

SAMHÄLLSEKONOMISK UTVÄRDERING AV HAVSMILJÖARBETE: EXEMPLET ÖVERLÅTBARA FISKERÄTTIGHETER

HAVSMILJÖINSTITUTETS RAPPORT NR 2015:5

2015-07-10

JESPER STAGE
ANNA CHRISTIERNSSON
PATRIK SÖDERHOLM

HAVSMILJÖINSTITUTET

Havsmiljöinstitutets rapport nr 2015:5

Utgivningsdatum: 2015-07-10

<http://hdl.handle.net/2077/39895>

Titel:

Samhällsekonomisk utvärdering av
havsmiljöarbete: Exemplet överlåtbara
fiskerättigheter

Författare:

Jesper Stage, Luleå tekniska universitet

Anna Christiernsson, Havsmiljöinstitutet

Patrik Söderholm, Luleå tekniska universitet

Kontaktuppgifter:

Havsmiljöinstitutet

Box 260, 405 30 Göteborg

Telefon: 031-786 65 61

e-post: info@havsmiljoinstitutet.se

webb: www.havsmiljoinstitutet.se

FÖRORD

En adaptiv havsmiljöförvaltning förutsätter att nya styrmedel och åtgärder tas fram när så behövs, men också att sådana styrmedel och åtgärder som redan används eller som är på väg att införas följs upp och utvärderas. En viktig del i detta uppföljningsarbete är samhällsekonomiska analyser. Sådana analyser kan bland annat ge kunskap om aktörers drivkrafter och incitament och därmed ge underlag till hur mål- och kostnadseffektiva styrmedel ska utformas.

I denna rapport använder vi det svenska systemet med överlåtbara rättigheter som infördes 2009 för det pelagiska fisket som en fallstudie för att analysera genomförandet av samhällsekonomiska styrmedelsanalyser. Studien visar att trots att det nya systemet huvudsakligen motiverades med ekonomiska argument, utformades det, på flera punkter, på ett sådant sätt att de avsedda ekonomiska styreffekterna försvagades, jämfört med de utländska system som stod som förlagor. Därutöver visar analysen att den information som behövdes för framtida utvärderingar inte samlades in, trots att behovet av framtida utvärderingar uttrycktes explicit och kunskapen om vilken information som skulle behövas fanns; ett flertal utvärderingar av liknande system i andra länder hade redan genomförts. En slutsats av studien är därmed att befintlig kunskap inte nyttjas i tillräcklig omfattning när nya styrmedel utvecklas, att inte i tillräcklig hänsyn tas till att möjliggöra framtida utvärderingar och att detta leder till ett mindre effektivt miljömålsarbete.

Rapporten har initierats av Havsmiljöinstitutet som en del av det analys- och syntesarbete som sker inom Havsmiljöinstitutets forskningsprogram *Havets tillstånd och utveckling*. Rapporten har författats av professor Jesper Stage (Luleå tekniska universitet), jur.dr. Anna Christiernsson (Havsmiljöinstitutet) och professor Patrik Söderholm (Luleå tekniska universitet). Författarna tackar docent Henrik Svedäng (Sveriges Lantbruksuniversitet), chefsjurist Bengt Högberg (Havs- och vattenmyndigheten) och docent Håkan Eggert (Göteborgs universitet) för värdefulla synpunkter samt Havsmiljöinstitutet för finansiellt och redaktionellt stöd.

Jesper Stage, Anna Christiernsson och Patrik Söderholm,
Luleå/Göteborg, 10 juli 2015.

INNEHÅLL

Förord	3
Innehåll	5
1. Inledning	7
2. Samhällsekonomisk analys	10
2.1 Inledning	10
2.2 Miljöproblem, miljöpolitik och samhällsekonomisk analys	10
2.3 Samhällsekonomisk analys och havsmiljöarbetet	12
3. Vad visste vi 2009 om överlåtbara fiskerättigheter?	14
3.1 Fiskets ekonomiska drivkrafter	14
3.2 Individuella överlåtbara fiskerättigheter	18
3.2.1 Prisbildningens betydelse	19
3.2.2 Tunna marknader med instabila priser	20
3.2.3 Förväntningar om framtiden	20
3.2.4 Fördelningspolitiska effekter	21
3.2.5 Tidsbegränsade rättigheter	21
3.2.6 Dominerande aktörer	21
3.2.7 Vikt- och värdebaserade ITQ-system	22
3.2.8 Avslutande kommentarer	23
4. Det rättsliga systemet för överlåtbara fiskerättigheter	24
4.1 Inledning	24
4.2 Grundläggande förutsättningar för yrkesmässigt pelagiskt fiske	26
4.2.1 Krav på fiskelicens	26
4.2.2 Krav på särskilt tillstånd	28
4.2.3 Rätten att överlåta fiskerättigheter	29
4.3 Fiskerättigheternas omfattning och fördelning	29
4.3.1 Totala fångstmängder och den nationella tilldelningen	29
4.3.2 Ransonering	30
4.3.3 Andelen och fördelningen överlåtbara fiskerättigheter	31
4.4 Fiskerättigheternas giltighet	31
4.4.1 Giltighetstiden	31
4.4.2 Rätten att återkalla	32
4.5 Begränsningar av regionalpolitiska skäl	33
4.5.1 Kustkvot och regional tilldelning	33
4.5.2 Åtgärder för att minska stor ägarkoncentration	34
4.6 Administrativa krav och pantsättning	35
4.6.1 Godkännande och krav på rapportering	35
4.6.2 Pantsättning	35
4.7 Avslutande kommentarer	36

5. Utvärdering av överlåtbara fiskerättigheter – vad visste vi 2009 att vi behövde veta?	39
6. Sammanfattande slutsatser	44
7. Källförteckning	46
Litteratur	46
Offentligt tryck	50

1. INLEDNING

Individuella, överlåtbara fiskekvoter tas ofta upp som ett effektivt styrmedel för att hantera överfiske, inte minst det omfattande fiske som uppstår på grund av överkapacitet inom fisket på allmänt vatten. Detta syftar i sin tur vanligen till att öka fiskenäringens lönsamhet och att främja en hållbar fiskeriförvaltning. De positiva effekterna på kapacitet, lönsamhet och fiskebestånden förväntas uppstå när fartyg med olika marginalkostnader kan börja köpa och sälja fiskekvoter.

I Sverige föreslogs ett system med överförbara fiskekvoter för det pelagiska fisket (d.v.s. fiske på sill, skarpsill, makrill, taggmakrill, blåvitling och tobis) redan 2005 av dåvarande Fiskeriverket i en skrivelse till regeringen.¹ Bakgrunden till införandet var en stor överkapacitet och dålig lönsamhet inom den svenska pelagiska fiskenäringen.² Två år senare gav regeringen Fiskeriverket i uppdrag att utveckla och komplettera förslaget. Under 2008 presenterade dåvarande Jordbruksdepartementet en promemoria, som ledde fram till regeringens proposition med ett förslag om en ny lag om överlåtbara fiskerättigheter.³ Den 1 augusti 2009 trädde den nya lagen (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter i kraft. I oktober 2014 infördes vidare ett bemyndigande för regeringen att föreskriva att även andra arter ska omfattas.⁴ Senare samma år utvärderades det svenska systemets effekter på kapacitetsreduktion, lönsamhet, det småskaligt kustnära fisket och olika regioners utveckling.⁵ Slutsatserna var att systemet har varit effektivt; att fiskekapaciteten minskat och att lönsamheten ökat och inom regeringskansliet bereds för närvarande frågan om en eventuell utvidgning.⁶ En utvidgning

¹ Definitionen av pelagiskt fiske finns i lag (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter, 2 § p. 1.

² Det var särskilt den hårda internationella konkurrensen vad gäller avsättandet av fiskeprodukten som ansågs ligga bakom den dåliga lönsamheten samt vara motivet till ett behov av ett nytt system. Förutsättningarna för att ett system avgränsat till det pelagiska fisket skulle bli effektivt ansågs vara goda, eftersom dels fisket bedömdes vara förhållandevis enkelt att avgränsa från andra slags fisken, dels att fisket endast omfattade ett fåtal arter med begränsade bifångster. Se mer om detta i Fiskeriverket (2007). *Uppdrag angående ändrad reglering av det pelagiska fisket*, Fiskeriverkets Dnr 10-957-07.

³ Se Ds 2008:45, *Överlåtbara fiskerättigheter* samt prop. 2008/09:169, *Överlåtbara fiskerättigheter*. En mer utförlig bakgrundsbeskrivning finns även i Havs- och vattenmyndigheten (2014), s. 8ff.

⁴ Se mer om detta i kapitel 4.

⁵ Även effekter på de delar av det pelagiska fisket som inte ingår i systemet med överlåtbara fiskerättigheter utvärderades. Havs- och vattenmyndigheten (2014). *Effekterna av systemet med överlåtbara fiskerättigheter inom pelagiskt fiske*. *Rapport från ett regeringsuppdrag*. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014-10-31, s. 7.

⁶ Havs- och vattenmyndigheten (2014). *Effekterna av systemet med överlåtbara fiskerättigheter inom pelagiskt fiske*. *Rapport från ett regeringsuppdrag*. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014-10-31.

måste dock föregås av en noggrann utredning av konsekvenser för såväl fiskenäringen som miljön, enligt regeringen.⁷

Att det finns en politisk önskan om att styrmedels konsekvenser ska utredas även före införandet är tydligt inte minst av regler om konsekvensbeskrivningar vid regelgivning.⁸ Inom havsmiljöarbetet finns vidare krav på olika slags samhällsekonomiska analyser, bland annat bedömningar av kostnadseffektivitet.⁹ Insikten om att samhällsekonomiska bedömningar är viktiga för att miljöarbetet ska kunna förbättras har dock funnits under lång tid; Sverige har i årtionden genomfört samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar för olika typer av offentliga ingripanden.¹⁰ Trots detta visar flera studier att vad som avses med en samhällsekonomisk analys, hur sådana bör genomföras och hur de bör förberedas inte alltid är helt klart.¹¹

I denna rapport använder vi det svenska systemet för överlåtbara fiskerättigheter¹² i det pelagiska fisket, mot bakgrund av dels motivet för införandet av styrmedlet, dels dess potentiella framtida utvidgning, som en fallstudie för att diskutera och analysera genomförandet av samhällsekonomiska styrmedelsanalyser inom det svenska havsmiljöarbetet. Bland annat ställer vi oss frågorna:

1. Vilken teoretiska och empiriska kunskaper om styrmedlet överförbara fiskekvoter hade vi 2009 och i vilken utsträckning låg denna kunskap till grund för utformningen av det svenska systemet?
2. Hur tog man hänsyn till förväntad samhällsekonomisk lönsamhet när styrmedlet utformades?

⁷ Detta uttrycktes av landsbygdsministern i en interpellationsdebatt i Riksdagen den 22 januari 2015.

⁸ Förvaltningsmyndigheter är skyldiga att ”så tidigt som möjligt” utreda konsekvenserna av planerade föreskrifter eller *allmänna råd*. Förordning (SFS 2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning, 4 och 10 §§.

⁹ Se mer om detta i kapitel 2.

¹⁰ För exempel på samhällsekonomiska analyser inom vatten- och havsmiljöarbetet, se exempelvis Söderholm et al. (2015).

¹¹ Söderholm (2014); Söderholm et al. (2015).

¹² Olika litteratur om detta styrmedel använder olika terminologi; på svenska används bl.a. ”överlåtbara fiskenyttjanderätter”, ”överförbara fiskerättigheter” och ”överlåtbara fiskekvoter”, på engelska används bl.a. ”transferable fishing concessions” och ”individual transferable quotas”. Vi använder begreppen som synonymer i denna rapport. Det kan dock tilläggas att den terminologi som lagstiftningen använder när det gäller det svenska pelagiska systemet är ”överlåtbara fiskerättigheter” och att detta begrepp inte ska blandas samman med den fastighetsanknytna ”fiskerätten” på enskilt vatten. Se närmare om motiv till val av begrepp i prop. 2008/09:169, Överlåtbara fiskerättigheter, s. 18-19. Begreppet ”fiskerättighet” ska ej med begreppet ”fiskerätt”. Se mer om detta i kapitel 4.

3. Om avvikelser från ett teoretiskt ”idealt” styrmedel gjordes, hur motiverades dessa avvikelser?
4. Vilken kunskap visste vi 2009 att vi skulle behöva för att kunna utvärdera styrmedlets samhällsekonomiska effekter i framtiden, och såg vi till att inhämta denna kunskap?
5. Omfattade den utvärdering av det svenska systemet som gjordes 2014 en bedömning av samhällsekonomiska effekter?
6. Vilka är de viktigaste lärdomarna för en framtida utvidgning av systemet med överförbara fiskerättigheter och andra styrmedel inom havsmiljöarbetet när det gäller samhällsekonomiska utvärderingar?

Rapporten är disponerad enligt följande; *kapitel 2* beskriver samhällsekonomiska analyser, med exempel från havsmiljöarbetet. I *kapitel 3* beskrivs vilken teoretisk och empirisk kunskap vi hade om överförbara fiskerättigheter 2009. *Kapitel 4* ger en beskrivning av utformningen av det rättsliga systemet med överlåtbara fiskerättigheter i det svenska pelagiska fisket. I *kapitel 5* analyseras huruvida kunskaperna vi hade 2009 låg till grund för utformningen av det svenska systemet och om systemet utformades för att möjliggöra framtida utvärderingar. I *kapitel 6* ges en avslutande diskussion om de viktigaste lärdomarna för en framtida utvidgning av systemet med överlåtbara fiskerättigheter. Många av slutsatserna är emellertid generella och tillämpbara för andra styrmedel inom havsmiljöförvaltningen.

2. SAMHÄLLSEKONOMISK ANALYS

2.1 INLEDNING

I svensk ekonomi fattas de flesta beslut om resursanvändning av decentraliserade aktörer – hushåll, företag, offentliga institutioner, m.m. Samhällsekonomiska analyser bygger normalt på antagandet att dessa olika aktörer försöker fatta så kloka och ändamålsenliga beslut som möjligt givet de begränsningar de står inför; att man jämför de fördelar ett visst beslut innebär i form av nytta, välmående eller vinst med de nackdelar det innebär i form av kostnader, tidsåtgång m.m., och strävar efter att fatta beslut där fördelarna överstiger nackdelarna.

Samhällsekonomiska analyser¹³ går ut på att förstå de samlade effekterna av alla dessa decentraliserade beslut på samhället i stort – normalt, av praktiska skäl, definierat som alla aktörer i Sverige, men principiellt definierat som alla aktörer i hela världen. Samhällsekonomiska utvärderingar av specifika åtgärder syftar till att försöka förstå hur de samlade effekterna av alla aktörers decentraliserade beslut på samhället i stort påverkas av åtgärden i fråga.

En viss åtgärd är *samhällsekonomiskt lönsam* om de samlade fördelarna för olika aktörer i samhället av att åtgärden genomförs överstiger de samlade nackdelarna. Det snävare begreppet *samhällsekonomisk kostnadseffektivitet* innebär att man bara ser till samhällets samlade kostnader för att uppnå ett visst mål och om det varit möjligt att nå målet till en lägre kostnad eller inte; man bortser då från fördelarna av att nå målet och från möjligheten att en mer begränsad eller mer omfattande måluppfyllelse kunde varit att föredra. Principiellt är de två begreppen näraliggande, men samhällsekonomisk lönsamhetsbedömning är mer generell.¹⁴

2.2 MILJÖPROBLEM, MILJÖPOLITIK OCH SAMHÄLLSEKONOMISK ANALYS

När enskilda aktörer i samhällsekonomin inte själva upplever alla kostnader/nackdelar av sitt agerande finns en risk att deras agerande kommer att ge dem själva nytta eller vinst, men till priset av kostnader för andra aktörer i samhället som överstiger nyttan eller vinsten för de aktörer som fattar besluten, så att det samlade utfallet för samhället som helhet blir negativt. Ett uppenbart exempel från havsmiljöområdet är miljöfarliga utsläpp i havet, som kan vara ett billigt sätt för en enskild aktör att göra sig av med avfallsprodukter

¹³ Söderholm et al. (2015) diskuterar samhällsekonomiska analyser av vatten- och havsmiljöarbete mer ingående. För mer teoretiska diskussioner av samhällsekonomisk analys, se exempelvis Hultkrantz och Nilsson (2004) eller Brännlund och Kriström (2012).

