



Vårt diarienummer: SU-484-0014-24

Ert diarienummer: LI2024/00248

Yttrande över SOU 2024:8 Livsmedelsberedskap för en ny tid

Betänkandet *SOU 2024:8 Livsmedelsberedskap för en ny tid* har inte remitterats till Stockholms universitet. Östersjöcentrum vid Stockholms universitet önskar dock framföra följande synpunkter.

Utredningen är överlag brett upplagt och tar ett seriöst grepp på frågor kring livsmedelsberedskap, där olika scenarier diskuteras och olika led i livsmedlens värdekedja och konsumtionsmönstren väntas förändras under en krissituation. Den utgör därmed en välkommen fördjupning jämfört med den diskussion som legat till grund för den gällande livsmedelsstrategin.

Vi noterar dock att fisket behandlas mycket översiktligt i betänkandet och utvecklar därför vissa synpunkter på fisket.

Sammanfattning

- Flottstrukturen: mindre fartyg behövs
- Det pelagiska kvotsystemet bör ses över
- Fiskebestånden behöver värnas och stärkas, risktagandet med bestånden behöver minska
- Moratorium för fiskmjölsfisket i Östersjön tillsammans med en regional analys av en mer hållbar balans mellan fiskeflottan, beredningsindustrin och resursbasen
- HaV bör tas med i sektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten inom krisberedskap och det civila försvaret

Flottstrukturen – mindre fartyg behövs

Den debatt på 1980-talet som föregick beslutet att avveckla det tidigare beredskapsmålet var, i ännu högre grad än betänkandet, omfattande och detaljerad. Ett exempel är huvudbetänkandet av 1983 års livsmedelskommitté, *Jordbruks- och livsmedelspolitik (SOU 1984:86)*. Där konstateras att

”En omställning av fisket vid en kris blir lättare om det fredstida fisket sker med mindre båtar lämpade även för kustnära fiske. Det småskaliga fisket är också mindre sårbart än det som bedrivs med stora energikrävande fartyg. En omfattande användning av fasta redskap som inte behöver vittjas lika ofta som nät underlättar krisfisket. En ökning av den fredstida fiskkonsumtionen mot mera sill/strömning och musslor möjliggör en smidig övergång till krisförhållanden.” (s 250).

Som Jordbruksverket noterar i sin rapport *Vägen framåt mot mer livsmedel av svenskfångad sill och skarpsill Kapacitet i landning och beredning av fisk i Sverige, Rapport 2023:8* har

Stockholms universitets Östersjöcentrum

utvecklingen gått i motsatt riktning. Jordbruksverket påpekar även att hamnar, beredningsindustri och fartygsflottan har utvecklats i otakt på senare år. En ökande andel av fisk fångas av fartyg för stora för att landa på lämpliga hamnar i Sverige. Denna utveckling har förstärkts av det pelagiska kvotsystemet som infördes 2009.

Jordbruksverket drar slutsatsen att det behövs en bättre anpassning mellan fartyg och hamnar/mottagningskapacitet. Vidare finns ett samspel mellan bestånd, förvaltning och flottstrukturen som behöver beaktas. Vi utvecklar delar av detta samspel i de två följande avsnitten. Tätare fiskbestånd, ökad abundans, ger större valmöjligheter och flexibilitet beträffande fiskemetod. Trålfiske upplevs idag som oundgängligt då bestånden är glesa och bränslet obegränsat och billigt, fiske för humankonsumtion försvåras genom ökningen av fartygsstorleken som följer av det pelagiska system som sjösattes 2009.

Vi anser att frågan om lämplig fartygsflotta i olika scenarion behöver analyseras närmare. Tills så har skett bör slutsatsen från 1983 års livsmedelskommittén om vikten av det småskaliga, kustnära fisket med fasta redskap vara vägledande för politikens inriktning.

Det pelagiska kvotsystemet bör ses över

Det pelagiska kvotsystemet med individuella överlåtbara kvoter har haft som ett syfte att förbättra lönsamheten i det pelagiska fisket. Det kan nu konstateras att detta har lett till färre men större fartyg. Det har också lett till att svenska fiskare i hög utsträckning investerat vinster i fiskmjölsberedning i Danmark. Denna vertikala integration och dess konsekvenser tas inte upp i Jordbruksverkets rapport eller utredningen, men den kan motverka ambitionen för mer landningar och beredning i Sverige i fredstid och därmed också försvåra utvecklingen av en infrastruktur anpassad för kristid. Däremot skriver Jordbruksverket att det är viktigt att fiskeflottans struktur har en bredd, och att landningar av fisk inte begränsas av att flottan anpassats för landningar i andra länder i alltför stor utsträckning.

Jordbruksverket anger att den svenska beredningsindustrin anser att det pelagiska kvotsystemet behöver ses över för att bättre beakta beredningsindustrins råvarubehov till exempel avseende lämpliga kvaliteter, lämpliga kvantiteter samt behovet av en jämnare tillströmning under året än vad som passar det befintliga storskaliga pelagiska fisket. Samtidigt uppges stora delar av det pelagiska fisket anse att systemet fungerar väl ur deras perspektiv. Jordbruksverket drar slutsatsen att lagen (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter och fiskelagen (1993:787) kan behöva ses över.

