

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Havs- och vattenmyndigheten

Yttrande över Åtgärder för visst fiske i Östersjön under fredningsperioder till skydd för torsk

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

I sak anges förslaget innebära:

- Krav på sortering baserat på art eller storlekskategori av pelagisk¹ fångst vid landning innan transport, alternativt efter transport till beredningsindustrin om mottagningsanläggningen i fråga huvudsakligen hanterar fångst med syfte att användas som livsmedel,
- Förbud att vid pelagiskt fiske medföra redskap ombord som inte får användas under förbudsperioden (därutöver gäller redan krav på att surra och stuva redskap vid transit genom områden som saknar undantag från fiskeförbud),
- Begränsning till att enbart bedriva pelagiskt fiske i ett ICES-delområde² per fiskeresor vid fiske i delområde 24 eller 25,
- Anmälningsskrav innan påbörjad fiskeresor vid fiske under förbudsperioden för pelagiska fiskare som inte har en VMS- eller AIS-utrustning³ ombord i drift och sändande.

¹ Pelagisk avser fisk eller annan fångst som inte lever kustnära eller vid bottenkikt, dvs. något som lever i öppna havet (se exempelvis https://svenska.se/saob/?id=P_0425-0372.n2c0 eller <https://sv.wikipedia.org/wiki/Pelagisk>).

² ICES står för *International Council for the Exploration of the Sea* eller Internationella Havsforskningsrådet på svenska. ICES använder indelningen i delområdena som grund i sina vetenskapliga analyser, en överblicksbild över dessa delområden kan ses på <https://www.havochvatten.se/arkiv/nytt-om-fiskeregler/2022-01-14-svagt-torskbestand-stoppa-fritidsfiske.html>).

³ AIS står för *Automatic Identification System* och är ett system som möjliggör identifikation av ett fartyg och att följa dess rörelser från andra fartyg eller från ett kontrollrum för fartygstrafikservice. Sådana system bygger på att fartyg regelbundet skickar ut information på en digital radiokanal (se exempelvis https://sv.wikipedia.org/wiki/Automatic_Identification_System). VMS står för *Vessel Monitoring System* och är en generell term för att beskriva system som kan användas för att övervaka fiskefartygs aktiviteter.

- Anmälningsskrav i samband med utsättning av passiva redskap för fiske. Anmälningsskravet ska inte gälla vid fiskeresor som bedrivs av fiskare med ålfisketillstånd som på fiskeresan endast bedriver riktat fiske efter ål.

De föreslagna ändringarna gäller Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2018:11) om befälhavares skyldigheter att rapportera och anmäla yrkesmässigt fiske i havet och Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 maj 2022.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen uppges att särskilda bestämmelser gällande kvoter och fiskemöjligheter i Östersjön årligen beslutas (för år 2022 i rådets förordning (EU) 2021/1888, refereras härnäst som TAC-bestämmelserna⁴). I dessa finns fredningsperioder för torsk då fiske som kan påverka torskens lek är förbjudet. Förslagsställaren anger att undantag från fiskeförbudet antagits för att visst fiske ska kunna bedrivs under dessa fredningsperioder. Vidare uppges att det finns krav på att medlemsstaternas myndigheter ska kunna kontrollera och övervaka fisket som får bedrivs under de fredade perioderna. I syfte att öka möjligheten till kontroll och övervakning av fisket föreslås därför ovan listade nationella åtgärder, vilka, enligt förslagsställarens redogörelse, liknar dem som infördes under 2021.

Förslagsställaren anger även att det vid införandet av de nationella bestämmelserna för år 2021 var osäkert huruvida de särskilda undantagsbestämmelserna i TAC-bestämmelserna skulle återkomma också kommande år. I och med att så skett för 2022 anger förslagsställaren att det är sannolikt att motsvarande undantag kommer att antas också för 2023. Av den anledningen anger förslagsställaren att förslaget på ändringar i år anpassas för att i största möjliga mån även passa framtida TAC-bestämmelser. Förslaget anges syfta både till att förenkla för Havs- och vattenmyndigheten och yrkesfisket, men även till att också fortsättningsvis behålla likvärdiga möjligheter till kontroll av bestämmelserna om undantag.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrunden och syftet med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Förslagsställaren gör bedömningen att det finns en liten risk att trålar som inte får användas under förbudstiden tas med ombord på fiskefartyg och att de då kan användas utan kontrollmyndigheternas vetskap. Av den anledningen anger förslagsställaren att de valt bort alternativet att inte införa en regel om begränsning av fiskeredskap ombord, då det bedöms kunna innebära en högre risk för otillåtet fiske.