¹⁴ Se Söderholm et al. (2015) för en mer omfattande diskussion.

men där kostnaden för andra i samhället, i form av försämrat badvatten, försämrat fiske och allmänt obehag, många gånger kan bli betydande. Eftersom den aktör som gör utsläppen inte själv upplever dessa negativa miljöeffekter kommer vi, om vi inte har miljöpolitisk styrning som förhindrar det, många gånger att se miljöförstöring som försämrar samhällsekonomin i stort. Ett annat exempel från havsmiljöområdet är utfiskning, som diskuteras mer i nästa kapitel.

Vi kan göra en principiell åtskillnad mellan miljöpolitiska *åtgärder*, nya eller ändrade beteenden (hos myndigheter, företag eller privatpersoner) i syfte att förändra utfallet för miljön, och miljöpolitiska *styrmedel*, förändrade offentliga regelverk som syftar till att *åstadkomma* förändrade beteenden/åtgärder. Offentliga åtgärdsprogram på miljöområdet fokuserar ofta på de saker som offentliga institutioner ska/bör göra annorlunda jämfört med sitt tidigare agerande, som exempelvis egna fysiska åtgärder eller påpekande av att regelverk borde tillämpas striktare; de gör många gånger ingen klar åtskillnad mellan åtgärder och styrmedel och ger sällan nya befogenheter till de myndigheter som är ansvariga för att målen nås. I och med att så många beslut i samhällsekonomin fattas av decentraliserade aktörer, som hushåll och företag, är det dock många gånger dessa som måste ändra sitt beteende för att miljöproblemen ska minska. Det är därför viktigt att försöka förutse hur olika aktörer i samhället kommer att bete sig om åtgärden/styrmedlet inte införs, jämfört med hur de kommer att agera om det införs, om man ska prognostisera vilken effekt en viss åtgärd kommer att få på miljön. På samma sätt är det, vid utvärderingar i efterhand, viktigt att försöka uppskatta hur aktörerna i samhällsekonomin skulle ha agerat om åtgärden/styrmedlet inte hade införts för att kunna jämföra med vad de faktiskt gjorde.

I detta ingår att försöka förutse inte bara de direkta effekterna av en viss åtgärd eller styrmedel utan även de indirekta effekterna. Om man exempelvis förbjuder utsläpp i ett visst havsområde minskar utsläppen visserligen där, förutsatt att åtgärden fungerar, men samtidigt finns det risk att utsläppen ökar i de havsområden där det fortfarande är tillåtet att göra utsläpp, om det är billigare att göra utsläppen där än att rena dem. Om man begränsar fiske till en viss del av säsongen kommer det sannolikt att fiskas mer intensivt under de månader då det fortfarande är tillåtet. Om regler om fartygsmotorers energieffektivitet skärps sjunker kanske de samlade utsläppen av växthusgaser när ett fartyg seglar en mil, vilket också är avsikten. Samtidigt sjunker dock energiåtgången och därmed energikostnaden för att köra en mil till; detta innebär att fartygsfrakter blir billigare, vilket kan leda till att de samlade fartygsfrakterna ökar och att den samlade energiåtgången inte minskar så mycket som avsett (och kanske inte minskar alls).

Principiellt kan naturligtvis sägas att både direkta och indirekta effekter av en åtgärd eller ett styrmedel bör beaktas inte bara i samhällsekonomiska analyser utan även i alla andra analyser av dessa åtgärder/styrmedel. Sådana bedömningar är dock helt centrala i samhällsekonomiska analyser eftersom dessa bygger just på att uppskatta hur aktörer i ekonomin kommer att bete sig med, respektive utan, det styrmedel eller den åtgärd som analyseras. En komplikation i sammanhanget är att aktörerna i samhällsekonomin nästan alltid har bättre kännedom om sin egen verksamhet och sitt beteende än de offentliga myndigheter som försöker påverka detta beteende. Det innebär å ena sidan att dessa aktörer många gånger kan hitta sätt att kringgå intentionerna med nya miljöpolitiska ingrepp så att de indirekta effekterna av ingreppet går i icke avsedd riktning och förtar effekten av ingreppet. Det innebär å andra sidan också att aktörerna i samhällsekonomin många gånger kan hitta billigare sätt att nå ett visst miljömål än vad de offentliga myndigheterna kan, om de ges incitament att göra det. Ekonomiska styrmedel, som syftar till att göra det ekonomiskt lönsamt för den enskilde aktören att agera i enlighet med vad som är samhällsekonomiskt önskvärt, kan därför många gånger vara ett samhällsekonomiskt effektivt sätt att nå ett visst miljöpolitiskt mål.¹⁵

2.3 SAMHÄLLSEKONOMISK ANALYS OCH HAVSMILJÖARBETET

Att det finns ett behov och en politisk önskan om att havsmiljöarbetet ska vara så samhällsekonomiskt effektivt som möjligt avspeglas inte minst av de krav som *Havsmiljödirektivet*¹⁶ och *Ramdirektivet för vatten*¹⁷ ställer upp när det gäller olika former av samhällsekonomiska analyser. I *Havsmiljödirektivet* finns exempelvis krav på att åtgärder ska bedömas utifrån teknisk genomförbarhet, men även utifrån samhällsekonomisk kostnadseffektivitet, och att de konsekvensanalyser av nya åtgärder som ett land tar fram för att uppnå miljö kvalitetsnormerna, bland annat ska innefatta samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar.¹⁸ I bestämmelser om kraftigt modifierade vatten i

¹⁵ Se exempelvis Sterner och Coria (2012) för en principiell diskussion av olika miljöpolitiska styrmedels samhällsekonomiska egenskaper.

¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi) (nedan *Havsmiljödirektivet*).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (nedan *Ramdirektivet för vatten*).

¹⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (nedan *Ramdirektivet för vatten*).

¹⁸ Det handlar bland annat om principer om att förorenaren ska betala liksom krav på att synliggöra värdet av de akvatiska resurserna, Exempelvis ska den mest kostnadseffektiva kombinationen av åtgärder väljas samt att kostnadsnyttoanalyser genomföra, genom att kvantifiera olika åtgärders kostnader och nytta. Se avsnitt 2 i Söderholm et al. (2015) för hänvisningar till relevanta regler.

Ramdirektivet för vatten ingår också implicit samhällsekonomiska bedömningar, i och med att åtgärder som genomförs inte ska ha väsentlig negativ inverkan på de verksamheter som ligger till grund för modifieringen.¹⁹

Även om bägge dessa EU-direktiv därmed ställer krav på samhällsekonomiska analyser av olika slag är detta naturligtvis inte någon ny fråga för svenska förhållanden. Sverige har i årtionden genomfört samhällsekonomiska lönsamhetsbedömningar för olika typer av offentliga ingripanden, och det finns även rapporter som specifikt diskuterat samhällsekonomiska bedömningar just för havsmiljöarbete.²⁰ Trots detta visar flera studier att vad som avses med en samhällsekonomisk analys eller *hur* sådana bör genomföras inte alltid är helt klart.²¹ De olika författningarna anger inte heller hur sådana analyser ska genomföras, även om det finns vissa anvisningar om bland annat innehåll samt vägledande dokument.²²

2009 infördes överlåtbara fiskerättigheter. Även om själva införandet kan ses som en åtgärd var syftet att förändra privata aktörers beteende genom att förändra den incitamentsstruktur som de mötte, och det är därför även ett typiskt ekonomiskt styrmedel. Det ligger därför nära till hands både att diskutera hur detta styrmedels samhällsekonomiska egenskaper ser ut, men också vad som krävs för att styrmedlets effekter ska kunna utvärderas samhällsekonomiskt. I nästa kapitel diskuteras därför de samhällsekonomiska egenskaperna hos styrmedlet som sådant, varefter vi diskuterar den svenska utformningen av detta styrmedel.

¹⁹ Se en kort beskrivning av bestämmelserna i direktiven i Söderholm et al. (2015).

²⁰ För exempel på samhällsekonomiska analyser inom vatten- och havsmiljöarbetet, se exempelvis Söderholm et al. (2015).

²¹ Söderholm (2014); Söderholm et al. (2015).

²² Se exempel i Söderholm et al. (2015).

3. VAD VISSTE VI 2009 OM ÖVERLÅTBARA FISKERÄTTIGHETER?

3.1 FISKETS EKONOMISKA DRIVKRAFTER

Många fisken är klassiska exempel på hur det som är lönsamt för en enskild aktör inte nödvändigtvis är lönsamt för samhället som helhet. Fiskets problem är det som brukar kallas för "tragedy of the commons", de allmänna tillgångarnas tragedi.²³ Ett fiskbestånd kan potentiellt vara mycket lönsamt att fiska: i ett livskraftigt fiskbestånd tillkommer det hela tiden ny fisk som kan fångas, och ett fiskbestånd kan därför generera en kontinuerlig ström av intäkter för fiskenäringen. Om det är lönsamt att fiska kommer det dock samtidigt att vara attraktivt att fiska mer, både för de aktörer som redan fiskar från beståndet och för nya aktörer som ger sig in i fisket, och detta riskerar att undergräva fiskbeståndets fortsatta produktivitet.

Vi kan jämföra med en fiskodling eller med ett vilt fiskbestånd som fiskas i enskilda vatten eller i ett välskött fiskevårdsområde. Om ett sådant fiske är lönsamt blir det å ena sidan attraktivt att fiska mer för att få ytterligare vinst, men å andra sidan blir det också attraktivt att ta vara på möjligheter till framtida vinster genom att slå vakt om fiskbeståndets fortlevnad. En aktör som vill göra så stora sammanlagda vinster som möjligt från ett sådant fiske kommer därför att begränsa sitt fiske för stunden i syfte att återväxten i fiskbeståndet ska garantera vinster även framöver. Dagens vinster är attraktiva och lockar till mer fiske, men de potentiella framtida vinsterna är också attraktiva och ger ett starkt incitament att vara återhållsam i fiskandet. Det mest lönsamma som en fiskare som fiskar från ett sådant bestånd kan göra är att begränsa dagens fiske till den nivå där den vinst man skulle kunna göra genom att fånga en ytterligare fisk i dag motsvarar värdet i dag av den framtida vinst som man kan göra genom att i stället låta fisken stanna i vattnet och bidra till den framtida återväxten.

För en fiskare som fiskar från ett bestånd som också kan exploateras av andra fiskare, och där man inte har inflytande på hur hårt de andra exploaterar beståndet, ser situationen helt annorlunda ut. Om denne fiskare är återhållsam i sitt fiske, i syfte att säkerställa framtida vinster, kommer merparten av dessa framtida vinster att tillfalla andra fiskare. De framtida vinsterna är därmed ett långt svagare incitament att vara återhållsam, medan dagens vinster fortfarande är ett starkt incitament att fiska mer. Det mest lönsamma som en

²³ Hardin (1968), lanserade begreppet "the tragedy of the commons"; för tillämpningar på fiske, se exempelvis Clark (1985, 2006).

fiskare som fiskar ett sådant bestånd kan göra är att fiska så länge den vinst man kan göra genom att fånga en fisk till är större än noll. Detsamma gäller andra fiskare som fiskar från samma bestånd. Det samlade fisket kommer därför att bli mer omfattande än vad det blir i ett fiske som ägs (eller förvaltas) av en enda aktör. Det innebär samtidigt att den samlade lönsamheten blir sämre. I och med att de olika fiskare som fiskar från detta bestånd inte bryr sig om framtida vinstmöjligheter, och inte bryr sig om varandras vinster, så undergräver de varandras lönsamhet och skapar därmed indirekt kostnader för varandra. I och med att man inte bryr sig om den framtida lönsamheten finns det också en påtaglig risk att man fiskar så intensivt att fiskbeståndet kollapsar helt.

Att fritt tillträde till gemensamma fiskbestånd kan leda till överfiskning har varit välkänt under lång tid.²⁴ Politiska och rättsliga åtgärder för att säkerställa fiskbeståndens och därmed fiskets långsiktiga överlevnad har också funnits under lång tid. Många av dessa ingripanden har dock lidit av att man inte korrekt analyserat vilka indirekta effekter dessa ingripanden kunde väntas få på längre sikt på de aktörer som man försökte reglera.²⁵ Dessutom kan noteras att eftersom ett reglerat fiske kommer att vara mer lönsamt än ett oreglerat fiske, så länge regleringen fungerar, kommer det i många fall att vara attraktivt för en enskild fiskare att hitta sätt att även om man följer regleringens bokstav ändå kringgå regleringens intentioner för att ta del av de ökade vinsterna och därmed försämra den samlade lönsamheten i fisket.

En vanlig fiskepolitisk åtgärd har till exempel varit att begränsa det samlade tillåtna fisket till en viss nivå, s.k. Total Allowable Catches (i det följande benämnd TACs).²⁶ Om denna nivå sätts tillräckligt lågt kan den i princip säkerställa att fiskbeståndet överlever.²⁷ Ett sådant system skapar dock olyckliga ekonomiska drivkrafter, både på kort och på lång sikt.

På kort sikt blir det attraktivt för den enskilde fiskaren att fiska intensivt i början av fiskesäsongen, så att det egna företaget får största möjliga del av den samlade fångsten. Vi får därför ett intensivt fiske i början av fiskesäsongen till dess att det samlade fångsttaket nås, där fiskare exempelvis kommer att ge sig ut på havet även under farliga väderförhållanden därför att alternativet är att

²⁴ Gordon (1954) och Schaefer (1954) analyserade de ekonomiska drivkrafterna bakom överfiskning för över sextio år sedan, och bland andra Waldo (2006) har beskrivit detta problem för svenska fisken.

²⁵ Se exempelvis Clark (1985, 2006); Beddington et al. (2007).

²⁶ Se mer om hur reglerna kring detta ser ut när det gäller pelagiskt fiske i kapitel 4.

²⁷ Såsom bland annat beskrivits i Michanek och Christiernsson (2014), har emellertid beslut om TACs inom EU, vilka i stor utsträckning styr det svenska havsfiskets omfattning, satts betydligt högre än vad som har rekommenderats av den vetenskapliga rådgivningen.

låta andra fiskare ta den samlade fångsten. En indirekt effekt av ett sådant fångstsystem blir dessutom att om fiskare samtidigt gör bifångster av andra arter där det samlade fångsttaket redan är uppnått kommer man att slänga tillbaka skadad eller död fisk från dessa arter i havet. Många sådana fiskeförvaltningssystem har därför brottats med problem med utkast; inte minst inom EU.²⁸ Redan på kort sikt undergräver man därmed andra fiskbeståndens överlevnad.

På lång sikt blir en ytterligare effekt att det blir lönsamt för den enskilde fiskaren att investera i ökad fiskekapacitet, i syfte att fånga en ökad andel av den samlade fångsten; eftersom andra fiskare möter samma incitament och därför också kommer att investera i ökad kapacitet blir följderna överkapacitet i fisket. En ytterligare långsiktig effekt är att om man faktiskt lyckas begränsa det samlade fisket till en nivå där de gemensamma vinsterna stiger så är den enskilde fiskarens andel av de framtida vinsterna dels osäker, dels betingad av att man fortsätter fiska; detta kommer att uppmuntra fiskare att stanna kvar i fisket trots den samlade överkapaciteten, och att argumentera för ökade fiskekvoter, eftersom de hellre vill ta del av de vinsterna nu än slå vakt om framtida vinster som kanske ändå kommer att gå till andra fiskare. Framgångsrik lobbying från fiskare har därför många gånger lett till att TACs kortsiktigt satts betydligt högre än vad som enligt biologisk expertis varit förenligt med ett långsiktigt hållbart fiske.

