

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 Havs- och vattenmyndighetens förslag till ändring i föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till ändring i föreskrifter (2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön. Det föreslås att fiske efter ål inte får bedrivas under perioden från och med den 1 oktober 2023 till och med den 31 mars 2024.

Föreskrifterna föreslås träda i kraft den 1 april 2023.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen anges att rekryteringen av europeisk ål (*Anguilla anguilla*) har under de senaste femtio åren minskat med 90-95 procent. Beståndet är klassat som akut hotad (CR) av IUCN.¹ Ices² senaste råd anger att när försiktighetsprincipen tillämpas bör fångsterna av ål vara noll år 2023.³ Rådet omfattar ålens alla livsstadier och allt fiske, inklusive fångst av glasål för utsättning och vattenbruk. Dessutom anger rådet, baserat på principer för en ekosystembaserad förvaltning att all annan icke-fiskerelaterad dödlighet bör vara noll. Kvantiteten och kvaliteten på ålens livsmiljöer ska återställas, inklusive konnektivitet i vattendragen samt livsmiljöernas fysiska, kemiska och biologiska egenskaper.

Vidare anges att för att det europeiska ålbeståndet ska återhämta sig krävs samordnade insatser på internationell och regional nivå. Utöver befintliga EU-gemensamma bestämmelser⁴ har EU:s ministerråd under de senaste sex åren tagit beslut om att medlemsländerna ska begränsa fisket av ål i havet genom att införa förbudsperioder.

¹ International Union for Conservation of Nature (Internationella naturvårdsunionen).

² International Council for the Exploration of the Sea (Internationella havsforskningsrådet, ICES).

³ Förslagsställarens fotnot: ICES Advice 2021 – ele. 2737. nea – <https://doi.org/10.17895/ices.advice.7752>

⁴ Rådets förordning (EG) nr 1100/2007 av den 18 september 2007 om åtgärder för återhämtning av beståndet av europeisk ål (s.k. ålförordningen) samt av EU:s förordning (338/97/EG) om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem, bilaga B (s.k. Cites-förordningen).

Förbudsperioderna ska omfatta allt riktat fiske, yrkesfiske, oavsiktlig fångst och fritidsfiske av ål i unionens vatten och i bräckt vatten, till exempel flodmynningar, kustlaguner och vatten i övergångszoner. Villkoren för bestämmelsernas tillämpning har skilt sig åt mellan år.

Enligt det nuvarande förslaget till EU-bestämmelser för 2023/2024 ska det vara förbjudet att bedriva fiske av ål under en eller flera perioder om totalt minst sex månader. I Östersjön får förbudet införas som en sammanhängande period på sex månader mellan den 1 mars 2023 och den 31 mars 2024, eller som flera förbudsperioder som totalt motsvarar sex månader. Om flera förbudsperioder införs ska fiske av ål vara förbjudet mellan den 1 oktober och den 31 december 2023 samt under ytterligare tre valbara månader som måste införas mellan den 1 mars och den 31 augusti 2023.

Vidare anges att vid val av förbudsperiod ska medlemsländerna beakta ålens tidsmässiga migrationsmönster för respektive livsstadier inom det berörda medlemslandet och beslutet ska vara förenligt med de bevarandemål som anges i EU:s ålförordning med tillhörande nationella förvaltningsplaner.

Förslaget till EU:s bestämmelser för 2023/2024 omfattar på samma sätt som 2022/2023 all form av kommersiell fiskeaktivitet av ål, vilket innebär att det fortsatt kommer vara förbjudet att sump⁵ ål under den fastställda perioden eller perioderna. Årets bestämmelser innebär även att allt fritidsfiske efter ål i havet förbjuds under 2023. Fritidsfiske av ål i havet har dock varit förbjudet i Sverige sedan 2007 och myndighetens föreskrifter behöver därför inte ändras i dessa avseenden.