Fisket föreslås också begränsas till enbart ett ICES-delområde åt gången för pelagiskt fiske (i delområde 24 och 25) för de som vill fiska i något av dessa områden under fredningsperioderna. Olika begränsningar anges gälla för fångster i områdena, exempelvis är fiske efter sill inte tillåtet i delområde 24 men däremot i delområde 25. Skulle denna reglering

⁴ Rådets förordning (EU) 2021/1888 om fastställande för 2022 av fiskemöjligheterna för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i Östersjön och om ändring av förordning 2021/92 vad gäller vissa fiskemöjligheter i andra vatten, se sida 3, fotnot 1 i remissen).

inte införas, framhåller förslagsställaren, finns risk att Havs- och vattenmyndighetens kontrollanter inte kan säkerställa från vilket område fångsten härrör i de fall ett fiskefartyg varit i mer än ett område, vilket riskerar att försvåra den administrativa kontrollen av ursprung.

Vidare anges att det i TAC-bestämmelserna finns krav på sortering för det pelagiska fiske som tillåts under fredningsperioderna. I det nationella förslaget preciseras detta till att sortering ska göras vid landning innan transport eller efter transport till mottagningsanläggning som huvudsakligen hanterar pelagisk fångst för livsmedelsproduktion. Förslagsställaren menar att det finns risk att det inte går att kontrollera sorteringskravet om detta skarpare krav inte införs. Här framhålls dock ytterligare ett alternativ, nämligen uttryckliga krav på användande av sorteringsverk för att storlekssortera fångsten. Då detta skulle innebära ett tekniskt krav anger förslagsställaren att det hade behövt anmälas till kommissionen i enlighet med direktiv (EU) 2015/1535 och förordning (1994:2029) om tekniska regler, vilket skulle medföra en frysningstid om tre månader under vilken föreskrifterna inte får antas. Förslagsställaren anser att ett sådant krav inte är nödvändigt.

Vidare uppger förslagsställaren att det av gällande regler följer att vissa fartyg ska ha en fungerande VMS eller AIS-transponder ombord, i drift och sändande under pågående fiskeresor. Befälhavare på fartyg kan också välja att ha sådan utrustning trots att det inte är lagkrav. För befälhavare som inte har vare sig AIS eller VMS ombord, i drift och sändande införs krav på anmälan vid fiske under fredningsperioden i områdena. Förslagsställaren anger att det finns flera syften med detta krav, bland annat att säkerställa att fiske inte bedrivs på felaktigt djup (där torsken leker). Anmälan innebär att fartygets befälhavare ska meddela myndigheten per telefon eller e-post till FMC⁵ i anslutning till påbörjad fiskeresor. Gällande denna anmälan anger förslagsställaren att denne utrett möjligheten att i stället införa krav på elektronisk anmälan, då sådan eventuellt kunnat innebära en mindre administrativ börda för de berörda företagen men att det samtidigt finns en risk att det leder till svårigheter för andra företag. Detta då det hade inneburit en kostnad för de företag som i dag saknar AIS-transponder. Det anges dessutom vara en teknisk reglering, vilket skulle innebära att ett anmälningsförfarande till kommissionen skulle behöva upprättas

Regelrådet gör följande bedömning. I konsekvensutredningen för förslagsställaren ett resonemang kring samt motiverar det valda alternativet för föreslagna regleringar samtidigt som för- och nackdelar med övervägda alternativ redovisas.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och konsekvenser av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Förslagsställaren framhåller att regleringen bedöms överensstämma med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Regleringen anges precisera hur befälhavare på svenska fiskefartyg ska bedriva sitt fiske för att syftet med införda EU-bestämmelser ska få genomslag, samtidigt som kontrollkraven i förordningarna (EU) 2021/1888 (artikel 7.5) och (EU) 2016/1139 (artikel 14a) konkretiseras. Förslagsställaren har gjort bedömningen att regleringen inte går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges

⁵ Fisheries Monitoring Center eller Centrum för fiskerikontroll (se <https://www.havochvatten.se/fiske-och-handel/rapportering-och-e-tjanster/centrum-for-fiskerikontroll-fmc.html>).

anslutning till Europeiska unionen utan anger att de nationella förslagen bedömts vara nödvändiga för att skyldigheterna ska kunna fullgöras.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisning av denna delaspekt anses tillräcklig. Tydligheten i hur förslaget förhåller sig till EU-rätten styrks ytterligare av att förslagsställaren också i andra delar hänvisar till denna, både i föreslagna reglering och i övervägda alternativ till den föreslagna.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Förslagsställaren uppger att bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 maj 2022. Vidare anges att Havs- och vattenmyndigheten planerar att informera om regleringsförslaget som utskick i fiskenytt samt på myndighetens hemsida. Till yrkesfiskare med fartyg under 12 meters längd planeras även en särskild informationsinsats genom att skicka ut brev, vilket förslagsställaren motiverar med hänvisning till anmälningsplikten.