Många av de övriga åtgärder som använts för att minska överfiskningen och därmed öka lönsamheten i fisket har på samma sätt lett till indirekta effekter som undergrävt intentionen med åtgärderna och därmed fortsatt överfiskningen och pressat ner de samlade vinsterna igen. Om vissa typer av redskap regleras så att de måste uppfylla specificerade krav, i syfte att minska det samlade fisketrycket, blir det – åtminstone om regleringen fungerar, så att de samlade vinsterna stiger – attraktivt att använda mer av de redskap och insatsvaror som inte regleras, vilket leder till ett mindre kostnadseffektivt fiske än det oreglerade men med samma fisketryck. Om fiskesäsongen begränsas blir det attraktivt att fiska mer intensivt de månader man fortfarande tillåts

²⁸ Utkast förekommer även i många andra fiskerier, men problemet blir i många fall värre i TAC-system. Genom reformen av den gemensamma fiskeripolitiken antogs nya regler om landningsskyldigheter i syfte att lösa detta problem. Nämnas kan dock att det fortfarande finns kolliderande lagstiftning på EU-nivå som innebär att det å ena sidan är ett krav att landa all fångad fisk (såsom nu gäller för exempelvis allt fiske i Östersjön samt pelagiskt fiske i Västerhavet, d.v.s. Nordsjön, Skagerack och Kattegatt), men å andra sidan finns krav på att viss fisk måste kastas ut. För närvarande pågår diskussioner mellan Kommissionen, Rådet och Parlamentet om det s.k. Omnibusförslaget, d.v.s. de dialogförhandlingar som går ut på att komma överens om den s.k. Omnibus-förordningen om anpassningar av ett antal förordningar om tekniska regleringar och kontroll till landningsskyldigheten.

fiska. Om fiske förbjuds i vissa områden, så att fiskbestånden stärks där, blir det attraktivt att fiska strax utanför de skyddade områdena.

3.2 INDIVIDUELLA ÖVERLÅTBARA FISKERÄTTIGHETER

Att ge fiskare en fast andel av den samlade kvoten, snarare än att låta alla fiska fritt tills den samlade fiskekvoten uppnåtts, ger något bättre incitament i och med att fiskaren då inte längre behöver fiska intensivt vid säsongens början utan kan fiska vid den tid av året då det är mest lönsamt att göra det. Det blir dock attraktivt att stanna kvar i fisket även om lönsamheten är dålig, eftersom detta är det enda sättet att få ta del av framtida fiskekvotstilldelningar som normalt baseras på historiskt fiske.²⁹ Det kan även potentiellt bli attraktivt att fortsätta investera i överkapacitet om detta kan användas som ett argument för höjd kvottilldelning framöver.

Sedan flera årtionden har därför ett växande antal länder experimenterat med ekonomiska styrmedel som syftar till att ge den enskilda fiskaren incitament att agera på ett sätt som är samhällsekonomiskt lönsamt. I princip skulle länder kunna begränsa fisket till den lönsammaste nivån och sedan beskatta fisket så hårt att man fångar upp den extra lönsamhet som regleringen skapar, och därmed tar bort incitamentet till överfiskning, men politiskt har höga fiskeskatter i stort sett bara varit möjliga i situationer där ett nytt fiske öppnats och det inte redan funnits etablerade branschintressen. Länder som redan haft ett etablerat yrkesfiske, men som velat förbättra den incitamentsstruktur som yrkesfiskarna möter, har därför många gånger valt att införa system med så kallade *överförbara fiskerättigheter* ("individual transferable quotas", ITQ). Dessa system kännetecknas av att den enskilde fiskaren får en fast andel av de framtida fångsterna från ett visst fiskbestånd och att denna andel sedan kan överföras till andra fiskare via försäljning eller gåvor.

På kort sikt får fiskaren då incitament att fiska sin andel av den samlade fångsten på det sätt som ger den högsta möjliga lönsamheten. På längre sikt får man ett incitament att sälja sin andel till mer effektiva fiskare; eftersom dessa har bättre lönsamhet per fångad fisk är de beredda att betala mer för andelen än vad fiskaren själv kan hoppas tjäna på den. På längre sikt innebär ett sådant system dessutom att den enskilde fiskaren får långt starkare skäl att bry sig om fiskbeståndets framtida tillstånd, eftersom ett stort framtida bestånd nu med säkerhet innebär större framtida fångster även för den enskilde fiskaren. Den enskilde fiskaren kommer därför att bli mer benägen att godta kortsiktigt reducerade fiskekvoter om detta kan väntas leda till bättre lönsamhet framöver. Den samlade fiskeflottan kommer nu att möta samma incitament

²⁹ Samma problem finns på nationell nivå eftersom kvoter fördelas mellan olika medlemsstater utifrån den s.k. relativa stabilitetsprincipen: om ett land väljer att fiska mindre än den tilldelade kvoten riskerar man därför att i framtiden få mindre andel av den totala kvoten. Ett enskilt land kommer därför att ha incitament att upprätthålla sitt eget fiske snarare än att minska det, så länge inte andra länder minskar sina fiskerättigheter samtidigt.

som om man gemensamt ägde fiskeresursen och i princip kommer man därför att börja bete sig på samma sätt som om fiskeresursen hade en enda ägare.³⁰ Så länge den fiskeförvaltande myndigheten fortsätter att sätta det samlade tillåtna uttaget per år så är det visserligen den som avgör hur snabbt fiskbeståndet kommer att kunna återhämta sig, men stödet hos fiskenäringen för ett mer återhållsamt fiske ökar.³¹

Några av de första länder som införde ITQ-system var Island och Nya Zeeland, som gjorde detta redan på 1970-talet respektive 1980-talet för utvalda fiskarter för att därefter steg för steg utvidga dem till fler och fler arter.³² Lönsamheten i fisket steg dramatiskt och överkapaciteten sjönk. Sedan dess har en lång rad andra länder infört liknande system.³³ Översikter³⁴ pekar på samhällsekonomiskt gynnsamma effekter i de flesta fisken där ITQ-ordningar införts.

Den långa erfarenheten av ITQ-system innebär samtidigt att det finns en hel del teoretisk och empirisk forskning om vilka konsekvenserna blir av att införa ett sådant system och även vilka konsekvenserna blir av att införa mer begränsade system som påminner om ITQ-modellen. Det ligger nära till hands att dra nytta av denna forskning för länder som önskar införa sådana system, och den möjligheten hade givetvis även Sverige när vårt eget system infördes. Vi kommer här att diskutera några viktiga lärdomar som fanns tillgängliga från forskningen när det svenska systemet infördes 2009.

3.2.1 Prisbildningens betydelse

Priserna på fiskerättigheter (och, när rättigheter kan hyras ut tillfälligt, hyrespriser) kommer att fungera som en utomordentligt viktig signal både för den enskilde fiskaren och för fiskeförvaltaren.³⁵ Höga priser ger fiskare som har dålig lönsamhet (och som därmed har en lönsamhet per fisk som är lägre än den lönsamhet som priset signalerar att andra har) ett incitament att sälja sina fiskerättigheter till fiskare som är beredda att betala dessa höga priser. Eftersom ett av målen med den här typen av system ofta är att skynda på strukturomvandling och minska överkapacitet har fiskeförvaltaren därför ett intresse av höga priser. Värdefulla fiskerättigheter kan i sin tur användas som

³⁰ Det finns förstås fortfarande incitament för den enskilde fiskaren att fuska och fiska mer än sin andel, så det kommer fortfarande att behövas övervakning av fisket. Detta gäller i synnerhet om antalet fiskare är tillräckligt många och/eller om fiskbeståndet exploateras av flera olika fiskeflottor, så att den sociala kontrollen fiskare emellan blir svag.

³¹ Se exempelvis Squires et al. (1998), Grafton et al. (2005) eller Sanchirico och Wilen (2007).

³² Se exempelvis Arnason (2008) eller Eggert och Tveterås (2013) för Island, och Clark (1993) och Batstone och Sharp (1999) för Nya Zeeland.

³³ Arnason (2002).

³⁴ Se exempelvis Hilborn et al. (2005), Waldo (2006) och Brady och Waldo (2008).

³⁵ Se exempelvis Clark et al. (1988).

säkerhet för fiskare som vill ta banklån för att investera och utvidga sin verksamhet. Detta kan bidra till ytterligare strukturrationalisering i branschen.³⁶

3.2.2 Tunna marknader med instabila priser

Samtidigt finns ett potentiellt problem med prisbildningen: Om det är ett relativt litet fiske där antalet fiskare med sådana rättigheter är litet, kommer handeln att bli ganska begränsad helt enkelt därför att det inte finns särskilt många aktörer som kan handla. Då kommer prisbildningen att vara känslig för större aktörers agerande, och priset på rättigheter kan variera kraftigt när större aktörer vill köpa eller sälja rättigheter. Då skapas samtidigt en osäkerhet bland aktörerna på marknaden om vilket pris de faktiskt kan förvänta sig om de vill köpa eller sälja rättigheter. En marknad med tydlig prisbildning och så många potentiella aktörer som möjligt är därför av intresse både för den enskilde fiskaren och för fiskeförvaltaren.³⁷

3.2.3 Förväntningar om framtiden

Till detta kommer att priset på fiskerätter också skickar en tydlig signal till fiskeförvaltaren om vad yrkesfiskarna själva tror om den framtida lönsamheten och därmed om den framtida fiskeförvaltningen. I de flesta offentligt administrerade ITQ-system bestäms det samlade fiskuttaget per säsong fortfarande av en offentlig fiskeförvaltande myndighet, som därmed fortfarande har ett övergripande ansvar för fiskbeståndets framtida återhämtning.³⁸ Om priset på fiskerättigheter är lågt indikerar det att yrkesfiskarna förväntar sig dålig lönsamhet framöver, och därför inte är beredda att betala särskilt mycket för att få fler fiskerättigheter. Att de förväntar sig dålig lönsamhet framöver är i sin tur ett tecken på att de inte förväntar sig att fiskbeståndet kommer att bli större framöver, dvs. att de tror att dagens fiskekvot är för stor och/eller att övervakningen av fisket fungerar så dåligt att inte alla fångster registreras. Om priserna på fiskerättigheter är höga så indikerar detta å andra sidan att yrkesfiskarna räknar med god lönsamhet i det framtida fisket och därmed också räknar med att fiskeförvaltningen kommer att leda till livskraftiga framtida fiskbestånd.

³⁶ Arnason (2008).

³⁷ Se exempelvis Newell et al. (2005), som studerar prisbildningen i olika delar av det nyzeeländska ITQ-systemet.

³⁸ Costello et al. (2008) finner i en översikt av internationell fiskeförvaltning att kollapsar är påtagligt mindre vanliga bland fiskbestånd som förvaltas genom ITQ-ordningar, vilket tyder på att det politiska trycket för fortsatt överfiskning försvagas med ITQ-ordningar. Chu (2009) finner i en översikt att ITQ-förvaltade fiskbestånd oftare stärks än försvagas efter det att ITQ-ordningen införts, men pekar på att ITQ-ordningar måste kompletteras med andra förvaltningsåtgärder och att det fortfarande är viktigt att den samlade fiskekvoten sätts på hållbara nivåer. Den fiskeförvaltande myndigheten har därmed fortfarande ett stort ansvar för fiskbeståndets hälsa även efter det att en ITQ-ordning införts.

Fiskeförvaltaren har därmed ett starkt intresse av att övervaka prisbildningen, eftersom priset signalerar vilket förtroende yrkesfiskarna har för fiskeriförvaltningen.³⁹

3.2.4 Fördelningspolitiska effekter

Fördelningspolitiska effekter av kvottilldelningen kan bli problematiska i situationer där fisket sköts av fiskelag men själva kvoten tillhört en medlem i fiskelaget. Erfarenheten från exempelvis Island, där värdet på fiskerättigheterna steg kraftigt när fiskbestånden återhämtade sig och lönsamheten förbättrades⁴⁰, var att detta innebar att de fiskare som stått som fiskerättsinnehavare på pappret fick stora förmögenheter, samtidigt som deras kollegor, som arbetade på samma båtar men inte hade haft några fiskerätter på pappret, inte fick del av de stigande värdena på fiskerätterna. Även när sådana situationer inte uppstår gäller naturligtvis att eftersom ett system med fiskerättigheter i ett välskött fiske innebär att rättigheterna får ett högt värde så kommer tilldelningen av fiskerättigheter att innebära att man ger (potentiella) förmögenheter till de aktörer som får rättigheterna, vilket kan vara fördelningspolitiskt komplicerat i samhällen där fisket spelar stor roll för ekonomin.⁴¹

3.2.5 Tidsbegränsade rättigheter

Ett sätt att undvika detta problem är fiskerätter som begränsas till en viss tid och som sedan förändras efter att man utvärderat effekterna. Den uppenbara nackdelen med ett sådant system är å andra sidan att det försämrar den enskilde fiskarens intresse av förbättrad framtida lönsamhet; om fiskaren vet att fiskerätterna kommer att omfördelas om några år kommer man att vara intresserad av ökat uttag innan dess, medan man fortfarande är säker på hur stor andel av fångsten man får, och man kommer att ha ett långt svagare intresse av potentiella beståndsförbättringar efter omfördelningen då man inte vet hur stor andel man själv kommer att få av vinsten. I och med att en sådan ordning också sänker värdet på fiskerättigheterna försvagas incitamenten för fiskare med dålig lönsamhet att sälja sina rättigheter och lämna branschen, samtidigt som de får ett starkare incitament att stanna i och med att de då kan hoppas få en andel av fiskerättigheterna även i nästa omfördelning.

3.2.6 Dominerande aktörer

³⁹ Arnason (2009).

⁴⁰ Eythórsson (1996).

⁴¹ USA hade under lång tid ett principiellt förbud mot ITQ-system, även sådana som initierades på lokal nivå, just på grund av farhågor för olyckliga fördelningspolitiska konsekvenser. Se Clark (2006).

En ytterligare fråga som diskuterats i anslutning till ITQ-system, och där forskningen åtminstone på teoretiska grunder kunde ge svar redan då det svenska systemet infördes, är vad som händer om marknaden för fiskerätter fungerar dåligt inte bara i meningen att man har relativt få aktörer (som diskuterades ovan) men även i den meningen att en aktör, eller några få samverkande aktörer, kan få en dominerande ställning på marknaden. De slutsatser som forskningen kommit fram till på denna punkt är något oväntade och förtjänar därför att diskuteras närmare.⁴² Intuitivt skulle man förmodligen förvänta sig att en dominerande aktör borde kunna driva upp sina egna vinster till förfång för samhällsekonomin i övrigt, analogt med hur företag med dominerande ställning kan göra på andra marknader. Noteras kan dock att det normalt är den fiskeförvaltande myndigheten som avgör hur stort det samlade fiskeuttaget ska vara, och därmed är det också myndigheten som avgör hur mycket fisk som kommer att säljas och indirekt hur högt priset på fisk (som ju är det intressanta för konsumenterna) kommer att vara. En aktör kan bara få en dominerande ställning på marknaden om det finns stordriftsfördelar i branschen så att det är mer effektivt att bedriva ett fiske med en eller ett fåtal aktörer snarare än med många, men så länge det samlade uttaget bestäms av fiskemyndigheten innebär det i så fall bara att den samhällsekonomiska kostnaden per fångad fisk blir lägre än om man fortfarande hade många små fiskare. En dominerande aktör som äger en stor andel av fiskerätterna kan visserligen påverka priset på *fiskerätter*, men kan bara driva upp priset på *fisk* om man kan minska det samlade fisket.⁴³ Det kan man i sin tur bara om man minskar sitt eget fiske, och detta får så stor effekt på priset att den egna lönsamheten ändå ökar, eller om ens dominerande ställning gör att man framgångsrikt kan bedriva lobbying gentemot fiskeförvaltande myndigheter om att minska den samlade fiskekvoten. I bägge fall bör vi dock notera att även om detta kommer att innebära ett högre pris på fisk och ökad lönsamhet för den dominerande aktören så kommer det också att öka lönsamheten per fångad fisk för andra aktörer, och i och med att det samlade fisket minskar kommer det dessutom att leda till att fiskbeståndet återhämtar sig snabbare än vad det annars hade gjort. Även om en aktör skulle lyckas dominera marknaden är de samlade samhällsekonomiska konsekvenserna av detta därmed inte nödvändigtvis negativa, och de biologiska konsekvenserna är det definitivt inte.