Vidare anges att EU-förordningen är när den har beslutats av ministerrådet direkt tillämplig som lag i Sverige. Bestämmelserna i EU-förordningen gäller då före bestämmelser i svensk lagstiftning om bestämmelserna strider mot varandra. Det är Havs- och vattenmyndigheten som tar beslut och inför förbudsperioden i Sverige genom föreskriftsändringar i bilaga 10 till Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön. EU-kommissionen ska enligt förslaget till bestämmelser för 2023/2024 senast den 1 mars 2023 meddela om den fastställda perioden.

Regelrådet finner att beskrivningen av bakgrund och syfte med förslaget är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges att inte införa ett förbud för fiske efter ål i svenska kustområden under minst sex månader skulle strida mot artiklarna 12 och 59 i det nuvarande förslaget till förordning om fastställande för 2023/2024 av fiskemöjligheterna för vissa fiskbestånd som är tillämpliga i unionens vatten och för unionsfiskefartyg, i vissa icke-unionsvatten, samt fastställande för 2023 och 2024 om fiskemöjligheter för vissa djuphavsfiskbestånd.

Vidare anges att medlemsländerna ska med stöd av artikel 12 och 59 i förslaget till förordning besluta om vilka sex månader förbudsperioden ska införas. Varje medlemsland ska senast den 1 mars 2023 meddela EU-kommissionen om fastställd period samt inom två veckor efter att bestämmelserna antagits informera EU-kommissionen om de nationella åtgärder som

⁵ Att sump⁵ ål innebär att hålla levande ål i en behållare i havet.

relaterar till beslut om period i enlighet med villkoren i EU-förordningen. Havs- och vattenmyndigheten är ansvarig att införa förbudsperioden nationellt och föreslår att förbudet för fiske av ål i havet ska gälla från den 1 oktober 2023 till den 31 mars 2024.

Havs- och vattenmyndigheten konstaterar att föreslagna EU-bestämmelser som reglerar fiske efter ål i havet 2023/2024 åter medger en större flexibilitet för medlemsländerna i val av en eller flera förbudsperioder. Till skillnad från 2022 års EU-bestämmelser då förbudsperioden skulle införas under de månader då vandrigen av ål är som störst, ska medlemsländerna enligt årets bestämmelser beakta ålens vandringsmönster samtidigt som hänsyn ska tas till bevarandemålen i EU:s ålförordning och tillhörande nationella förvaltningsplaner.

Vidare anges att inför framtagandet av förslag till förbudsperioder har Havs- och vattenmyndigheten därför gjort en sammanvägd bedömning där hänsyn har tagits till att den blankål som vandrar ut genom Öresund ska kunna bidra till reproduktionen. Hänsyn har tagits till åtgärdens förväntade effekt på det europeiska ålbeståndet, effekten av de omfattande åtgärder som hittills har genomförts inom ramen för den nationella ålförvaltningsplanen för att reducera det nationella fiskets påverkan samt effekter av införande av tidigare förbudsperioder.

Förslaget om förbudsperiod 2023/2024 omfattar samma tre månader (oktober till december) som infördes under 2022, då medlemsländerna enligt EU:s bestämmelser skulle säkra att förbudet infördes under de månader då vandrigen av ål är som störst. Myndigheten föreslår i tillägg att de ytterligare tre förbudsmånaderna ska införas från januari till mars. Detta mot bakgrund av att förslaget till EU-bestämmelserna anger att hänsyn ska tas till ålförordningens bevarandemål med tillhörande nationella förvaltningsplaner och att Sverige hittills har genomfört omfattande åtgärder nationellt för att minska fiskets påverkan på beståndet av ål. Påverkan från svenskt fiske bedöms enligt den senaste utvärderingen av genomförandet av den nationella ålförvaltningsplanen ligga inom ramen för beståndets långsiktiga återhämtning. Detta förutsatt att åtgärder även vidtas inom övriga delar av ålens utbredningsområde. De inskränkningar som gjorts i ålfisket sedan 2007 har sammantaget haft en påtaglig effekt på antal fiskare, total ansträngning såväl som landad fångst av ål från svenska kustområden. Genom att inte tillåta någon nyetablering och att inte bevilja några förnyade tillstånd har antalet tillstånd för fiske av ål i svenska kustområden minskat med omkring 74 procent. Under samma period har antalet redskapsdagar för yrkesfiske efter ål med fasta redskap och ryssjor minskat med 76 respektive 73 procent. Ett kontinuerligt minskat fiske har tillsammans med övriga begränsningar, inklusive tidigare års stopperioder, reducerat yrkesfiskets fångster av ål med drygt 90 procent.

