



Sveriges lantbruksuniversitet
Swedish University of Agricultural Sciences

Institutionen för akvatiska resurser
Havsfiskelaboratoriet

SLUID: SLU.aqua.2023.5.5-402
2023-12-08

Daniel Valentinsson, Massimiliano Cardinale, Joakim Hjelm, Mikaela Bergenius Nord, Mattias Sköld

Bedömning av förslag till ändring av fleråriga planer vad gäller målen för fastställande av fiskemöjligheter -COM(2023) 771 final; 2023/0449 (COD)

Bakgrund

Den 6:e december publicerade KOM ett förslag om ändring av de fleråriga planerna (EU) 2016/1139 (Östersjöplanen), (EU) 2019/973 (Nordsjöplanen) och (EU) 2019/472 (den fleråriga planen för västliga vatten). Förslaget går enkom ut på att ta bort artikel 4(6), benämnd 4(7) i Östersjöplanen ur de tre förordningarna. Artikeln i fråga kallas ibland också femprocentsregeln då den föreskriver att fiskemöjligheterna (kvoterna) alltid ska fastställas på ett sätt som säkerställer att sannolikheten är mindre än 5% för att lekbeståndets biomassa understiger B_{lim} . Ordalydelsen på engelska är "Fishing opportunities shall in any event be fixed in such a way as to ensure that there is less than a 5 % probability of the spawning stock biomass falling below B_{lim} ".

Artikel 4(6) har, trots att de tre fleråriga planerna varit på plats under flertalet år, inte uppmärksammats särskilt mycket förrän under det senaste dryga året då diskussioner, först i ICES och sedan när bl a fiskemöjligheterna för vissa bestånd i Östersjön skulle beslutas, satt artikeln i fokus. Mer specifikt var att KOM:s förslag till fiskemöjligheter för 2024 för två av sill/strömmingsbestånden för första gången baserades på femprocentsregeln, vilket innebar att de föreslog en ytterligare minskning av fiskemöjligheter jämfört med ICES råd. KOMs nya tolkning/ nya tillämpning av femprocentsregeln ledde till en debatt i vissa aktörsforum inkl. mellan medlemsländerna och KOM. Vidare, ICES beståndsarbetsgrupp för Östersjön hade i sitt utkast till råd tillämpat femprocentregeln för båda dessa bestånd (centrala sillen och strömmingen i Bottniska viken). Efter interna diskussioner inom ICES valde ACOM dock att inte tillämpa femprocentsregeln i det slutliga rådet (även om konsekvensen av regeln går att hitta i andra delar av rådstexten och ger alternativet "0 fiske").

Analys och kommentarer

KOM motiverar förslaget att ta bort artikeln med att femprocentsregeln under vissa förutsättningar kan vara "oförenlig med de övriga reglerna" och kan "få potentiellt allvarliga socioekonomiska konsekvenser." Exempel som ges är att femprocentsregeln kan innebära att riktat fiske på ett visst bestånd inte kan tillåtas samtidigt som artikel 5 (Skyddsåtgärder) kräver att korrigerande åtgärder vidtas för att få upp beståndet över $B_{trigger}$, baserat på en bedömning från fall till fall av lämpligheten av att välja en sådan åtgärd. Alltså hänvisas här till möjligheten och inte skyldigheten att avbryta det riktade fisket. SLU Aqua noterar att det är tydligheten i artikel 4(6) som framställs som ett problem jämfört med den stora flexibilitet / de möjligheter övriga regler i de fleråriga planerna erbjuder vid fastställande av fiskemöjligheter för bestånd som antingen är under eller har en sannolikhet större än 5% att befinna sig under B_{lim} . SLU Aqua anser att en alternativ och rimligare tolkning är att femprocentsregeln är en föredömligt tydlig regel väl anpassad till en biologisk/ekologisk försiktighetsansats, särskilt jämfört med de betydligt otydligare skyddsåtgärderna i artikel 5, som i och med förslaget föreslås ersätta artikeln 4(6) för svaga bestånd. SLU Aqua är därför oroade över förslagets brist på en ordentlig riskvärdering av hur bestånd i behov av återuppbyggnad komma att påverkas och föreslår därför att ändringsförslaget inte bör godkännas mot bakgrund av denna svaga underbyggnad och undermåliga riskvärdering. I relation till detta och den upplevda oförenligheten mellan femprocentregeln och vissa av skyddsåtgärderna anser SLU Aqua vidare att det kan ifrågasättas varför inte i stället tillämpliga delar av skyddsåtgärderna (art 5) tas bort och artikeln 4(6) tvärtom behålls i de fleråriga planerna.