3.2.7 Vikt- och värdebaserade ITQ-system

⁴² Se exempelvis Anderson (1991).

⁴³ Eftersom många fiskarter handlas internationellt finns det många arter för vilka inte ens detta skulle leda till nämnvärt högre priser.

Slutligen kan noteras att även om problemet med bifångster bör bli mindre i ett system med överlåtbara fiskerättigheter, eftersom fiskare kan köpa fiskerätter för de bifångster de gör, så försvinner problemet med död eller skadad fisk som kastas tillbaka i havet inte nödvändigtvis helt. En fiskare som har rätt att fånga ett visst antal kilo fisk från en viss art kommer att föredra fiskar där värdet per kilo är högt, och kan därför fortfarande vilja kasta tillbaka yngre fiskar som ofta betingar ett lägre värde per kilo. Vissa forskare⁴⁴ har därför förespråkat att överlåtbara fiskerättigheter borde ges som andelar av det samlade fångstvärdet, snarare än som andel av en samlad fångad vikt; med ett värdebaserat system skulle inget incitament finnas att kasta tillbaka fisk med lägre värde. Värdebaserade system är dock svårare att tillämpa och övervaka i praktiken, och det finns därför inte många exempel på länder som tillämpat denna teoretiskt tilltalande konstruktion.

3.2.8 Avslutande kommentarer

Att Sverige beslutade att införa överlåtbara fiskerättigheter baserades med andra ord på positiva erfarenheter från andra länder som redan genomfört sådana system, vilket dessa i sin tur många gånger hade gjort på grundval av teoretiska resonemang om att sådana system bland annat borde leda till förbättrad samhällsekonomisk lönsamhet i fisket. Det fanns med andra ord viktiga tidigare erfarenheter, såväl teoretiska som praktiska, som kunde utnyttjas när man beslutade om utformningen av det svenska systemet.⁴⁵ I det följande kapitlet beskriver vi därför utformningen av det svenska systemet och diskuterar därefter vilka samhällsekonomiska effekter man kunde vänta sig av det svenska regelverket.

⁴⁴ Se exempelvis Turner (1996).

⁴⁵ Waldo (2006); Brady och Waldo (2008); Börjel et al. (2010); Pettersson (2010).

4. DET RÄTTSLIGA SYSTEMET FÖR ÖVERLÅTBARA FISKERÄTTIGHETER

4.1 INLEDNING

Få fisken i Sveriges och i EU:s marina vatten är helt oreglerade idag. Fiskeverksamheter regleras ofta t.ex. genom kvoter som anger storleken på uttag av en viss art, minimimått, restriktioner om vilka fiskemetoder och redskap som får användas o.s.v.⁴⁶ Trots det har uttagen i många fall fortsatt att vara allt för stora i förhållande till resursernas storlek och reproduktionsförmåga, något som kan få negativa konsekvenser inte bara för de exploaterade fiskebestånden, utan även för andra djur- och växtarter i det marina ekosystemet.⁴⁷

För att komma till rätta med detta problem, liksom den dåliga lönsamheten i fiskeflottan som ofta uppstår till följd av överkapacitet, har system med överförbara fiskekvoter diskuterats och införts, bland annat i Sverige.⁴⁸ Det rättsligt bindande kravet för medlemsstater med fiske i EU:s vatten att införa ”överlåtbara fiskenyttjanderätter” som föreslogs i den senaste CFP-reformen antogs emellertid inte.⁴⁹ Däremot får medlemsstaterna införa ett sådant system.⁵⁰ Av EU:s gemensamma fiskeripolitik (grundförordning för fiske) följer även att medlemsstater ska anpassa sina flottors fiskekapacitet till sina

⁴⁶ Den svenska fiskeregleringen består i stor utsträckning av regler som antas inom den gemensamma fiskeripolitiken, där EU har exklusiv kompetens när det gäller bevarandet av havets resurser. Däremot regleras ofta fisket i kustvatten på nationell nivå (däribland i fiskelag (1993:787) (nedan FL), förordning (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskenaeringen (nedan FF) samt myndighetsföreskrifter). Se en mer utförlig beskrivning av detta i SOU 2010:42, *Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag*, s.134ff.

⁴⁷ I Kommissionen (2009). *Grönbok. Reform av den gemensamma fiskeripolitiken*, KOM (2009)163 slutlig, anges att så mycket som 88 procent av fiskebestånden i EU:s vatten är överexploaterade (fiskas över den nivå som ger den maximala hållbara avkastningen, MSY) och att 30 procent av bestånden ligger under säkra biologiska gränser (d.v.s. att bestånden förmodligen inte kan öka genom fortplantning), s. 7. I grönboken uttrycks att de europeiska fiskena håller på att ”utarma sin ekonomiska och ekologiska bas” (s. 7).

⁴⁸ För diskussion om motiv m.m. se SOU 2010:42, s. 520-521, lagrådsremiss från 13 februari 2014, s. 94, prop. 2013/14:184, *Ändringar i fiskelagen*, s. 97. Se även Kommissionen (2009). *An Analysis of existing Rights Based Management (RBM) instruments in Member States and on setting up best practices in the EU*.

⁴⁹ Se förslagen i Kommissionen (2009). *Grönbok. Reform av den gemensamma fiskeripolitiken*, KOM (2009)163 slutlig, s. 7 och 9 samt Kommissionens *Förslag till europaparlamentets och rådets förordning om den gemensamma fiskeripolitiken*, KOM(2011)425 slutlig, artikel 27-33 samt s. 8 (preamblel).

⁵⁰ Artikel 21 samt preamblel p. 42, *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken*, som trädde i kraft 1 januari 2014, i det följande benämns denna förordning ”Grundförordningen för fiske”. De medlemsstater som har ett sådant system ska inrätta och upprätthålla ett register över de överlåtbara fiskenyttjanderätterna (artikel 21).

fiskemöjligheter över tiden, för att det ska bli en balans mellan fiskemöjligheter och fiskekapacitet.⁵¹

I Sverige infördes ett system med överlåtbara fiskerättigheter 2009, med syfte att skapa en strukturanpassning⁵² i det pelagiska fisket (d.v.s. fiske efter sill, skarpsill, makrill, taggmakrill, blåvitling och tobis).⁵³ Bakgrunden var den stora överkapaciteten och dåliga lönsamheten inom den svenska pelagiska fiskenäringen.⁵⁴ Det var nödvändigt att reducera fiskekapaciteten och det stora trycket på fiskeresurserna för att få en balans mellan fiskeflottans storlek och fiskebestånden, och ett system med överlåtbara fiskerättigheter ansågs vara ett lämpligt styrmedel för att underlätta detta.⁵⁵ Systemet ansågs vidare ge goda förutsättningar för att uppnå ett ”ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbart fiske”.⁵⁶ Enligt den inledande bestämmelsen syftar därför lagen om överförbara fiskerättigheter till att:

”främja att fartygsstrukturen i den svenska fiskeflottan medverkar till att bevara fiskeresurserna och till ett fiske som i övrigt är hållbart i ekonomiskt, miljömässigt och socialt hänseende”.⁵⁷

Under 2014 infördes vidare vissa förändringar i den nationella fiskelagstiftningen.⁵⁸ Bland annat kan sedan 1 oktober 2014 regeringen

⁵¹ Artikel 22, Grundförordningen för fiske.

⁵² Såsom beskrevs i inledningen föreslog dåvarande Fiskeriverket redan 2005 i en skrivelse till regeringen att det pelagiska fisket skulle regleras med individuella överförbara fiskemöjligheter med syfte att skapa en strukturomvandling i flottan. Förslaget utvecklades 2007 och under 2008 utarbetade dåvarande Jordbruksdepartementet en promemoria, *Överlåtbara fiskerättigheter* (Ds 2008:45). Under 2009 inhämtade regeringen lagrådets synpunkter och föreslog sedan en ny lag om överlåtbara fiskerättigheter genom proposition 2008/09:169, *Överlåtbara fiskerättigheter*.

⁵³ Se den tidigare lydelsen av 1 och 2 §§ lag (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter (nya bestämmelserna började gälla den 1 oktober 2014).

⁵⁴ Det var särskilt den hårda konkurrensen när det gäller avsättningen av fiskeprodukterna på den internationella marknaden som var bakgrunden till behovet av ett nytt system för detta fiske, enligt Fiskeriverket (2007). Uppdrag angående ändrad reglering av det pelagiska fisket, Fiskeriverkets Dnr 10-957-07, Ds 2008:45, *Överlåtbara fiskerättigheter* samt proposition 2008/09:169, *Överlåtbara fiskerättigheter*.

⁵⁵ Regeringen menade att införandet av ett system med överlåtbara fiskerättigheter ”ska ses som ett steg för att förbättra situationen i fiskenäringen” och att det i ”detta ligger att förslaget också ska främja ett balanserat utnyttjande av fiskebestånden”. Prop. 2008/09:169, *Överlåtbara fiskerättigheter*, s. 7, 17 och 22.

⁵⁶ Proposition 2008/09:169, *Överlåtbara fiskerättigheter*, s. 17.

⁵⁷ Enligt 1 § lag (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter. Proposition 2008/09:169, *Överlåtbara fiskerättigheter*, s. 17 och 22. Det kan dock nämnas att flera remissinstanser menade att det inte var klarlagt *hur* överlåtbarheten skulle leda till minskat fisketryck samt att ett minskat antal fiskefartyg inte automatiskt leder till ett balanserat uttag av fisk (propositionen 2008/09:169, s. 15). Regeringen menade dock att det fanns en tydlig koppling mellan en reduktion av fiskekapaciteten och ett minskat tryck på fiskeresurserna (proposition 2008/09:169, *Överlåtbara fiskerättigheter*, s. 17).

⁵⁸ Proposition 2013/14:184, *Ändringar i fiskelagen*.

föreskriva att även andra arter får omfattas av systemet med överförbara fiskerättigheter.⁵⁹ I den senaste fiskelagsutredningen uttrycktes att frågan om att införa överförbarhet även i annat fiske än det pelagiska var för tidigt väckt och att ytterligare utredning behövs.⁶⁰ Bemyndigandet har i skrivandet stund inte tillämpats, men diskussioner om eventuell utvidgning av systemet bereds för närvarande inom regeringskansliet.⁶¹ Att den officiella utvärderingen kommit till slutsatserna att systemet varit effektivt att uppnå dess målsättningar om minskad kapacitet och ökad lönsamhet, talar för att systemet kan komma att utvidgas till annat svenskt fiske.⁶²

I de resterande delarna av detta kapitel beskrivs det rättsliga systemet med överlåtbara fiskerättigheter. Den lagtekniska lösning som valdes vid införandet innebär bland annat att grundläggande bestämmelser om licenser och särskilda tillstånd till fiske och individuella kvoter även fortsättningsvis finns i fiskelagen.⁶³ Eftersom dessa regler utgör grundförutsättningar för fiske i det pelagiska fisket, beskrivs även dessa.

4.2 GRUNDLÄGGANDE FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR YRKESMÄSSIGT PELAGISKT FISKE

4.2.1 Krav på fiskelicens

⁵⁹ 9 § lag (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter. Se även proposition 2013/14:184, *Ändringar i fiskelagen*, s. 96-97 samt SOU 2010:42, *Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdsplan*, s. 520ff. Som beskrivs närmare nedan infördes även andra förändringar, t.ex. ett nytt förenklat system för licenser av för yrkesmässigt fiske, möjligheter för juridiska personer att beviljas fiskelicens samt ett bemyndigande att meddela föreskrifter om landningsskyldighet och en därtill kopplad straffbestämmelse.

⁶⁰ Detta var motivet till att ett bemyndigande till regeringen föreskrevs, snarare än en direkt ändring i lagen. Se prop. 2013/14:184, *Ändringar i fiskelagen*, s. 96-97. Se vidare kapitel 1 om landsbygdsministerns uttalande om behovet av en noggrann utvidgning inför en eventuell utvidgning, både vad gäller konsekvenser för fiskerikset som miljön, i en interpellationsdebatt i Riksdagen om *Ett paradigmskifte i fiskeripolitiken*, den 22 januari 2012, Stockholm.

⁶¹ Se interpellationsdebatt *Ett paradigmskifte i fiskeripolitiken*, i den 22 januari 2012, Stockholm.

⁶² När det gäller den ökade flexibilitet som anses behövas för att klara de nya kraven om landningsskyldigheter anser emellertid landsbygdsministern att förutsättningarna finns på nationell nivå bland annat genom att Havs- och vattenmyndigheten under 2014 bemyndigades att meddela föreskrifter om fördelning och överlåtelse av fiskeransoner *under året* utan att det påverkar nästa års ranson (HaV införde nyligen nya regler om tillfälliga överlåtelser inom räkfisket, vilka trädde ikraft den 20 jan. 2015). Detta handlar således om ett mer begränsat system med handel med fiskekvoter inom en fiskesäsong, utan möjlighet att sälja framtida fångstandelar, än det pelagiska systemet som denna rapport fokuserar på. Grundtanken är dock även här att fiskare kommer att kunna planera sitt fiske bättre och utnyttja sina resurser mer effektivt än vad de kunnat tidigare med en mer flexibel användning av fångsträttigheterna.

⁶³ Bestämmelser om själva överlåtbarheten ansåg regeringen däremot skulle införas i den nya lagen, d.v.s. lag (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter, se prop. 2008/09:169, *Överlåtbara fiskerättigheter*, s. 20.

För att få fiska yrkesmässigt på allmänt vatten i havet, krävs *fiskelicens*, oavsett fartygets storlek.⁶⁴ Det är Havs- och vattenmyndigheten som prövar frågor om fiskelicens.⁶⁵ Till skillnad från det tidigare gällande kravet på fartygstillstånden som endast kunde tilldelas en fysisk person, kan fiskelicensen, sedan 1 oktober 2014, beviljas för *både juridisk och fysisk person*.⁶⁶ Det var enligt regeringens uppfattning rimligt att en fiskelicens (som avser ett visst fartyg), kan innehas av fartygets ägare oavsett om denna är en juridisk eller fysisk person.⁶⁷ Detta ansågs vidare stämma bättre överens med EU-rätten, men också bidra till ökad konkurrenskraft för svenska fiskefartyg på den internationella marknaden (strukturuomvandling och effektivisering skulle underlättas).⁶⁸ Vissa skatte- och förmögenhetsrättsliga problem till följd av att fartyg ofta ägs av juridiska personer medan tillståndsinnehavaren är en fysisk person, diskuterades även vid införandet av systemet med överförbara fiskekvoter och flera remissinstanser, liksom regeringen, ansåg att det skulle förenkla för fisket om fiskerättigheterna kunde förvärfvas även av juridiska personer.⁶⁹ För att minska riskerna för ökat utländskt ägande behölls bestämmelserna om *svensk anknytning*.⁷⁰ Vid prövning av om fisket har en sådan anknytning ska särskild hänsyn tas till bland annat att en viss andel av fisken landas i Sverige, att en viss andel av fiskeresorna utgår ifrån svenska hamnar, att en viss andel av de som deltar i fisket är bosatta i Sverige, m.m.⁷¹ Detta begränsar således även i fortsättningen omfattningen av möjliga innehavare av fiskelicenser, och

⁶⁴ 29a § 1 st. fiskelag (1993:787). Det tidigare kravet på s.k. *yrkesfiskelicensen* för fiske i havet slutade att gälla och krav på s.k. *fartygstillstånd och särskilt fartygstillstånd* ersattes av krav på en s.k. *fiskelicens*, d.v.s. samma begrepp som används inom den gemensamma fiskeripolitiken. Se proposition 2013/14:184, *Ändringar i fiskelagen*, s. 43ff samt SOU 2010:42, *Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag*, s. 477ff. Det EU-rättsliga kravet på fiskelicens framgår av artikel 6 i Rådets förordning (EG) nr 1224/2009 av den 20 november 2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs.

⁶⁵ 2 kap. 19 § 1 st. förordning (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

⁶⁶ 29b § 1 st. fiskelag (1993:787). För att fiska yrkesmässigt i de fem stora sjöarna (Vänern, Vättern, Hjälmarén, Storsjön i Jämtland och Mälaren) utan stöd av enskild fiskerätt) krävs en s.k. *personlig fiskelicens*, enligt 29a § 2 st. fiskelag (1993:787). En sådan kan beviljas en fysisk person (och när fiskelicens inte krävs) enligt 29b § 2 st. fiskelag (1993:787).