Vi instämmer. Det nuvarande systemet har drivit utvecklingen åt fel håll ur såväl berednings- som miljöperspektiv. Eftersom det nuvarande systemet kommer upp till revidering senast 2029 är det lämpligt att påbörja en bred översyn snarast. En sådan översyn bör beakta inte enbart konsekvenserna för flottans struktur, mottagningskapacitet, hamnar, beredningsindustrin och andra stödindustrier utan även för utvecklingen av både pelagiska fiskbestånd och kustnära fiskebestånd. Det stora uttag av sill/strömning, koncentrerad i tid och rum och på aggregationer av olika lokala delpopulationer, som den utveckling som det nuvarande systemet drivit fram, kan förmodas få konsekvenser för både den framtida utvecklingen av de pelagiska fiskbestånden och för kustnära, nationellt förvaltade fisken som, även om volymerna är marginella jämfört med sill/strömning och skarpsill, kan vara av betydelse i en krissituation.

Fiskebestånden behöver värnas och stärkas, risktagandet behöver minskas

Jordbruksverkets rapport betonar det självklara, att fiskebestånden behöver vårdas bättre. Verket tar upp inte enbart beståndens storlek, utan även storleksfördelningen.

I Östersjön förvaltas sill/strömning i fyra olika bestånd, trots att man vet att det finns flera delpopulationer samt att dessa utvecklas i olika takt. Tre av bestånden är i mer eller mindre dåligt skick, där det västra beståndet och beståndet i centrala Östersjön nu bedöms ha varit under ”krisgränsen” Blim (biomass limit) sedan 2020. 2023 bedömde forskarna vid Internationella havsforskningsrådet (ICES) att sannolikheten för att lekbiomassan skulle ligga under gränsvärdet Blim 2025, även vid ett totalt fiskestopp, var mer än de tillåtna 5 procenten.

Syftet med den så-kallade ”5%-regeln” är att förhindra en kollaps av beståndet, med allt vad det innebär för miljön, fiskenäringen och den framtida livsmedelsförsörjningen. Följdriktigt, och i enlighet med den relevanta EU-förordningen, föreslog EU-kommissionen ett stopp för det riktade fisket på sill/strömning i centrala Östersjön. Kommissionen föreslog dock att ett betydande fiske på sill/strömning som ”bifångst” vid skarpsillsfisket borde vara tillåtet. EU:s medlemsstater beslutade dock om en tillåten fångst på över 25 procent högre än kommissionens förslag. Detta skulle ge en sannolikhet på ca 30% för att lekbiomassan 2025 skulle hamna under krisgränsen Blim, även om Ryssland skulle hålla sig till sin andel av strömmingsfisket – något som de inte gjort på flera år. Detta innebär en hög risk för en kollaps av detta bestånd, och rimligen en ännu större risk för kollaps av olika delpopulationer.

Förvaltningen behöver dra lärdom av krascherna av Östersjöns västra torsk- och sillbestånden, av kattegattorsken och av förvaltningen av nordsjösillen. När nordsjösillen kollapsade 1977 stoppades allt sillfiske i fem år. Parallellt införde EU en tydlig prioritering av sillfisket för humankonsumtion genom att förbjuda det riktade fisket efter sill för industriändamål som fiskmjöl. Agerandet var smärtsamt för fiskenäringen och fiskesamhällen. Men genom ett tillräckligt resolut agerande tillräckligt tidigt och under tillräckligt lång tid kunde beståndet återhämta sig.

Den dystra sanningen nu är att flera bestånd som tidigare varit viktiga kommersiellt och/eller för folkhushållet har decimerats. Ett flertal bestånd är redan under krisgränsen Blim: Bohusfjordar och Kattegattorsk kan vara permanent utfiskade, bestånden av torsk i västra och östra Östersjön är sedan flera år parkerade under Blim, sill/strömningen i västra och centrala Östersjön under Blim sedan flera år. ICES har bedömt att sannolikheten för att strömmingsbeståndet i Bottniska viken sjunker under krisgränsen Blim 2025 är över 20 procent med de fiskekvoter för 2024 som beslutats av EU:s ministrar i oktober 2023. Detta är särskilt illavarslande ur ett beredskapsperspektiv då strömningen i Bottniska viken, där enbart Sverige och Finland har fiskerätter, kan i vissa scenarion vara en strategisk livsmedelsreserv i kristid.

Det är därför av stor vikt är att i dag, i fredstid, ta tillvara möjligheten att kraftigt skära ner fisket för att bygga upp och hålla viktiga fiskbestånd på mer hållbara nivåer, i linje med målsättningen i EU:s gemensamma fiskeripolitik. Detta kan ses som en sorts gardering eller investering för att säkra livsmedelsförsörjningen om världsläget förvärras - vilket inte kan uteslutas. Genom att i stället låta bestånden sjunka till farligt låga nivåer för att hålla igång en

överdimensionerad fiskenäring eller beredningsindustri har förvaltningen tagit oacceptabelt stora risker med fiskebestånden. Konsekvenserna för fisket och havsmiljön skulle kunna vara omfattande och långvariga, och som nämnts naturligtvis även negativa ur beredskapsperspektiv.