Slutligen anges att mot bakgrund av den senaste utvärderingen av den nationella ålförvaltningsplanen anser myndigheten att det är av stor betydelse att åtgärdstakten för icke-fiskerirelaterade åtgärder som syftar till att återskapa beståndet av ål behöver öka. Detta bland annat genom att minska den turbinrelaterade dödligheten och återställa konnektiviteten, kvantiteten och kvaliteten på ålens livsmiljöer i viktiga vattenområden.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Regelrådet konstaterar att förbudsperioden är justerad i jämförelse med tidigare år – sex månader förbud istället för tre månader – vilket kan påverka berörda företag negativt. Regelrådet kan vidare konstatera att det enligt kommande EU-reglering stipuleras att medlemsländerna ska förbjuda ålfiske under en eller flera perioder om totalt minst sex månader.

I remissen konstateras att för att det europeiska ålbeståndet ska återhämta sig krävs samordnande insatser på internationell och regional nivå. I linje med detta, anser Regelrådet att det hade varit värdefullt att beskriva vilka månader andra EU-länder, och då särskilt våra grannländer som gränsar till Östersjön, förbjuder ålfiske. Detta eftersom ett genomförande som kan kombinera det överordnade syftet att bevara ålen, och tillvarata näringsidkarnas möjlighet att fortsätta sin verksamhet, medför konkurrensfördelar.

Med det sagt, anser Regelrådet att beskrivningen av alternativa lösningar, liksom effekter av om någon reglering inte kommer till stånd, är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att regleringen om förbudstiden överensstämmer med föreslagen förordningstext artikel 12 och 59 om fastställande för 2023/2024 av fiskemöjligheterna. Regleringen överensstämmer också med de mål och principer för den gemensamma fiskeripolitiken som anges i artiklarna 2 och 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken.

Regelrådet har inte funnit några skäl till att ifrågasätta förslagsställarens bedömning och finner att beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Föreskrifterna föreslås träda i kraft den 1 april 2023 för att kunna tillämpas under ålfisket 2023/2024, som i vissa områden startar den 1 maj.

Det anges att information och kungörande av föreskrifterna kommer att göras i vanlig ordning. Havs- och vattenmyndigheten kommer även att skicka ut allmän information via myndighetens mailutskick "Fiskenytt" samt informera på hemsidan.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Regelrådet konstaterar att det, liksom i tidigare ärenden,⁶ är en mycket snäv tidsram fram till ikraftträdande. Samtidigt är den föreslagna förbudsperioden mellan oktober – mars. Förslaget har sin härkomst i EU-rättsliga regler med återkommande ettåriga rådsbeslut, vilket såväl förslagsställaren som berörda behöver förhålla sig till.

Beskrivningen av behovet av speciella informationsinsatser är, mot bakgrund av förslagets ingripande karaktär med stor påverkan för berörda, något kortfattad. Beskrivningen kan dock godtas.

Trots det nämnda finner Regelrådet att beskrivningen av om särskild hänsyn behöver tas till tidpunkt för ikraftträdande, liksom behovet av speciella informationsinsatser, är godtagbar.

⁶ Ärende RR 2022-61, beslut vid Regelrådets sammanträde den 6 april 2022. Ärende RR 2019-102, beslut vid Regelrådets sammanträde den 8 maj 2019. Ärende RR 2018-101, beslut vid Regelrådets sammanträde den 25 april 2018.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att regleringen gällande fiskestoppet bedöms påverka omkring 44 yrkesfiskare i någon omfattning, varav 14 yrkesfiskare påverkas omfattande och 30 yrkesfiskare påverkas i måttlig omfattning. Samtliga berörda ålfiskare bedriver sin verksamhet i mikroföretag, det vill säga företag med färre än tio anställda och där över 70 procent av mikroföretagen har en enskild firma utan anställda. Det anges att det även finns några mindre handelsbolag och aktiebolag med enstaka anställd.