⁶⁷ Prop. 2013/14:184, *Ändringar i fiskelagen*, s. 48.

⁶⁸ Prop. 2013/14:184, *Ändringar i fiskelagen*, s. 48.

⁶⁹ Prop. 2013/14:184, *Ändringar i fiskelagen*, s. 48. När det gäller straffrättsliga konsekvenser ansåg regeringen att även om fiskeverksamheten bedrivs i bolagsform, d.v.s. av en juridisk person, kan en fysisk person hållas ansvarig för brott som begåtts i verksamheten. Regeringen gjorde även bedömningen att bestämmelserna om sanktionsavgifter är tillämpliga på gärningar av verksamheter som bedrivs av juridiska personer. Se mer om detta i prop. 2013/14:184, *Ändringar i fiskelagen*, s. 49.

⁷⁰ 30 § 1 st. p. 2 och 5 st. fiskelag (1993:787). 2 kap. 19 § 2 st. förordning (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. Se en diskussion om motiven (att bevara fiske som tilldelats Sverige inom landet, d.v.s. att den nationella kvoten ska komma den svenska fiskenäringen tillgodo), prop. 2008/09:169, *Överlåtbara fiskerättigheter*, s. 21 samt proposition 2013/14:184, *Ändringar i fiskelagen*, s. 55-56. Bestämmelserna är enligt propositionen anpassade efter EU-rätten (s. 56).

⁷¹ Se vidare kap. 19 § 2 och 3 st. förordning (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen samt 2 kap. 7 §, HVMFS 2014:19.

därmed även överlåtelser av fiskerättigheter (vilka endast kan överlåtas till andra innehavare av fiskelicens, se nedan).

4.2.2 Krav på särskilt tillstånd

I vissa fall krävs även ett *särskilt tillstånd*.⁷² Detta gäller bland annat för fiske efter pelagiska arter som bedrivs med vadredskap som har ett djup av 45 meter eller mer och en omkrets av 360 meter eller mer, eller med trål.⁷³ Det särskilda tillståndet för pelagiskt fiske gäller för en *bestämd fångstmängd* i ton (av en pelagisk art i ett kvotområde).⁷⁴ Tillstånd behövs dock inte för;

- fiske med trål i Östersjön om fiskefartyg är mindre än 12 meter
- sill- och skarpsillfiske som bedrivs endast i Östersjöns delområde 30-31

För beviljande av ett särskilt tillstånd för pelagiskt fiske krävs en fiskelicens.⁷⁵ Det är fiskelicensinnehavaren som kan tilldelas ett fisketillstånd för *ett visst fartyg*.⁷⁶ Ett särskilt tillstånd kan förenas med ytterligare villkor.⁷⁷

För att bedriva fiske inom det pelagiska fisket med vissa redskap krävs med andra ord både fiskelicens, och särskilt tillstånd (och det senare är även avhängigt det första). Undantag gäller för fartyg mindre än 12 meter som fiskar i Östersjön och för sill- och skarpsillsfiske i Bottenhavet och Bottenviken.

⁷² Krav på särskilt tillstånd för visst fiske följer av den gemensamma fiskeripolitiken. I 21 § fiskelag (1993:787) bemyndigas regeringen eller den myndighet regeringen föreskriver att meddela föreskrifter om särskilt tillstånd för fiske av en viss art, inom ett visst område, med ett visst fartyg eller med användning av vissa redskap eller fiskemetoder. Havs- och vattenmyndigheten har bemyndigats genom förordning (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. Detaljföreskrifter om särskilda tillstånd, liksom licens, finns i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om licens och tillstånd för yrkesmässigt fiske i havet (HVMFS 2014:19).

⁷³ 5 kap. 1 §, HVMFS 2014:19.

⁷⁴ Detta tillstånd förnyas automatiskt, HVMFS (2014:19), 3 kap. 2 § p. 1.

⁷⁵ HVMFS (2014:19), 3 kap. 3 § (se ovan avsnitt 4.2.1). Ett särskilt tillstånd upphör att gälla om tillståndshavarens fiskelicens eller personliga fiskelicens upphör att gälla. HVMFS 2014:19 3 kap. 9 §.

⁷⁶ HVMFS (2014:19), 3 kap. 3 §. Se vidare artikel 7.4 i Rådets förordning (EG) nr 1224/2009, nr 1224/2009 av den 20 november 2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs, som anger att ett fisketillstånd *inte får utfärdas för ett fiskefartyg som saknar fiskelicens* samt artikel 4 och bilaga III till kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 404/2011 om att ett fisketillstånd endast ska gälla för *ett fiskefartyg*. Jämför vidare definitionen av en *fiskelicens* i artikel 4, p. 9, där det anges att licensen avser en viss *fiskekapacitet* som innehavaren har rätt att, i enlighet med nationella bestämmelser, yrkesmässigt nyttja levande akvatiska resurser. Med fisketillstånd avses "ett tillstånd som har utfärdats för ett av gemenskapens fiskefartyg som komplement till fiskelicensen och som ger det rätt att bedriva en specifik fiskeverksamhet under en angiven period, i ett visst område eller för ett visst fiskeri på särskilda villkor" (artikel 4.10). Ett fiskefartyg är varje fartyg som är utrustat för yrkesmässigt nyttjande av levande akvatiska resurser (artikel 4.31). Enligt "Grundförordningen för fiske" avser fiskefartyg "varje fartyg som är utrustat för yrkesmässigt nyttjande av marina biologiska resurser eller en fälla för blåfenad tonfisk" (artikel 4.4)

⁷⁷ HVMFS 2014:19 3 kap. 7 §.

4.2.3 Rätten att överlåta fiskerättigheter

Det pelagiska fisket som kräver särskilt tillstånd *ska* förenas med en rättighet att överlåta fisket (d.v.s. en sådan fiskerättighet som avses i 3 § lag (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter).⁷⁸ Detta gäller emellertid inte:

- bifångster av sill vid trålfiske efter skarpsill i Skagerrak eller Kattegatt med en viss maskstorlek.
- fiske i Östersjön som avsätts för fartyg med landning enbart i Östersjöhamnar.
- fiske av skarpsill och taggmakrill i EU:s fiskevatten i Nordsjön.

Sammanfattningsvis innebär reglerna som har beskrivits ovan att ett antal fisken efter pelagiska arter i svenska vatten ligger utanför systemet med överlåtbara fiskerättigheter.⁷⁹

4.3 FISKERÄTTIGHETERNAS OMFATTNING OCH FÖRDELNING

4.3.1 Totala fångstmängder och den nationella tilldelningen

I stor utsträckning styrs fisket i Sverige, inklusive fisket efter pelagiska arter (d.v.s. sill, skarpsill, makrill, taggmakrill, blåvitling och tobis)⁸⁰ till vilka systemet med överförbara fiskekvoter hittills varit begränsat, av regler inom den gemensamma fiskeripolitiken.⁸¹ Bland annat bestäms de totala tillgängliga fångstmängderna för vissa kommersiellt exploaterade fiskarter av Rådet

⁷⁸ 5 kap. 1 §, HVMFS 2014:19.

⁷⁹ Motiven till detta förklaras närmare nedan.

⁸⁰ Se de tidigare gällande 1 och 2 §§ lag (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter (upphörde att gälla den 1 oktober 2014).

⁸¹ För en kortfattad beskrivning av kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstater samt en analys av det nationella handlingsutrymmet kopplat till bevarandeåtgärder, se Christiernsson et al (2014), s. 20 samt Christiernsson et al (2015).

Sedan 1 oktober 2014 får som ovan nämnts som sagt regeringen föreskriva att även andra arter får omfattas. Se 9 § lag (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter. Se även proposition 2013/14:184, *Ändringar i fiskelagen*, s. 96-97 samt SOU 2010:42, *Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag*, s. 520ff.

(Ministerrådet) i TACs.⁸² Dessa fördelas sedan mellan medlemsstater enligt den relativa stabilitetsprincipen.⁸³

Den nationella kvoten fördelas därefter mellan olika slags fisken och mellan olika fartyg.⁸⁴ Exempelvis kan kvoter utgöra gruppkvoter (ex. för en viss grupp av fartyg), regionala kvoter (ex. för fiske som landar i en viss hamn) eller individuella kvoter (det individuella fiskefartyget/fiskelicensinnehavaren). Hur den nationella kvoten fördelas är en nationell angelägenhet. Däremot finns krav på att medlemsstater ska besluta om vilken metod som ska användas för att fördela de fiskemöjligheter som följer av den gemensamma fiskeripolitiken.⁸⁵

4.3.2 Ransonering

För att säkerställa att det sker leveranser av fisk under hela året har s.k. *ransonsystem*, vilket begränsar den totala mängden som får landas inom en viss given tidsperiod, använts i den nationella fiskeriförvaltningen.⁸⁶

Fångststorleken beror på fartygets storlek och tidsperioderna kan vara olika långa (t.ex. två veckor).⁸⁷ Detta är ett försök att hantera det incitament som fiskare annars skulle ha att fiska intensivt i början av säsongen innan den samlade kvoten fångats, som diskuterades i kapitel 3.

När det gäller det pelagiska fisket har årsransoner införts, vilket betyder att fiskemöjligheterna fördelas på fartygen på årsbasis.⁸⁸ Syftet var och är att

⁸² Se exempelvis Rådets förordning (EU) nr 1221/2014 av den 10 november 2014 om fastställande för 2015 av fiskemöjligheter för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i Östersjön och om ändring av förordningarna (EU) nr 43/2014 och Förslag till rådets förordning om fastställande för år 2015 av fiskemöjligheterna för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i unionens vatten och, för unionsfartyg, i vissa andra vatten och om upphävande av rådets förordning (EU) nr 779/2014 /* COM/2014/0670 final - 2014/0311 (NLE) */. EU-bestämmelser om fångstmöjligheter i Västerhavet gäller exempelvis torsk, kolja, vitling, sill, makrill och blåvitling och fångstmöjligheter i Östersjön sill, lax, skarpsill, torsk och rödspotta. Fördelning av kvoterna mellan svenska fartyg sker sedan genom HVMFS (2014:31) om *ändring i Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) den 23 december 2014 om resurstillträde och kontroll på fiskets område*.

⁸³ "De fiskemöjligheter som tilldelas medlemsstaterna ska tillförsäkra relativ stabilitet i fisket för var och en av medlemsstaterna för vart och ett av bestånden eller fiskena. Vid fördelningen av nya fiskemöjligheter ska hänsyn tas till de enskilda medlemsstaternas intressen" (artikel 16.1, Grundförordningen för fiske).

⁸⁴ Den s.k. *nationella kvoten* är med andra ord den kvot som är tillgänglig för fördelning till svenska fartyg enligt EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Se 2 § 2 p. lag (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter

⁸⁵ Som nämndes ovan finns också ett generellt krav på att medlemsstater att *anpassa sina flottors fiskekapacitet till sina fiskemöjligheter över tiden*, för att det ska bli en balans mellan fiskemöjligheter och fiskekapacitet (artikel 22 samt preambel 43).

⁸⁶ Se en bakgrundsbeskrivning i prop. 2008/09:169, *Överlåtbara fiskerättigheter*, s. 10-11.

⁸⁷ Två veckor var den tidsperiod som gällde innan årsransonerna infördes 2007. Se prop. 2008/09:169, *Överlåtbara fiskerättigheter*, s. 10.

⁸⁸ HVMFS 2014:19, 5 kap. 1 § 3 st. Den årliga (eller annan) tilldelning meddelas fiskelicensinnehavaren genom det särskilda tillståndet, där, som beskrevs ovan, den totala kvantitet (i ton) som får fångas anges.

förbättra fiskenäringens möjligheter att själva planera sitt fiske, bland annat efter marknadens efterfråga (vilket kan ge ett högre pris på den fångade fisken), och därmed öka förutsägbarheten i fiskets inkomster (fiskarna avgör själva när de ska fiska inom året).⁸⁹ För att motverka att fisketrycket skulle öka inom andra områden till följd av detta system infördes vidare bestämmelser om att fartyg med särskilda tillstånd för pelagiskt fiske inte fick användas i annat fiske (dock med några undantag).⁹⁰ Däremot kan pelagiska fiskare som säljer sina fiskerättigheter sedan använda sina fartyg för annat fiske.

4.3.3 Andelen och fördelningen överlåtbara fiskerättigheter

När det gäller den nationella fiskekvoten för pelagiska arter tillgängliggörs alltså en del av denna för det yrkesmässiga fisket genom individuella kvoter, med fångstbegränsningar i ton. Havs- och vattenmyndigheten får bestämma, för en fiskelicensinnehavare, att en viss andel (i promille) av denna fångstmängd (för en viss art, inom ett vist kvotområde) ska vara överlåtbar.⁹¹ Denna andel ska fastställas med ledning av omfattningen av fiskelicensinnehavarens tidigare fiske under en referensperiod (d.v.s. den s.k. *grandfathering-principen* gäller).⁹²

Den totala (absoluta) fångstmängd som en överlåtbar fiskerättighet utgör, beror således dels på mängden fisk tillgänglig för individuella kvoter, dels på fiskelicensinnehavarens tidigare fiske under en viss period.⁹³ Medan kvantiteten kan variera över tiden är emellertid andelen fast under fiskerättigheternas giltighetstid. Sammanfattningsvis är alltså en överlåtbar fiskerättighet en individuell nyttjanderätt som tilldelas en fiskelicensinnehavare. Även om syftet är att skapa väldefinierade nyttjanderätter, har, som vi ser nedan, ett antal begränsningar införts.⁹⁴

4.4 FISKERÄTTIGHETERNAS GILTIGHET

4.4.1 Giltighetstiden

⁸⁹ När de individuella årsransonerna infördes av Fiskeriverket för det pelagiska fisket under 2007 var det också i syfte att underlätta för det kommande system med överlåtbara fiskerättigheter.

⁹⁰ HVMFS 2014:19, 5 kap. 3 § 3 st. Se vidare om detta i prop. 2008/09:169, *Överlåtbara fiskerättigheter*, s. 11.

⁹¹ 3 § samt 2 § p. 2 och 3 lag (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter samt HVMFS 2014:19, 5 kap. 3 § 3 st.

⁹² 3 § lag (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter.

⁹³ HVMFS 2014:19, 5 kap. 1 § 3 st. Storleken beror också i sin tur på som beskrevs ovan av Rådets beslut om TACs och den nationella tilldelningen, men också vad Havs- och vattenmyndighetens bedömningar av fiskebeståndens tillstånd och utveckling i olika områden samt hur behovet för regionala insatser samt är (se mer nedan samt prop. 2008/09:169, *Överlåtbara fiskerättigheter*, s. 26).

⁹⁴ I nästa avsnitt diskuteras huruvida dessa begränsningar är kontraproduktiva i förhållande till lagstiftningens målsättning.

De överlåtbara fiskerättigheterna som infördes 2009 är giltiga 10 år från dagen för Havs- och vattenmyndighetens beslut om att fastställa rättigheterna.⁹⁵ En fiskerättighet som har överlåtits är giltig den tid som återstår av den ursprungliga giltighetstiden.⁹⁶ I det ursprungliga förslaget av Fiskeriverket föreslogs ingen begränsad tidsperiod, däremot att de skulle kunna sägas upp med en femårig uppsägningsperiod.⁹⁷ Fiskeriverket menade att detta innebar att överlåtelser kan fortgå utan att värdet på de överlåtbara fiskerättigheterna påverkas.⁹⁸

Motivet till att giltigheten begränsades (d.v.s. att de inte löper tillsvidare) var bland annat att ”det ligger i sakens natur att de fiskerättigheter som upplåts inte kan garanteras för en obestämd framtid” och att detta är en affärsrisk som den som handlar med fiskerättigheter måste leva med.⁹⁹ Att priserna eventuellt skulle sjunka mot slutet av tiden är inte något avgörande argument, ”så länge giltighetstiden är tillräckligt lång”.¹⁰⁰ En tillräckligt lång tid bedömdes alltså vara 10 år, från den dag då beslutet om att fastställa den överlåtbara andelen.¹⁰¹ Själva tidsperiodens längd problematiseras emellertid inte närmare. Det framgår att regeringen bedömer att 5 år är för kort och att 10 är lämpligt (samt att de inte bör gälla på obestämd tid), men inte varför inte t.ex. 15 eller 20 år eller annan giltighetsperiod skulle vara lämplig. Det påtalades vidare att lagens giltighet inte tidsbegränsades, vilket betyder att myndigheten kan ersätta fiskerättigheterna med nya när tiden löpt ut.¹⁰²

4.4.2 Rätten att återkalla

Havs- och vattenmyndigheten kan besluta att en rättighet tillfälligt inte ska gälla eller återkalla den, om ”innehavarens fiskelicens har återkallats eller

⁹⁵ 6 § 1 st. lag (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter.