Moratorium för fiskmjölsfisket i Östersjön tillsammans med en regional analys av en mer hållbar balans mellan fiskeflottan, beredningsindustrin och resursbasen

Flera skäl talar för behovet av ett moratorium mot det industrifiske i centrala Östersjön och Bottniska viken som landar fisk i första hand avsedd för fiskmjöl. Dit hör osäkerheten om fördelningen av fångsterna mellan sill/strömning och skarpsill i centrala Östersjön, vikten av att minska fisketrycket till följd av osäkerheten om bedömningar samt konsekvenser för ålders- och storleksfördelningen, lokala delpopulationer och andra arter. Utöver detta tillkommer beredskapshänsyn, både avseende fiskebestånden och strukturen på fiskeflottan och beredningsindustrin.

Eftersom det var Sverige som, under förhandlingarna om medlemskap med EU, tog initiativet till den utveckling som ledde till avskaffandet av EU:s förbud mot riktat sillfiske för industriändamål är det rimligt att Sverige nu tar initiativet för ett moratorium mot industrifisket efter de pelagiska arterna sill/strömning och skarpsill i Östersjön.

Parallellt med moratoriet behövs en ordentlig analys på östersjönivå över vilken resurs- och beredningsindustrikapacitet och struktur är realistiskt rimlig ur ett bevarandeorienterat resurshushållningsperspektiv. Det är exempelvis klokt att ta tillvara restprodukter från konsumtionsfisket för exempelvis djurfoder eller gödselmedel, både i freds- och kristider även om det inte finns utrymme för ett mer riktat fiskmjölsfiske.

Analysen skulle också behöva ta hänsyn till vertikal och horisontell integration i sjömatsindustrin, då denna integration kan förstärka drivkraften för ett överutnyttjande av resursbasen som både motverkar beståndmålet i fiskeripolitiken och ökar samhällets kostnader för beredskapspolitiken i fredstid. Man bör i synnerhet undvika att offentliga medel används för investeringar i hamn- eller industrikapacitet som kan driva på ett överutnyttjande av resursbasen. Här går miljöhänsyn, beredskapshänsyn och i ett femårs- eller längre näringsperspektiv hand i hand.

En sådan analys kan resultera i vägledning för vilka delar av fiskenäringen, beredningsindustrin och andra anslutande näringar det möjligen kan vara värt att ge ett övervintringsstöd under återstående delen av moratoriet. Under tiden analysarbetet pågår bör eventuellt övervintringsstöd vägledas av ledord som småskalighet, decentralisering och flexibilitet. Detta skulle på ett naturligt sätt bidra till en välbehövlig strukturanpassning. Dessa ledord bör också beaktas vid bedömningar beredskapsperspektivet av vilka hamnar som ska klassas som riksintresse.

HaV bör tas med i sektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten inom krisberedskap och det civila försvaret

Även om fiskets omfattning bestäms på EU-nivå fattas viktiga beslut på lägre nivå. Det är till exempel enbart Sverige och Finland som har rätt att fiska på strömning i Bottniska viken. Där

finns därför förutsättningar för en stramare förvaltning avseende inte enbart hur mycket som får tas upp utan även när, var och hur fisket tas upp, liksom sker i Rigabukten där enbart Lettland och Estland har fiskerätter. Detta fordrar dock att större hänsyn tas till beståndsutvecklingen, till lokala delpopulationer och till konsekvenserna för kustmiljöer och mindre hänsyn till det storskaliga fiskets och fiskmjölsindustrins intressen. En mer lokaliserad förvaltning kan också vara en väg framåt. Med tanke på att beståndet av sill/strömning i centrala Östersjön är mer utsatt och förvaltningen är mer komplicerad, med flera länder inklusive Ryssland som fiskar på beståndet är det desto viktigare att värna strömningen i Bottniska viken som en strategisk livsmedelsreserv för Sverige och Finland, och kustnära bestånd av andra arter.

Också av beredskapsskäl är det av intresse att öka forskningen på och anpassa förvaltningen till lokala strömmingspopulationer och vad som behövs för starkare bestånd av kustlevande rovfiskar. Avseende de senare bör också andra påverkansfaktorer undersökas, till exempel den kustnära övergödningen och markanvändning vid i kustområden.

Jordbruksverket ingår tillsammans med länsstyrelserna, Naturvårdsverket, Statens Veterinärmedicinska anstalt (SVA) och Livsmedelsverket i sektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten, där Livsmedelsverket är sektorsansvarig myndighet. Med tanke på bland annat vikten av beståndsvården för både sill/strömning och kustnära bestånd bör också Havs- och vattenmyndigheten tas med i sektorn Livsmedelsförsörjning och dricksvatten.

I framtagandet av detta remissvar har följande personer medverkat: policyanalytikern Charles Berkow, policychefen Gun Rudquist och docent Henrik Svedäng.

För Östersjöcentrum

Tina Elfving, föreståndare