Regelrådet gör följande bedömning. Det hade varit önskvärt om förslagsställaren vidare resonerat kring tidpunkten för ikraftträdandet, om denna varit möjlig att påverka eller om denna härrör från EU-bestämmelserna. Detta anses dock vara en icke väsentlig brist och delaspekt bedöms tillräcklig tydligt redovisad.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

De som påverkas av föreslagna reglering är enligt förslagsställaren yrkesfiskare som är undantagna från förbudsperioden i respektive delområde⁶. Dessa anges grovt kunna delas in i de två segmenten fartyg som bedriver pelagiskt fiske med trål eller vad och fartyg under 12 meter som bedriver passivt fiske, exempelvis med nät eller garn. De företag som berörs av anmälningsplikten är de som äger och driver fiskeverksamhet med fartyg som saknar AIS och VMS, förutom de som bedriver fiske efter ål och inte ska omfattas. Samtliga berörda företag anges vara mikroföretag. Vidare uppger förslagsställaren att mellan 10 och 15 pelagiska fartyg omfattas, även dessa mikroföretag.

De pelagiska fartygen som historiskt bedrivit fiske i delområde 25 är enligt förslagsställaren 10 till 15 och är samtliga mikroföretag till små företag med fler anställda. I delområde 26, där inga undantag för pelagiskt fiske görs, har tre pelagiska fartyg bedrivit fiske historiskt. Enligt förslagsställaren kan detta innebära att de tre fartygen flyttar sig till delområde 25 för att kunna bedriva fiske med stöd av undantaget.

Vidare anges att sex pelagiska fiskefartyg som historiskt bedrivit fiske i delområde 25 är under 15 meter och därmed inte omfattas av det nuvarande kravet på AIS-transponder i artikel 10 i kontrollförordningen. Endast en av dessa sex anges omfattas av kravet på VMS.

⁶ Information om vilka som berörs av förslagen i remissen återfinns både under rubriken Uppgifter om vilka som berörs av regleringen (sida 3–4 i konsekvensutredningen) samt under rubriken Beskrivning av antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen (sida 5).

Detta innebär därav, framhåller förslagsställaren, att resterande fem behöver anmäla fiske till Havs- och vattenmyndigheten om de väljer att bedriva fiske under fredningstiden.

Förslagsställaren uppger vidare att det i delområdena 22–26 historiskt varit mellan 81–114 fartyg under 12 meter som bedrivit passivt fiske, ålfiske undantaget, i något av dessa områden. Enligt förslagsställaren bör antalet vara kring 80, med anledning av att uppgifterna är från 2020. Vidare uppges att under 2020 och 2021 varit 33 unika fiskare som bedrivit passivt fiske, med undantag av ålfiske, under sommarmånaderna i delområde 24 och 25. I delområde 22–23, där fredningsperioden är tidigare, anges omkring 30 fiskare bedrivit passivt fiske det senaste året. Samtliga enligt förslagsställaren mikroföretag eller med ett fåtal anställda. Förslagsställaren anger också att antalet företag som fiskar under maj till augusti (fredningsperioden) minskat i antal i de berörda områdena.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen innehåller specifik information om vilka som berörs av regleringen, vilket är positivt. Stundom är det svårt att uttolka om förslagsställaren angivit ett antal *företag* eller ett antal *fartyg* och det hade bidragit till läsbarheten av redovisningen om förslagsställaren varit något tydligare ur denna aspekt. Detta anses dock inte vara någon väsentlig brist utan omfattningen av de berörda företagen framgår tillräckligt tydligt och så gör även storleken på de berörda företagen. Det hade dock bidragit till transparensen i redovisningen om förslagsställaren även givit en definition av begreppet *mikroföretag*, detta anses dock inte vara någon väsentlig brist.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Gällande de administrativa kostnaderna uppger förslagsställaren att omkring tio minuter kommer att krävas för befälhavarna för att mejla eller ringa in till FMC i anslutning till att fisket påbörjas. Kostnadsmässigt bedöms åtgärden inte innebära någon skillnad.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är positivt att förslagsställaren uppger tidsåtgång per fartyg samt vad den förväntade aktiviteten från berörda företag består av rent konkret. Gällande uppgiften att åtgärden inte bedöms innebära någon skillnad tolkar Regelrådet som att det förslagsställaren jämför med är den administrativa börda som nuvarande (2021 års) regler innebär för berörda företag. Att detta är en korrekt tolkning är dock inte självklart. I och med att inga uppgifter finns med om vad nuvarande reglering inneburit för kostnader för berörda företag är det också svårt att i konsekvensutredningen utläsa hur stor denna regelbörda är för berörda företag. Sett till tidsangivelsen och angiven aktivitet (tio minuter för inrapportering genom mejl eller telefon) går det dock att sluta sig till att kostnaderna är begränsade, i linje med var förslagsställaren anger.