⁹⁶ 6 § 2 st. lag (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter.

⁹⁷ Fiskeriverket (2007). *Uppdrag angående ändrad reglering av det pelagiska fisket*, Fiskeriverkets Dnr 10-957-07. Även länsstyrelsen i Gotlands län och länsstyrelsen i Skåne län hade föreslagit rättigheter som löper tillsvidare, med uppsägningsstid. Länsstyrelsen i Stockholms län hade däremot föreslagit en giltighetstid på fem år. Se prop. 2008/09:169, *Överlåtbara fiskerättigheter*, s. 24-25.

⁹⁸ Detta påpekades i Fiskeriverkets remissyttrande på promemorian. Naturvårdsverket efterlyste en jämförande slutsats vad gäller giltighetstiden från andra länder. För en sammanställning av remissyttrande se prop. 2008/09:169, *Överlåtbara fiskerättigheter*, s. 24-25.

⁹⁹ Ds 2008:45, *Överlåtbara fiskerättigheter*, s. 59 samt prop. 2008/09:169, *Överlåtbara fiskerättigheter*, s. 25-26.

¹⁰⁰ Samma effekt förutsågs uppstå även i ett system med obegränsad tidsperiod, när fiskerättigheterna hade sagts upp och börjad löpa mot slutet av uppsägningsstiden, prop. 2008/09:169, *Överlåtbara fiskerättigheter*, s. 25.

¹⁰¹ Prop. 2008/09:169, *Överlåtbara fiskerättigheter*, s. 25. Giltighetstiden 10 år hade också föreslagits i promemorian, Ds 2008:45, *Överlåtbara fiskerättigheter*, s. 59. Man menade att detta ”i någon mening motsvarar det danska systemet”. Här uttalades också att tidsbegränsningar visserligen inte ger ett helt stabilt system, men att effekterna av ett nytt system med överlåtbara fiskerättigheter behöver följas upp.

¹⁰² Prop. 2008/09:169, *Överlåtbara fiskerättigheter*, s. 25.

begränsats”.¹⁰³ Fiskerättigheter som har dragits tillbaka får tilldelas annan fiskelicensinnehavare.¹⁰⁴ Ett förslag med möjligheter att återkalla lades fram redan i Fiskeriverkets rapport 2007 och i promemorian, bland annat med hänsyn till beståndsutvecklingen och förändringar i den gemensamma fiskeripolitiken.¹⁰⁵ Regeringen gjorde vidare samma bedömning vad gäller behovet av möjligheter att återkalla fiskerättigheter tillfälligt eller permanent, däremot skiljde sig bedömningarna om på vilka grunder återkallelse skulle kunna ske.¹⁰⁶ Regeringen bedömde exempelvis att rätten att återkalla inte skulle behöva kopplas till förändringar i den gemensamma fiskeripolitiken, liksom fiskebeståndens utveckling eller behoven av regionala insatser eftersom sådana förändringar redan ligger inbyggda i systemet.¹⁰⁷ Att t.ex. ett fiske av en art tillfälligt eller helt stoppas, ansågs inte vara ett hinder för fortsatt handel.¹⁰⁸ Möjligheterna att återkalla fiskerättigheter begränsades till fall då även fiskelicensen begränsats eller återkallats.¹⁰⁹

4.5 BEGRÄNSNINGAR AV REGIONALPOLITISKA SKÄL

4.5.1 Kustkvot och regional tilldelning

Med syfte att gynna kustfisket och ”garantera att fiske ska kunna fortsätta utan begränsningar och att möjligheter till nyetablering inom detta segment finns”, har särskilda kustkvoter för fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön med passiva redskap, mindre vadredskap samt för trålfiske under 12 meter avsatts. Till skillnad för individuella kvoter är kustkvoten gemensam.¹¹⁰ Därutöver har särskilda åtgärder för att gynna fiskeföretag i Östersjön av regional hänsyn

¹⁰³ 7 § lag (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter. Regler om återkallelse av fiskelicenser finns i 31-32 §§ fiskelagen.

¹⁰⁴ 8 § lag (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter. Dessa gäller under den tid som kvarstod av de ursprungliga rättigheternas tidsperiod.

¹⁰⁵ Fiskeriverket (2007). *Uppdrag angående ändrad reglering av det pelagiska fisket*, Fiskeriverkets Dnr 10-957-07, Ds 2008:45, *Överlåtbara fiskerättigheter*, s. 59-60 samt prop. 2008/09:169, *Överlåtbara fiskerättigheter*, s. 25-26.

¹⁰⁶ Prop. 2008/09:169, *Överlåtbara fiskerättigheter*, s. 25.

¹⁰⁷ Rättigheternas innehåll påverkas exempelvis av förändringar i de nationella kvoter eller förändringar av fiske- eller naturvårdsskäl, bland annat eftersom dessa ligger till grund för hur det särskilda tillståndet utformas (se ovan). Den s.k. kustkvoten och den regionala tilldelningen som ligger utanför beskrivs nedan.

¹⁰⁸ Prop. 2008/09:169, *Överlåtbara fiskerättigheter*, s. 25.

¹⁰⁹ Detta förslag hade också lagts fram i lagrådsremissen. En diskussion om rätten till ersättning fördes och regeringens bedömning var (tvärt emot lagrådets slutsats) att ersättningsregler inte behövde kopplas till sådana återkallelser och att det inte var i strid med RF 2 kap. 15 § (då 2 kap. 18 §). Se vidare prop. 2008/09:169, *Överlåtbara fiskerättigheter*, s. 18 samt 26-29. Se regler om fiskelicensers giltighetstid m.m. i HVMFS 2014:19.

¹¹⁰ Att tillträdet till kustkvoten inte begränsades berodde på intentionen om nyetableringar, men ger som beskrivs i kapitel 3 fiskaren incitament till att fiska så snart som möjligt på säsongen snarare än att anpassa fisket efter marknadsmekanismerna. Som beskrivs i avsnitt 4.2.2 krävs inte något särskilt tillstånd för de ovan nämnda fiskena. Ds 2008:45, *Överlåtbara fiskerättigheter*, s. 27 och prop. 2008/09:169, *Överlåtbara fiskerättigheter*, s. 11.

vidtagits (genom extra tilldelning).¹¹¹ När systemet med överlåtbara fiskerättigheter skulle införas bedömdes att de s.k. kustkvoterna och regionala insatserna inte skulle ingå.¹¹² I propositionen uttrycktes att det är viktigt att ”endast en del av den för Sverige tillgängliga kvoten för pelagiskt fiske fördelas med överlåtbarhet så att Fiskeriverket även framledes kommer att ha goda möjligheter att tillgodose *regionala* och *småskaliga fiskeintressen*” (författarnas kursivering).¹¹³

Någon problematisering kring eventuella konflikter mellan dessa målsättningar och målsättningen om strukturomvandling fördes emellertid varken i promemorian eller i propositionen. Det fördes heller inga resonemang om hur stor del av den samlade fångsten som skulle ligga utanför det pelagiska systemet i dessa förarbeten. Före 2010 fanns inte heller något beslut om hur stor andel av den nationella kvoten som kustkvoten skulle utgöra, något som försvårade värderingen av framtida rättigheter under 2009.¹¹⁴

4.5.2 Åtgärder för att minska stor ägarkoncentration

För att motverka för stor ägarkoncentration har ett flertal bestämmelser införts.¹¹⁵ Motivet var att en alltför stor ägarkoncentration skulle motverka lagens syfte.¹¹⁶ Exempelvis får en fiskelicensinnehavare ha fiskerättigheter för högst två fartyg samtidigt.¹¹⁷ Dessutom får det totala innehavet av sådana rättigheter motsvara högst 10 procent av den nationella kvoten som

¹¹¹ Regional tilldelning (utöver den fångstmängd som grundas på en överlåtbar fiskerättighet) kan av regional hänsyn göras för pelagiskt fiske som endast bedrivs i Östersjön och landar fångst i östersjöhamnar, enligt HVMFS 2014:19, 5 kap. 2 §. För en kort bakgrundsbeskrivning se Ds 2008:45, *Överlåtbara fiskerättigheter*, s. 27 och prop. 2008/09:169, *Överlåtbara fiskerättigheter*, s. 11.

¹¹² De överlåtbara fiskerättigheterna begränsades därmed till de kvoter som fördelas på fartygsnivå, något som fortfarande gäller. Se hur reglerna konstruerades i avsnitt 4.2. För en kort bakgrundsbeskrivning se Ds 2008:45, *Överlåtbara fiskerättigheter*, s. 17 och 27 och prop. 2008/09:169, *Överlåtbara fiskerättigheter*, s. 11 samt 17.

¹¹³ Prop. 2008/09:169, *Överlåtbara fiskerättigheter*, s. 17. Det kan också nämnas att ”*Hav i balans och en levande kust och skärgård*” är ett av Riksdagens 16 nationella miljö kvalitetsmål. I en precisering av målet anges att ”havs-, kust- och skärgårdslandskapens natur- och kulturvärden är bevarade och förutsättningar finns för fortsatt bevarande och utveckling av värdena”.

¹¹⁴ Se Fiskeriverkets beslut 2010-07-03, Dnr 13-2165-10 (andelarna anges i bilagan). Syftet med att fastställa en högsta andel för respektive berörd kvot för kustfisket var att öka förutsägbarheten. Se vidare kapitel 3 om varför en obestämd andel försvårar framtida värderingar. Se även mer om kustkvoten i det pelagiska fisket i Havs- och vattenmyndigheten (2014), *Effekterna av systemet med överlåtbara fiskerättigheter inom pelagiskt fiske. Rapport från ett regeringsuppdrag*. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014-10-31, bilaga ”Analys av kustkvot och regional fördelning av landningar inom det pelagiska systemet”.

¹¹⁵ Kriterierna infördes i lagen eftersom regeringen gjorde bedömningen att regleringen ligger nära det privaträttsliga området och att sådan reglering inte kan delegeras till regering eller myndighet (enligt 8 kap. 2 § RF), Prop. 2008/09:169, *Överlåtbara fiskerättigheter*, s. 23.

¹¹⁶ Prop. 2008/09:169, *Överlåtbara fiskerättigheter*, s. 22. Detta utvecklas inte närmare i propositionen.

¹¹⁷ 5 § 1 st. lag (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter.

tillgängliggörs genom individuella kvoter.¹¹⁸ Havs- och vattenmyndigheten kan emellertid, om det finns *särskilda skäl*, godkänna överlåtelser som innebär att gränserna för innehavets storlek överträds.¹¹⁹

4.6 ADMINISTRATIVA KRAV OCH PANTSÄTTNING

4.6.1 Godkännande och krav på rapportering

För att en överlåtelse ska vara godkänd, krävs att Havs- och vattenmyndigheten godkänner överlåtelser.¹²⁰ För att tydliggöra att systemet med överlåtbara fiskerättigheter är en kombination av ett frivilligt och offentligrättsligt instrument, där fiskerättigheterna upplåts genom ett offentligrättsligt tillstånd men själva överlåtelserna är frivilliga, ska ett godkännande prövas mot lagstiftningens syfte.¹²¹ Detta innebär enligt förarbetena att bedömningen ska beakta ”miljömässiga och biologiska hänsyn, men även ekonomiska och sociala aspekter”.¹²² Ansökan om ett godkännande ska göras skriftligen hos Havs- och vattenmyndigheten, på en särskild blankett.¹²³ Det finns emellertid inga krav på att priset ska redovisas. Det innebär att även om de samlade intäkterna och/eller kostnaderna från årets handel med rättigheter i princip ska räknas med när fiskare deklarerar är det i praktiken omöjligt att avgöra i efterhand till vilket pris en viss rättighet faktiskt handlats.

4.6.2 Pantsättning

Inga särskilda regler om pantsättning av överlåtbara fiskerättigheter föreslogs varken i promemorian eller i propositionen.¹²⁴ Ett av argumenten var den begränsade personkretsen. Försäljning av rättigheter kan inte komma ifråga för andra än yrkesfiskare med licens och sådana kunde vid tiden för införandet

¹¹⁸ 5 § 2 st. lag (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter.

¹¹⁹ 5 § 3 st. lag (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter. De enda exempel som tas upp i propositionen är om innehavet marginellt överstiger gränserna och det samtidigt från struktursynpunkt anses mycket angeläget att överlåtelserna godkänns eller om det från fiskenäringens synvinkel är angeläget och det finns brist på andra köpare. Prop. 2008/09:169, *Överlåtbara fiskerättigheter*, s. 23.

¹²⁰ 4 § 2 st. lag (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter. Parternas innehav av fiskerättigheter ska fastställas i beslutet (3 st.)

¹²¹ 4 § 1 st. lag (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter. Prop. 2008/09:169, *Överlåtbara fiskerättigheter*, s. 22.

¹²² Prop. 2008/09:169, *Överlåtbara fiskerättigheter*, s. 22.

¹²³ HVMFS 2014:19, 5 kap. 4 §.

¹²⁴ Prop. 2008/09:169, *Överlåtbara fiskerättigheter*, s. 31. Svenska Bankföreningen menade emellertid att en sådan möjlighet skulle underlätta för många fiskerättsinnehavare att få krediter (s. 31).

endast innehas av fysiska personer.¹²⁵ Detta har som ovan beskrivits förändrats genom de förändringar i fiskelagen som genomfördes under 2014.¹²⁶

4.7 AVSLUTANDE KOMMENTARER

Det svenska systemet är i grunden ett ITQ-system och kan kvalitativt väntas skapa de ekonomiska incitament som ett ITQ-system normalt leder till. Det uttalade huvudsakliga syftet med det svenska systemet var att uppmuntra strukturomvandling och minska antalet fartyg i det pelagiska fisket. Eftersom det svenska systemet gjorde det attraktivt för fiskare med låg lönsamhet att sälja sina fiskerätter till fiskare med bättre lönsamhet var det rimligt att förvänta sig att huvudsyftet om strukturrationalisering borde uppnås. Eftersom de samlade fiskekvoterna fortfarande sattes av fiskeförvaltande myndigheter, så skulle det samlade fiskeuttaget (och därmed försäljningspriserna på fisk) inte förändras som följd av den nya ordningen. Det innebär att man redan från början kunde förutse att ett av de uttalade målen med den nya ordningen, att bevara fiskresurserna, inte skulle påverkas av den nya ordningen annat än indirekt via minskad lobbying om ökad kvottilldelning. Å andra sidan var det, eftersom det samlade fisket inte skulle påverkas av nyordningen, rimligt att förvänta sig att de samhällsekonomiska konsekvenserna borde begränsas till effekter inom själva fisket och att dessa effekter borde vara positiva; resurser borde utnyttjas mer effektivt, med förbättrad lönsamhet som följd bland de fiskare som stannade i det pelagiska fisket.