Regelrådet finner att beskrivningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I konsekvensutredningen anges att regleringen gällande fiskestoppet inte bedöms påverka företagens tidsåtgång eller administrativa kostnader i större omfattning.

Regelrådet har inte funnit några skäl till att ifrågasätta förslagsställarens bedömning och finner att beskrivningen av förslaget påverkan på företagens administrativa kostnader är godtagbar.

Andra kostnader och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att förslaget kan innebära att de företag som tappar delar av sin lönsamhet tvingas styra om sitt fiske till andra tider på året och till fiske efter gulål, istället för blankål. De kan även tvingas att fiska med andra, mindre effektiva typer av redskap än de vanligtvis fiskar med eftersom gulålen är mindre än blankålen. I sammanhanget kan dock nämnas att ingen tillståndshavare av ålfisketillstånd får fiska mer än åtta ton ål per år.

Vidare anges att eftersom det kommande rådsbeslutet om ett sex månader långt fiskestopp förväntas vara ettårigt, meddelas förslaget om verkställande genom nationell föreskrift med kort framförhållning. Detta försvårar för företagen att planera sin verksamhet och svårigheter att planera sin verksamhet bidrar till större osäkerhet, vilket kan påverka lönsamhet och investeringsvilja på kort och lång sikt.

Regelrådet finner att beskrivningen av andra kostnader, liksom verksamhetspåverkan, är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att tidpunkten för fiskestoppet förväntas påverka konkurrensförhållanden avsevärt för 10 yrkesfiskare. Bedömt utifrån statistik under åren 2015-2017, fångas och landas mellan 50-100 procent av den totala fångsten under den föreslagna förbudsperioden i område 23 mellan den 1 oktober och den 31 december. Det anges också vara främst de företag som fiskar i det området som missgynnas av förslaget. Konkurrensförhållanden kommer sannolikt att ändras då regleringen påverkar vissa geografiska områden mer än andra, givet att marknadspriset på ål är densamma i området. De fiskare som drabbas har haft en generellt hög infiskning per person jämfört med andra delar av kusten. Omställning till ökat fiske av gulål (uppväxande ål) förväntas också resultera i lägre fångster och till ett lägre pris då gulål betingar ett lägre pris i handelsledet.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Regelrådet har i tidigare remisser haft synpunkter på att förslagsställarens beskrivning i denna del har varit alltför kortfattad, och att förslagsställaren inte har hört sammat återkommande synpunkter i detta avseende från Regelrådet. I det nu remitterade ärendet är beskrivningen något utförligare, vilket Regelrådet anser positivt. Det hade likväl varit önskvärt med utförligare beskrivningar med ett tydliggörande av vilka effekter det blir av att förslaget missgynnar en grupp företag mer än andra och huruvida dess inbördes storlek också kan komma att påverka deras möjlighet till verksamhet framöver.

Regelrådet vidhåller nämnda synpunkter och hade önskat en ytterligare komplettering av konsekvensutredningen i linje med det nämnda. Trots en kortfattad beskrivning har Regelrådet i tidigare remitterade ärenden ansett beskrivningen som tillräcklig, och så även för det nu remitterade ärendet.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Förslagsställaren bedömer att regleringen inte kommer att påverka företagen i andra avseenden.

Regelrådet har inte funnit några skäl till att ifrågasätta förslagsställarens bedömning och finner att beskrivningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen anges att samtliga yrkesfiskare som bedriver tillståndsgivet riktat fiske efter ål klassas som mikroföretag varav majoriteten av yrkesfiskarna inte har några eller en anställd. Eftersom samtliga företag som omfattas är småföretag, har detta beaktats vid utformningen av reglerna.

Regelrådet finner att beskrivningen av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning är godtagbar.

Sammantagen bedömning

Som framgår ovan har Regelrådet funnit samtliga delasppekter som godtagbart beskrivna.

Regelrådet finner därför 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 8 februari 2023.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjör och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Katarina Garinder Eklöv.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Katarina Garinder Eklöv
Föredragande