Mer fördjupad analys av de huvudsakliga argumenten:

SLU Aqua bedömer att argumentet att femprocentsregeln och tillämpliga delar av skyddsåtgärderna under artikel 5 (främst 5.2 och 5.3 i exempelvis Östersjöplanen) är oförenliga förefaller vara baserad på en, om inte tendentiös, så åtminstone en väl snäv tolkning. Femprocentsregeln är tillämplig när ett bestånd har mer än 5% sannolikhet att befinna sig under gränsreferenspunkten B_{lim} , medan artikel 5.2 handlar om bestånd som befinner sig under den högre referenspunkten $B_{trigger}$ och artikel 5.3 handlar om bestånd som befinner sig under B_{lim} . SLU förstår att reglerna kan överlappa under vissa förutsättningar men det måste inte tolkas som att reglerna är oförenliga, utan att de istället kan tolkas som en logisk hierarki av vad som krävs under olika förutsättningar och där femprocentsregeln är överordnad. En sådan tolkning stämmer också överens med att femprocentsregeln sorterar under artikel 4 (Mål) medan artikel 5 (Skyddsåtgärder) handlar om stödjande åtgärder som ska vidtas när målen inte är uppfyllda.

Ett annat motiv som lyfts fram i förslaget som ett argument för att ta bort femprocentsregeln är att ICES råd redan utgår från ett internt ramverk som inbegriper en försiktighetsansats som bygger på en risk på högst 5 % på lång sikt för att ett bestånd minskar till en nivå under B_{lim} . SLU Aqua vill förtydliga att denna risk inte är densamma som den risk som definieras i femprocentsregeln då den senare stipulerar att denna risk aldrig får överstiga 5%, inte bara på lång sikt alltså som i ICES-fallet. Mer specifikt, ICES riktlinjer beskriver att vid tillämpning av MSY-spannet (F_{lower} till F_{higher}) så är det mindre än 5% risk att hamna under B_{lim} på lång sikt. Mot denna bakgrund har vissa intressenter hävdade att det är ologiskt att ICES råd alls kan inbegripa en större risk än 5% trots nollfiske. Det man missar i ett sådant resonemang är att det inte finns något motsatsförhållande då det handlar om två olika (femprocentiga) risker: MSY-

spannet beskriver en sannolikhet att falla under B_{lim} i ett långsiktigt simulerat scenario (jämvikt) medan femprocentsregeln handlar om en reell sannolikhet som föreligger nu och nästa år. Argumentet att ta bort femprocentsregeln eftersom den hanteras inom ICES ramverk är alltså felaktigt och missvisande.

SLU Aqua bedömer att en sannolik konsekvens av att ta bort femprocentsregeln blir att förvaltningen ges större handlingsutrymme eftersom en högre risk att bestånden hamnar under B_{lim} nu tillåts. Denna typ av resonemang kan botten i att en del intressenter inte tar till sig att B_{lim} är en gräns som verkligen bör undvikas att ens komma nära eftersom erfarenheterna globalt visar att många bestånd har svårt att återhämta sig från såpass låga nivåer. En förvaltning som verkar för att undvika såpass svaga bestånd är förutom biologiskt/ekologiskt hållbar dessutom en förvaltning som på allvar verkar för att undvika allvarliga långsiktiga socioekonomiska konsekvenser.