Därför finner Regelrådet redovisningen av förslagets påverkan på de berörda företagens administrativa kostnader godtagbar.

Andra kostnader och verksamhet

Förslagsställaren anger att förslaget inte bedöms innebära några andra kostnader än de som ovan nämnts gällande kostnader relaterade till samtal eller mejl (för inrapportering) till myndigheten.

Regelrådet gör följande bedömning. Det kan finnas skäl att tro att föreslagen reglering kan leda till andra kostnader och verksamhetspåverkan, särskilt för de tre företagen som förslagsställaren omnämner i avsnittet Uppgifter om vilka som berörs av regleringen (sida 3 i konsekvensutredningen). Där anger förslagsställaren: "I delområde 26 där inga undantag för pelagiskt fiske görs har tre pelagiska fartyg bedrivit fiske historiskt. Det kan innebära att de tre fartygen flyttar sig till delområde 25 för att kunna bedriva fiske med stöd av undantaget." Det skulle kunna vara så att resvägen för de utpekade företagen blir längre om de måste hålla sig till delområde 25 i stället för delområde 26 (möjligen om något eller några av företagen utgår från östra Gotland, detaljerna ligger utanför Regelrådets expertis), vilket, givet stigande dieselkostnader och minskade marginaler för näringen, skulle kunna innebära att lönsamheten i det planerade fisket minskar eller helt utgår.

Det är möjligt att förslagsställaren beaktat dessa aspekter och gjort bedömningen att ovan effekt är obefintlig eller negligerbar, kanske genom att förslagsställaren besitter närmare information om dessa fartygs hemmahamn, men eftersom så inte är självklart borde förslagsställaren angett någonting gällande detta.

Regelrådet finner därav redovisningen av förslagets verksamhetspåverkan och påverkan på andra kostnader bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att förslagsställaren gjort bedömningen att konkurrensförhållandena inte påverkas av föreslagen reglering.

Regelrådet gör följande bedömning. Som nämndes ovan under delrubriken Andra kostnader och verksamhet kan det finnas skäl att tro att de tre företagen som historiskt bedrivit pelagiskt fiske i delområde 26 kan komma att påverkas särskilt hårt av regleringen vilket kan innebära att konkurrensförhållandena mellan berörda företag påverkas. Även om det är så att förklaringen till detta återfinns i TAC-bestämmelserna, och i sådana fall ligger utanför förslagsställarens möjlighet att besluta kring, borde förslagsställaren resonerat kring denna möjliga påverkan. Detta blir särskilt viktigt sett till branschens i många fall begränsade lönsamhet.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen anges att regleringen inte bedöms påverka företagen på andra sätt än vad förslagsställaren redovisat i andra avsnitt.

Regelrådet ser inga skäl att göra en annan bedömning än förslagsställaren varför redovisningen av delaspekten bedöms godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Förslagsställaren uppger att särskild hänsyn tagits till det småskaliga fisket när alternativa åtgärder jämfördes med den föreslagna utretts. Det småskaliga fisket anges ha värnats genom att inte föreslå några AIS-krav för samtliga påverkade fartyg. Vidare anges att hänsyn till det kustnära fisket tagits genom att inte göra anmälan elektronisk samt genom att minska antalet samtal som de passiva fiskarna behöver göra (jämfört med 2021-års regler).

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår med tillräcklig tydlighet hur förslagsställaren beaktat små företag vid framtagningen av föreslagen reglering. Detta framgår än tydligare när informationen under föreliggande bedömd rubrik läses i kombination med uppgifter som återfinns under rubriken Uppgifter om vilka som berörs av regleringen, vilket bidrar till konsekvensutredningens kvalitet.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

Sammantagen bedömning

Endast två delasppekter – förslagets påverkan på andra kostnader och verksamhet samt förslagets påverkan på konkurrensförhållandena – har bedömts bristfälliga. Redovisningen av samtliga övriga delasppekter har bedömts godtagbar. Den sammantagna bedömningen är att redovisningen håller tillräcklig kvalitet för att konsekvensutredningen som helhet ska anses godtagbar. Regelrådet vill dock framföra en generell kommentar om att språket i remissen stundom är väl tekniskt och vill påminna förslagsställaren om att läsbarheten i konsekvensutredningen ökar om tekniska eller branschspecifika termer genomgående förklaras.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 9 mars 2022.

I beslutet deltog: Claes Norberg, ordförande, Anna-Lena Bohm, Hans Peter Larsson och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av: Stig-Dennis Nyström



Claes Norberg
Ordförande



Stig-Dennis Nyström
Föredragande