Samtidigt kan noteras att det svenska systemet innebär flera viktiga avsteg från grundmodellen för ITQ-system, och att alla dessa avsteg verkar i riktning mot försämrade samhällsekonomisk lönsamhet i systemet och försämrade incitament för strukturomvandling. Att rättigheterna tidsbegränsades till tio år innebär att en fiskerättighet blev mindre lönsam än vad en obegränsat giltig fiskerättighet hade varit, och kommer därför att pressa ned priset på fiskerättigheterna. Att nya rättigheter kommer att fördelas efter tio år, rimligen bland de fiskare som då finns kvar i systemet, gör det samtidigt något mer attraktivt för fiskare med låg lönsamhet att stanna kvar i fisket, i hopp om att få ta del av de framtida vinster som nästa utdelning av rättigheter innebär. Att införa tidsobegränsade rättigheter kan därmed vara ett sätt att öka lönsamheten. En förändring från tidsbegränsade rättigheter till ett system där

¹²⁵ Ds 2008:45, *Överlåtbara fiskerättigheter*, s. 61-62 och prop. 2008/09:169, *Överlåtbara fiskerättigheter*, s. 31.

¹²⁶ När fiskelicenser nu kan innehas även av juridiska personer kan eventuellt frågan om pantsättning tänkas bli aktuell igen. Frågan har emellertid i skrivandets stund inte varit uppe för diskussion vid rättssekretariatet på näringsdepartementet enligt kansliråd Björn Åsgård (mailkonversation den 5 februari 2015).

rättigheterna gäller tillsvidare bör emellertid ske först efter en noggrann konsekvensanalys, inte minst utifrån regeringsformens, Europakonventionens samt EU-rättens bestämmelser och principer om egendomsskydd. Syftet med en sådan ändring skulle inte vara att ändra fiskerättigheternas karaktär eller att tilldela enskilda allmän egendom, utan skapa ökade incitament till beståndsvård, vilket ligger i linje med systemets och hela fiskeriförvaltningens målsättning. Det bör därför bland annat tydligt framgå av såväl lag som motivtext att fiskeresurser är gemensamma, att en fiskerättighet är en dispositions- eller nyttjanderätt samt att bevarandet av fiske- och andra marina resurser är ett angeläget allmänintresse som kan motivera inskränkningar i rätten att fiska utan rätt till ersättning.¹²⁷ Återkallelsegrunderna måste anges i lag och vara tydliga, förutsebara och objektiva. Det bör också noggrant analyseras om och i så fall hur en överföring av återkallade rättigheter mellan enskilda, utan ersättning, ska genomföras utan att stå i strid med 2 kap. 15 § RF.¹²⁸

Att systemet är begränsat till det pelagiska fisket innebär att fiskare som säljer sina rättigheter kan använda sina fartyg inom andra fisken i stället (eftersom det efter försäljning av rättigheten inte längre finns någon restriktion på hur ett fartyg får användas inom andra fisken) och därmed bidra antingen till förvärrad överkapacitet inom andra svenska fisken eller (om fartyget flyttas till oreglerade fisken i utlandet) förvärrad överfiskning av utländska bestånd. Ingetdera är samhällsekonomiskt eller biologiskt önskvärt. Att kustkvoten ursprungligen inte sattes som en fast andel av den samlade fångstkvoten innebär att fiskare som ingick i systemet med överlåtbara rättigheter till en början inte kunde förutse hur stor andel av den samlade fångstkvoten de faktiskt skulle få, vilket också gör rättigheterna mindre attraktiva och därmed sänker deras pris. Även begränsningen i hur många fångsträttigheter en enskild aktör totalt tillåts äga ger en dämpande effekt på priset. Att rättigheter inte går att pantsätta innebär en sänkande effekt på priset, eftersom det gör rättigheten mindre värdefull för ägaren, men motverkar också ambitionen att

¹²⁷ För att tydliggöra att det handlar om en förfogande-, nyttjande eller dispositionsrätt, och inte en äganderätt, som kan återkallas eller begränsas utan rätt till ersättning, bör också alternativa begrepp diskuteras. Såväl "fiskenyttjanderätt" som "fiskemöjlighet" kan vara mer ändamålsenliga än det nuvarande begreppet "fiskerättigheter". För en diskussion kring det begrepp som valdes i det nuvarande systemet se prop. 2008/09:169, *Överlåtbara fiskerättigheter*, s. 18-19.

¹²⁸ När det gäller överlåtelse av en fiskerättighet från en fiskelicensinnehavare till en annan, ligger det i en jämförelse med t.ex. situationen vid handredskapsreformen, närmare att betrakta det som en överföring av en rättighet som kan användas på *motsvarande* sätt. Det är förmodligen endast mängden som skiljer sig åt, inte t.ex. *hur* eller *vilka arter* som får fiskas. En överföring som karakteriseras som "annat sådant förfogande" innebär i princip alltid en rätt till ersättning i jämförelse med "rådighetsinskränkningar", där ersättning endast utgår om "pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras", dock inte av miljöskyddsskäl om så inte är särskilt föreskrivet i lag. Se RF 2 kap. 15 §.

uppmuntra strukturomvandling eftersom det gör det svårare för en rättighetsinnehavare att låna till investeringar i företaget.

Man kunde därmed på förhand vänta sig att alla dessa begränsningar, som alla verkade i riktning mot sänkt pris på fångsträttigheterna, skulle bromsa den avsedda strukturomvandlingen och försämra lönsamheten för de kvarvarande fiskeföretagen. Till detta kan läggas att kustkvoten principiellt innebär att kustfisket fortsätter att verka i det system som rådde tidigare, med de incitament som det innebär för intensivt fiske i början av säsongen och investeringar i överkapacitet. Noteras kan dock att trots att alla dessa begränsningar i det svenska systemet i förväg kunde väntas leda till dämpad strukturomvandling i det pelagiska fisket, och därmed motverka systemets huvudsakliga syfte, fördes inga egentliga resonemang i förarbetena om vilka effekterna på strukturomvandlingen faktiskt kunde väntas bli. Att kustkvoten undantogs från systemet med överlåtbara rättigheter motiverades explicit med att det var önskvärt att tillgodose regionala intressen och behålla ett småskaligt fiske, samtidigt som syftet med det övriga systemet var att uppmuntra strukturomvandling och en övergång till ett mer storskaligt fiske. Inte heller på denna punkt fördes några egentliga resonemang i förarbetena om varför strukturomvandling ansågs önskvärt för huvuddelen av det pelagiska fisket samtidigt som det ansågs önskvärt att motverka strukturomvandling i utvalda delar av samma fiske.

5. UTVÄRDERING AV ÖVERLÅTBARA FISKERÄTTIGHETER – VAD VISSTE VI 2009 ATT VI BEHÖVDE VETA?

Även om man vid systemets införande kunde förutse att det borde leda till samhällsekonomiska förbättringar så hade det varit rimligt att också säkerställa att det skulle bli möjligt att utvärdera hur stora dessa samhällsekonomiska förbättringar faktiskt skulle bli. Med tanke på att det svenska systemet innebar flera avsteg från standardmodellen för ITQ-ordningar hade det dessutom varit rimligt att säkerställa möjligheter att utvärdera de samhällsekonomiska effekterna av dessa avsteg. Ett av de viktigaste avstegen från standardmodellen, den begränsade livslängden på fiskerättigheterna, motiverades explicit med att det var nödvändigt att följa upp systemet, så det fanns en tydlig tanke redan från början om att systemet borde utvärderas på sikt. ITQ-ordningar diskuterades flitigt inom EU som en modell även för andra fisken vid den tid då den svenska ordningen infördes, så det var dessutom naturligt att se ordningen för det pelagiska fisket som en potentiell modell för andra svenska fisken. Även av detta skäl fanns ett uppenbart intresse av att kunna utvärdera systemet i framtiden.

Samhällsekonomisk utvärdering av ett ITQ-system kan göras på flera olika sätt. Batstone och Sharp (1999), Connor (2001) och Runolfsson och Arnason (2001) jämför exempelvis sysselsättning, antal fartyg och samlad lönsamheten i olika fisken före och efter införandet av ITQ-ordningar för dessa fisken, vilket intuitivt kan tyckas som ett naturligt sätt att genomföra en utvärdering. Det förutsätter dock att alla förändringar i fiskets lönsamhet faktiskt beror på det nya ITQ-systemet, vilket inte är självklart. Det förutsätter dessutom att fisket i avsaknad av en ITQ-ordning hade kunnat fortsätta som tidigare, vilket inte heller är självklart. Om man vill utvärdera effekten av själva styrmedlet måste man rent principiellt jämföra vad som faktiskt hände med vad som skulle ha hänt om styrmedlet inte hade införts.¹²⁹ Detta går att göra även med aggregerade lönsamhetsdata och fartygs- och fiskedagsstatistik (se exempelvis Andersen et al., 2010) men förutsätter i så fall att man har en trovärdig teoretisk modell för hur lönsamhet och andra indikatorer skulle ha utvecklats om styrmedlet inte införts.

¹²⁹ Morgan (2001) jämför exempelvis två australiska fisken, ett där en (hårt reglerad) ITQ-ordning införts och ett i grannområdet där man i stället reglerade genom effortbegränsningar, och finner att lönsamheten stigit i bägge fisken tack vare det stigande priset på fisk. En studie som bara undersökt lönsamheten i ITQ-fisket skulle kanske dragit slutsatsen att lönsamheten stigit tack vare ITQ-ordningen.

De flesta samhällsekonomiska utvärderingar som gjorts av ITQ-system har i stället utnyttjat att priset på fångsträttigheter, som diskuterats i kapitel 3, ger en utomordentligt viktig signal om hur aktiva fiskare själva bedömer dagens och framtida lönsamhet i fisket: Om priset på fångsträttigheter stiger efter systemets införande är det ett tecken på att lönsamheten förbättrats och att aktiva fiskare är optimistiska om fiskets framtida utsikter. Vi vet dessutom att priset på fångsträttigheter hade varit noll om systemet inte införts, vilket gör det hypotetiska alternativa scenariot lätt att konstruera. Hilborn et al. (2005), Newell et al. (2005) och Arnason (2008), för att ta några exempel, använder priser på fångsträttigheter som främsta mått på utvecklingen i fisket. Om både försäljning och uthyrning av fångsträttigheter förekommer kan man dessutom, eftersom hyran i princip bör motsvara vinsten av en fiskerättighet från innevarande säsong medan försäljningspriset i princip bör motsvara nuvärdet av potentiella framtida hyresintäkter, jämföra försäljningspriser och hyror för att uppskatta yrkesfiskares förväntningar om den framtida vinstutvecklingen.

Med mer detaljerad statistik över intäkter och kostnader för enskilda fiskefartyg kan man analysera empiriskt hur aktiviteten i fisket utvecklats före och efter ITQ-ordningens införande och modellera teoretiskt hur aktiviteten skulle ha utvecklats om ITQ-ordningen inte införts.¹³⁰ Den uppenbara nackdelen ur utvärderingssynpunkt med sådana detaljanalyser är naturligtvis att de förutsätter än mer detaljerade data. Fördelen är å andra sidan att de gör det möjligt att analysera hur fiskares beteende förändrats och därmed säga inte bara *om* lönsamheten förändrats utan även *varför* den förändrats – exempelvis i hur stor utsträckning man fiskar under andra tider på säsongen, använder andra proportioner av sina insatsvaror eller fiskar på nya områden som en följd av att ITQ-ordningen införts. Även i sådana analyser är dock priset på fiskerättigheterna en variabel av central betydelse för att förklara varför fiskare agerar på det sätt de gör efter det att ITQ-ordningen införs.

I Sverige gäller att även om aktörer som handlar med fiskerättigheter är skyldiga att redovisa ägarbytet till Havs- och vattenmyndigheten, och aktörer som hyr ut fiskerättigheter tillfälligt också är skyldiga att redovisa detta, finns ingen motsvarande skyldighet att redovisa försäljningspriser eller hyror vare sig till Havs- och vattenmyndigheten eller till andra fiskare. Med tanke på att priset är helt centralt som informationskälla, både för den förvaltande myndigheten och för de fiskare som överväger att handla med fiskerättigheter, så är det anmärkningsvärt att denna potentiella informationskälla inte utnyttjades bättre. Man kunde redan 2009 förutsett att detta förutom att leda

¹³⁰ Se exempelvis Dupont och Grafton (2001) och Gómez-Lobo et al. (2011).

till en sämre fungerande marknad för fiskerättigheter också skulle leda till kraftigt försämrade möjligheter till framtida utvärdering.

Som vi såg i kapitel 4 motiverades avstegen från standardmodellen för ITQ-ordningar med bland annat olika regionalpolitiska skäl, men också behovet av bedömningar av systemets effekter, men utan närmare diskussion om vilka de samhällsekonomiska effekterna av dessa avsteg kunde väntas bli. Även med dessa begränsningar var det rimligt att tro att fiskare skulle lämna branschen och att överkapaciteten därmed skulle minska, men de begränsningar som gjordes innebar samtidigt att denna strukturomvandling gick långsammare än vad den annars hade gjort och att lönsamheten i den återstående fiskeflottan därmed med stor sannolikhet blivit lägre än vad den annars hade blivit.

Utan prisstatistik för fiskerättigheter är det dock utomordentligt svårt att utvärdera hur stora effekterna av dessa avsteg från standardmodellen, eller för den skull hur stora effekterna av införandet av det system som faktiskt infördes, var på lönsamhet och kapacitet. Med tanke på det uttalade målet att systemet skulle följas upp framöver, och med tanke på det uppenbara intresset av att kunna använda ordningen för det pelagiska fisket som en förstudie till liknande ordningar för andra fisken, hade det varit naturligt att samla in dels prisstatistik för fiskerättigheterna men även detaljerad ekonomisk statistik för de fiskare som deltog i ordningen. Om detta hade gjorts hade det senare varit möjligt att utvärdera systemets effekter i detalj och göra prognoser för hur ett liknande system skulle kunna slå för andra fisken. Vad som faktiskt skedde var dock att man dels inte samlade in någon prisstatistik, dels fortsatte att bara samla in den relativt begränsade ekonomiska statistik som samlas in från svenska fiskare i övrigt. Det innebär att man redan 2009 kunde förutse att det skulle bli svårt att utvärdera de samhällsekonomiska effekterna av det nya systemet.¹³¹

Det svenska systemets påverkan på kapacitet och lönsamhet utvärderades av Havs- och vattenmyndigheten i samråd med Jordbruksverket under 2014.¹³² Sammanfattningsvis drogs slutsatserna att systemet varit effektivt för att minska antalet fartyg och motorstyrka samt att ökat lönsamheten inom

¹³¹ Noteras kan för övrigt att när möjligheten att hyra ut fångsträtter i räkfisket infördes i början av 2015 infördes inget krav på rapportering av vilka hyror som betalas för dessa fångsträtter. Även här gäller med andra ord att värdefull prisinformation, som hade varit enkel att samla in i anslutning till den rapportering som ändå sker, inte samlas in och att framtida utvärderingar därför försvåras.

¹³² Därutöver utvärderades det småskaliga kustnära fisket och olika regioners utveckling. Även effekterna på det pelagiska fisket som inte omfattas av handelssystemet ingick i utvärderingen. Havs- och vattenmyndigheten (2014). *Effekterna av systemet med överlåtbara fiskerättigheter inom pelagiskt fiske. Rapport från ett regeringsuppdrag*. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014-10-31.

systemet (detta gäller främst stora fartyg, över 24 meter).¹³³ I rapporten anges att denna strukturomvandling varit större än i andra delar av det svenska fisket.¹³⁴ Systemet bedömdes inte heller ha haft någon negativ inverkan på det småskaliga kustfisket eller på antalet landningshamnar och inte heller ha ökat den höga koncentrationen av fartyg på västkusten.¹³⁵ 53 fartygstillståndshavare (numera s.k. *fiskelicensinnehavare*)¹³⁶ har enligt rapporten sålt samtliga sina pelagiska fiskerättigheter *permanent*¹³⁷ och av dessa var under 2014 29 fortfarande verksamma inom fisket som fiskelicensinnehavare.¹³⁸ Två av dessa 53 har införskaffat nya fiskefartyg för att fiska bland annat havskräfta på västkusten samt pelagiska arter på kustkvoten i Östersjön. Rapporten diskuterar dock inte konsekvenserna av att fiskare på detta sätt flyttar kapacitet till andra fisken och därmed bidrar till eventuell överkapacitet och överfiske där. Det framgår vidare inte hur beståndssituationen för de aktuella arterna ser ut idag och om och i så fall hur den har förändrats sedan införandet av systemet, trots att bevarande av fiskebestånden är ett av syftena med lagstiftningen.¹³⁹ Det framgår vidare inte om och i så fall hur många svenska fiskare som flyttat sitt fiske till andra länder.

