med samförvaltning skall fortsätta, så delar KSLA Fiskeriverkets förslag om att formalisera arbetet kring lokal och regional fiskförvaltning samt att frågan i så fall vägs in i den eventuella översyn av fiskelagen som redan den förra regeringen aviserat. Vi delar även Fiskeriverkets slutsats att de föreslagna arbetsätten kommer att kräva betydligt ökade resurser.

Ett ökat lokalt och regionalt inflytande kräver dessutom betydande insatser av ideellt arbete. Den ”ideella sektorn” har under senare år allt mer blivit en bristvara inom idrotten och på andra fält. Samma förhållande råder inom fiskerisektorn och det måste därför finnas mycket starka incitament för föreningar, organisationer och enskilda för att skapa engagemang till sådan verksamhet. Förhoppningsvis kan incitament skapas genom att tillföra medel från strukturmedlen på fiskets område.

KSLA vill särskilt betona vikten av betydande resursförstärkningar för de ideella organisationerna för att eventuell fortsatt samförvaltningsverksamhet skall kunna genomföras på ett demokratiskt tillfredställande sätt. I det ursprungliga uppdraget från regeringen tydliggörs att ett av huvudsyftena med samförvaltningen är att ”undvika konflikter mellan bruk och värn” (s. 2). De brukare som deltar (yrkesfiskare m.fl.) har normalt en kommersiell verksamhet i botten och därmed oftast uppenbara ekonomiska drivkrafter att satsa tid i samförvaltningen, även om det kostar pengar. Företrädare för organisationer som står för ideella värden däremot tvingas delta på sin fritid och oftast helt utan ersättning. Det finns uppenbara risker för stor obalans mellan dessa grupper om inte resursfrågan löses ut från statsmaktens sida.

Eftersom KSLA bedömer att också länsstyrelserna bör ha en central roll så krävs det även resursförstärkningar för dessa. Länsstyrelserna har idag ofta en begränsad verksamhet på fiskets område. Här är det även viktigt att den nationella och regionala fiskerid administrationen harmonieras med det regionala och nationella miljömålsarbetet och att fiskevården och förvaltandet av fiskbestånden blir en tydligare del av miljömålsarbetet. I detta ligger även att fiskevården och förvaltandet av fiskbestånden blir en del av genomförandet av EU: s vattendirektiv.

Stockholm 15 augusti 2007

Mårten Carlsson

Mårten Carlsson
Preses

Åke Barklund

Åke Barklund
Akademisekreterare