I och med att den totala kvoten fortfarande fastställs av Havs- och vattenmyndigheten, som därmed också bestämmer hur bestånden ska utvecklas framöver, kan det tyckas naturligt att utvärderingen inte kommenterar beståndssituationen eftersom denna inte påverkades av det nya

¹³³ Enligt utvärderingen minskade antalet fartyg inom det pelagiska systemet med 55 procent (från 82 till 37 fartyg) och motorstyrkan med 47 procent. Havs- och vattenmyndigheten (2014). *Effekterna av systemet med överlåtbara fiskerättigheter inom pelagiskt fiske. Rapport från ett regeringsuppdrag*. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014-10-31, s. 15.

¹³⁴ Minskningen inom det svenska fisket generellt var 12 procent och minskningen av motorstyrka 18 enligt Havs- och vattenmyndigheten (2014). *Effekterna av systemet med överlåtbara fiskerättigheter inom pelagiskt fiske. Rapport från ett regeringsuppdrag*. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014-10-31, s. 15-22.

¹³⁵ År 2009 fanns 48 fartyg i Göteborg och år 2014 fanns 20 fartyg. Havs- och vattenmyndigheten (2014). *Effekterna av systemet med överlåtbara fiskerättigheter inom pelagiskt fiske. Rapport från ett regeringsuppdrag*. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014-10-31.

¹³⁶ Sedan 1 oktober 2014. Se prop. 2013/14:184, *Ändringar i fiskelagen*.

¹³⁷ Flertalet av dessa fick enligt rapporten pelagiskt tillstånd till två fartyg vid systemets införande och kunde fortsätta genom att föra över och samla rättigheterna till ett tillstånd. Havs- och vattenmyndigheten (2014). s. 14-15.

¹³⁸ Resterande 24 hade med andra ord inte längre svensk fiskelicens 2014. I rapporten framgår emellertid inte i vilken utsträckning dessa fortfarande har någon koppling till svenskt fiske eller inte; i rapporten uttrycks att dessa "fortfarande kan vara med och fiska som lottkarlar, vara befälhavare på ett fiskefartyg eller delta i det svenska fisket på annat sätt". Havs- och vattenmyndigheten (2014). *Effekterna av systemet med överlåtbara fiskerättigheter inom pelagiskt fiske. Rapport från ett regeringsuppdrag*. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014-10-31, s. ***).

¹³⁹ I propositionen kan vi läsa att beståndssituationen inte var alarmerande vid införandet av systemet, men att den stora flottkapaciteten *i förhållande till fångstutrymme* bidragit till att lönsamheten varit otillfredsställande under flera år. Se prop. 2008/09:169, *Överlåtbara fiskerättigheter*, s. 7.

systemet med överlåtbara fiskerättigheter. Med tanke på att förbättrade bestånd faktiskt var ett av målen för det nya systemet hade det dock kunnat vara på sin plats att nämna att systemet inte hade haft någon effekt på detta och heller inte kunde väntas ha någon effekt.

Viss analys av de ekonomiska förhållandena i fisket görs; man konstaterar att lönsamheten (mätt som brutto- och nettoförädlingsvärde, men med brasklappar om bristande tillförlitlighet i den ekonomiska statistik som ligger till grund för det senare) förbättrats för de större fartyg som återstår i branschen och att låg lönsamhet huvudsakligen kvarstår som en faktor för de mindre fartygen och för de fartyg som ingår i de regionala tilldelningssystemen snarare än i systemet med överlåtbara fiskerättigheter. Däremot görs inget försök att utvärdera effekterna av systemet med överlåtbara rättigheter som sådant; de fartyg som ingått i systemet särredovisas inte ens i den deskriptiva statistiken. Man konstaterar också att priserna stigit mer på pelagiska arter än på andra kommersiellt fiskade arter, vilket med den begränsade ekonomiska statistik som faktiskt finns gör det än svårare att särskilja effekterna av systemet på lönsamhet och strukturomvandling. Ingen analys görs heller av de olika begränsningarna i systemet, förutom en diskussion om kustkvotssystemet som huvudsakligen fokuserar på fångstutvecklingen och inte på ekonomiska indikatorer. Av den officiella utvärderingen av systemet med överlåtbara fiskerättigheter går det därmed strängt taget inte att klart utläsa hur stor effekt systemet faktiskt haft på den strukturomvandling som den var avsedd att påskynda. Att systemet borde uppmuntra strukturomvandling gick att förutse redan innan systemet infördes, och det verkar av den deskriptiva statistiken som om detta också blivit fallet, men hur stor systemets effekt faktiskt varit, och hur stora effekterna av begränsningarna i systemet varit, för strukturomvandlingen i det pelagiska fisket kommer vi sannolikt aldrig att kunna säga säkert.

6. SAMMANFATTANDE SLUTSATSER

Adaptiv havsmiljöförvaltning förutsätter att nya styrmedel och åtgärder tas fram när så behövs, men förutsätter också utvärdering och uppföljning av sådana styrmedel och åtgärder som redan används eller som är på väg att införas. Samhällsekonomiska analyser av havsmiljöarbetet har dock traditionellt fokuserat på samhällsekonomisk värdering av fysiska miljöförbättringar. Analyser av miljöpolitiska styrmedel har varit mer styvmoderligt behandlade, och även om det är viktigt att förstå vilka effekter som styrmedel har på de drivkrafter och incitament som viktiga aktörer möter så har detta i regel bara analyserats mycket översiktligt.

I denna rapport har vi studerat det svenska systemet för överlåtbara fiskerättigheter och funnit att även om systemet motiverades med ekonomiska argument, att man ville påskynda strukturomvandling i det pelagiska fisket, var systemet samtidigt utformat på ett sådant sätt att strukturomvandlingen kunde väntas gå långsammare än i de utländska system som det svenska systemet bygger på. Vi finner även att statistikinsamlingen, i synnerhet insamlingen av information om priser på fiskerättigheterna men även annan ekonomisk statistikinsamling, utformades på ett sådant sätt att det är omöjligt att mer exakt utvärdera hur stora de samhällsekonomiska effekterna av systemet faktiskt blev.

Det är inte ett problem i sig att åtgärder och styrmedel inte är perfekt utformade från början eller att man inte säkerställer perfekt informationsinsamling från början, eftersom vi kan räkna med att bådadera kommer att fortsätta utvecklas. Kontinuerlig förändring av åtgärder och styrmedel på fiske- och havsmiljöområdet kan snarare ses som en del av en adaptiv förvaltning som ofta är nödvändig när det gäller förvaltning av komplexa och dynamiska ekosystem. Däremot är det tankeväckande att så mycket av vad som sägs ovan gick att förutse redan när systemet infördes. Det tyder på att samhällsekonomiska analyser prioriteras lågt till och med i situationer där de ekonomiska argumenten är grunden för att en åtgärd över huvud taget genomförs.

Erfarenheter från andra länder pekade, redan då systemet infördes, på att priser och hyror på fiskerättigheter skulle bli helt centrala både som signal till de inblandade aktörerna och som informationskälla för framtida utvärderingar. Trots detta gjordes inget försök att göra prisinformation systematiskt tillgänglig vare sig för inblandade aktörer eller för ansvariga myndigheter. Erfarenheter från andra länder pekade också, redan då systemet infördes, på vilka kvalitativa effekter de olika begränsningarna i systemet skulle få. Trots detta gjordes ingen inhemsk analys av detta då systemet

infördes, och ingen diskussion tycks ha förts om hur systemet så småningom skulle kunna utvärderas.

Sverige överväger i dag att utvidga systemet med överlåtbara fiskerättigheter till fler fiskarter, och en konsekvensutredning kommer att tillsättas för att utreda vilka effekterna av detta kan tänkas bli. Om mer tankemöda hade lagts på framtida utvärderingar 2009 hade den kommande konsekvensutredningen haft ett bättre underlag att arbeta med. Problemet i detta fall är dock inte att vi kan önska i dag att vi hade vetat redan 2009 vad vi behövde veta. Vi visste redan 2009 vad vi behövde veta, men valde att inte utnyttja den kunskapen.

7. KÄLLFÖRTECKNING

LITTERATUR

Andersen, P., Levring Andersen, J., och Frost, H. (2010): ITQs in Denmark and resource rent gains. *Marine Resource Economics* 25: 11 – 22.

Anderson, L. G. (1991): A note on market power in ITQ fisheries. *Journal of Environmental Economics and Management* 21: 291 – 296.

Arnason, R. (2002): A review of international experiences with ITQs. CEMARE Report 58. Portsmouth: University of Portsmouth.

Arnason, R. (2008): Iceland's ITQ system creates new wealth. *Electronic Journal of Sustainable Development* 1: 35 – 41.

Arnason, R. (2009): Fisheries management and operations research. *European Journal of Operational Research* 193: 741 – 751.

Batstone, C. J. och Sharp, B. H. M. (1999): New Zealand's quota management system: the first ten years. *Marine Policy* 23: 177 – 190.

Beddington, J. R., Agnew, D. J. och Clark, C. W. (2007): Current problems in the management of marine fisheries. *Science* 316: 1713 – 1716.

Brady, M. och Waldo, S. (2008): *Att vända skutan – ett hållbart fiske inom räckhåll*. Rapport till expertgruppen för miljöstudier 2008:1. Stockholm: Fritzes förlag.

Brännlund, R. och Kriström, B. (2012). *Miljöekonomi*. Andra upplagan. Lund: Studentlitteratur.

Börjel, M., Johansson, M. och Liedén, E. (2010): *Individuellt överförbara kvoter på det svenska pelagiska fisket – kan det vara en effektiv förvaltningsmetod?* Institutionen för nationalekonomi med statistik. Göteborg: Göteborgs universitet.

Christiernsson, A. Michanek, G och Nilsson, P. (2014): *Fiske och Natura 2000. 7 kap. 28a § miljöbalken i EU-rättslig belysning*. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014:7, Göteborg.

Christiernsson, A. Michanek, G och Nilsson, P. (2015): "Fisheries and Natura 2000. The case of Sweden". *Journal for European Environmental & Planning*. Volume 12, Issue 1, p. 22-49.

Chu, C. (2009): Thirty years later: the global growth of ITQs and their influence on stock status in marine fisheries. *Fish and Fisheries* 10: 217 – 230.

Clark, C. W. (1985): *Bioeconomic modelling and fisheries management*. New York: John Wiley & Sons.

Clark, C. W. (2006): *The worldwide crisis in fisheries: Economic models and human behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.

Clark, I. (1993): Individual transferable quotas: the New Zealand experience. *Marine Policy* 17: 340 – 342.

Clark, I. N., Major, P. J.; Mollett, N. (1988): Development and Implementation of New Zealand's ITQ Management System. *Marine Resource Economics* 5: 325 – 349.

Connor, R. (2001): Changes in fleet capacity and ownership of harvesting rights in New Zealand fisheries. I *Case studies on the effects of transferable fishing rights on fleet capacity and concentration of quota ownership*. FAO fisheries technical paper 412 s. 151 – 185.

Costello, C., Gaines, S. D. och Lynham, J. (2008): Can catch shares prevent fisheries collapse? *Science* 321: 1678 – 1681.

Dupont, D. och Grafton, Q. (2001): Multi-Species Individual Transferable Quotas: The Scotia-Fundy Mobile Gear Groundfishery. *Marine Resource Economics* 15: 205-220.

Eggert, H. och Tveterås, R. (2013): Productivity Development in Icelandic, Norwegian and Swedish Fisheries. *Applied Economics* 45: 709 – 720.

Eythórsson, E. (1996): Theory and practice of ITQs in Iceland. Privatization of common fishing rights. *Marine Policy* 20: 269 – 281.

Fiskeriverket (2007). *Uppdrag angående ändrad reglering av det pelagiska fisket*, Fiskeriverkets Dnr 10-957-07.

Ford, W. (2001): The Effects of the Introduction of Individual Transferable Quotas in the Tasmanian Rock Lobster Fishery. I *Case studies on the effects of*

transferable fishing rights on fleet capacity and concentration of quota ownership.
FAO fisheries technical paper 412 s. 112 – 123.

Gómez-Lobo, A., Peña-Torres, J. och Barría, P. (2011): ITQ's in Chile: measuring the economic benefits of reform. *Environmental and Resource Economics* 48: 651 – 678.

Gordon, H. S. (1954): The economic theory of a common-property resource: The fishery. *Journal of Political Economy* 62: 124 – 142.

Grafton, R. Q., Arnason, R., Bjørndal, T., Campbell, D., Cambell, H. F., Clark, C. W., Connor, R., Dupont, D. P., Hannesson, R., Hilborn, R., Kirkley, J. E., Kompas, T., Lane, D. E., Munro, G. R., Pascoe, S., Squires, D., Steinshamn, S. I., Turrís, B. R. och Weninger, Q. (2006): Incentive-based approaches to sustainable fisheries. *Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences* 63: 699 – 710.

Hardin, G. (1968): The Tragedy of the Commons. *Science* 162: 1243 – 1248.

Havs- och Vattenmyndigheten (2014): *Effekterna av systemet med överlåtbara fiskerättigheter inom pelagiskt fiske*. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2014-10-31. Göteborg: Havs- och vattenmyndigheten.

Hilborn, R., Orensanz, J. M. och Parma, A. M. (2005): Institutions, incentives and the future of fisheries. *Philosophical Transactions of the Royal Society B* 360: 47 – 57.

Hultkrantz, L. och Nilsson, J.-E. (2004). Samhällsekonomisk analys. Stockholm: SNS Förlag.

Kommissionen (2009). *An Analysis of existing Rights Based Management (RBM) instruments in Member States and on setting up best practices in the EU*.

Michanek, G. och Christiernsson, A. (2014). Adaptive Management of Marine Ecosystems – About time to include fisheries. I *Scandinavian Studies in Law*, volym 59, *Environmental Law*. Stockholm: Stockholms Universitet.

Morgan, G. (2001): Changes in Fishing Practice, Fleet Capacity and Ownership of Harvesting Rights in the Fisheries of South Australia. I *Case studies on the effects of transferable fishing rights on fleet capacity and concentration of quota ownership*. FAO fisheries technical paper 412, s. 89 – 97.

Newell, R; Sanchirico, J; Kerr, S (2005): Fishing quota markets. *Journal of Environmental Economics and Management* 49: 437 – 462.

Pettersson, G. (2010): *Hållbart torskfiske i Östersjön: En studie i individuella överförbara kvoters möjlighet att bidra till ett hållbart torskfiske i Östersjön*. Nationalekonomiska institutionen. Lund: Lunds universitet.

Runolfsson, B. och Arnason, R. (2001): The effects of introducing transferable property rights on fleet capacity and ownership of harvesting rights in Iceland's fisheries. I *Case studies on the effects of transferable fishing rights on fleet capacity and concentration of quota ownership*. FAO fisheries technical paper 412, s. 28 – 43.

Sanchirico, J. N. och Wilen, J. E. (2007): Global marine fisheries resources: status and prospects. *International Journal of Global Environmental Issues* 7: 106 – 118.

Schaefer, M. B. (1954): Some aspects of the dynamics of populations important to the management of the commercial marine fisheries. *Inter-American Tropical Tuna Commission Bulletin* 1: 26 – 56.

Sternier, T. och Coria, J. (2012): *Policy instruments for environmental and natural resource management*. Andra upplagan. New York: Resources for the Future Press.

Söderholm, P. (2013): *Att utvärdera kväveoxidavgiften: En granskning av Naturvårdsverkets rapport 6528*. Stockholm: Naturvårdsverket.

Söderholm, P. (2014): *En kartläggning och kategorisering av samhällsekonomiska analyser inom miljömålsområdet*. Stockholm: Naturvårdsverket.

Söderholm, P., Christiernsson, A. och Stage, J. (2015): *Samhällsekonomiska analyser i havsmiljö- och vattenförvaltningen: kartläggning, kategorisering och utvecklingsområden*. Havsmiljöinstitutets rapport 4



Havsmiljöinstitutet

Umeå universitet · Stockholms universitet
Göteborgs universitet · Linnéuniversitetet