

**Försök med kameror och
sensorer på fiskefartyg**

Sammanfattning	3
1. Uppdraget och dess beredning.....	5
1.1. Uppdragsbeskrivning	5
1.2. Avgränsningar.....	5
1.3. Samråd	5
2. Utgångspunkter.....	6
3. Deltagande från aktörer inom fiskenäringen.....	9
3.1. Relevanta fiskesegment (målläge)	9
3.2. Antal fartyg (målläge).....	9
3.3. Sammanfattning av fiskets aktörers inställning till REM-försök	10
3.4. Incitament för deltagande	10
3.5. Ekonomisk ersättning för deltagande genom upphandling	11
3.6. Kommunikationsaktiviteter.....	12
4. Teknik och information	14
4.1. Anskaffning av teknisk utrustning genom upphandling	14
4.2. Installation på fartygen.....	15
4.3. Installation av utrustning på myndigheten	17
4.4. Insamling, överföring och lagring av information.....	18
4.5. Behandling av information och personuppgifter under försöket	19
5. Praktiskt resultat.....	22
6. Kostnader	24
7. Diskussion – REM i framtidens fiskerikontroll.....	25
7.1. Nya bestämmelser om REM i kontrollförordningen.....	25
7.2. REM-utrustningen.....	27
7.3. Teknisk standard	29
7.4. Informationen	30
7.5. REM som kontrollverktyg.....	31

Sammanfattning

Havs- och vattenmyndigheten, HaV, har fått i uppdrag att genomföra de förslag som myndigheten redovisade till regeringen i ett tidigare regeringsuppdrag¹ avseende hur ett försök med kamerabevakning (REM – Remote Electronic Monitoring) av fiskefartyg kan genomföras för att se till att landningsskyldigheten efterlevs. I denna rapport redovisar HaV genomförandet av försöket.

Den mest centrala utgångspunkten i genomförandet av försöket har varit att deltagande från fiskenäringens aktörer ska ske på frivillig basis. Det finns ett generellt motstånd mot kameror på fiskefartyg från aktörer inom fiskenäringen, vilket påverkade utfallet av försöket i stor utsträckning. HaV genomförde två offentliga upphandlingar. En för anskaffning av tekniken och en för att hitta svenska fiskelicensinnehavare som ville ställa sitt fiskefartyg till förfogande för försöket. Enbart två fiskelicensinnehavare valde att svara på upphandlingen och delta i försöket. HaV genomförde därför uppdraget med betydligt färre antal fartyg än de femton som förordades i redovisningen av det tidigare regeringsuppdraget.

Teknikleverantören genomförde installationerna på de två fartygen tillsammans med personal från de lokala skeppssvarven. De installerade tre respektive fyra kameror, och en respektive två sensorer ombord på fartygen. Kamerorna placerades enligt HaV:s krav om att följa fisken från trål till tank.

Försöket har bidragit till operativa erfarenheter och visat att informationen som samlas in med hjälp av REM-systemet generellt gör det möjligt att verifiera loggboksuppgifter, inklusive tid och plats för fiskeaktiviteterna. Med en kamera placerad vid platsen för artsortering är det även möjligt att se om det finns bifångst i pelagiskt fiske och i vissa fall kunna bestämma vilken art det är.

I samband med videoupptagningarna ombord på fartygen har HaV som personuppgiftsansvarig behövt behandla personuppgifter. HaV har vidtagit en rad åtgärder för att minimera insamlingen och hantering av personuppgifter i försöket. Vidare har myndigheten bedömt att den information som samlats in via REM-systemet inom ramen för försöket utgör allmän handling.

Under perioden för försökets genomförande har EU:s kontrollförordning reviderats. De nya bestämmelserna innehåller krav på medlemsstaterna att säkerställa att vissa unionsfångstfartyg utrustas med REM-system.

REM-system bedöms få en central plats i fiskerikontrollens uppföljning av regler om landningsskyldigheten i framtiden. Det genomförda försöket har höjt kompetensen hos myndigheten och bedöms även ha ökat kompetensen hos berörda aktörer inom fiskenäringen. Den ökade kompetensen kommer till nytta i detaljutformningen av framtida regler och system.

Erfarenheterna från försöket är av både övergripande och av mer operativ karaktär. Nedan sammanfattas de främsta lärdomarna och slutsatserna:

- Den kamerabevakning som HaV har genomfört inom ramen för uppdraget (områden ombord på fiskefartygen där fångsten hanteras och där fångst skulle kunna kastas ut från

¹ Regeringsuppdrag att utreda och föreslå hur ett försök med kamerabevakning av fiskefartyg kan genomföras för att se till att landningsskyldigheten efterlevs

fartyget, samt vattnet strax utanför fiskefartyget) är inte tillståndspliktig enligt kamerabevakningslagen.

- Vid beräkning av tidsåtgång för installationer av REM-system ombord på fartyg är det viktigt att beakta fartygets storlek och komplexitet. Det enskilda installationsmoment som var mest tids- och resurskrävande i försöket var att genomföra kabeldragningen ombord. Det är lämpligt att lokala tekniker utför installation och eventuell service.
- Försöket har visat att det är möjligt att se inblandning av andra arter än målarten i pelagiskt fiske. Inblandning av vissa bifångster syns övergripande i flödet med fisk när fångsten pumpas ner i förvaringstankarna. Med en kamera placerad över relingen på fartyget bedömer HaV att det även är möjligt att kunna se om en eventuell slipping (avsiktligt utsläpp från fiskeredskap innan fångsten tas ombord) skulle ske.
- Försöket har visat att informationen som systemet genererar innebär möjlighet att följa upp om, att, när och hur provtagning av artsammansättningen genomförs ombord på pelagiska fartyg. Det är även möjligt att i vissa fall kunna bestämma arter på bifångster i samband med artsortering.
- Arter som är väldigt lika varandra, exempelvis sill/strömming och skarpsill, är svåra att särskilja på videomaterialet.
- Utifrån ett integritetsskyddsperspektiv kan det finnas behov av att utreda möjligheten att lagstifta om starkare sekretesskydd för inspelade uppgifter, särskilt personuppgifter, i material från kamerabevakning.
- För att värna personlig integritet och för att i största möjliga utsträckning enbart filma de områden som är relevanta utifrån syftet (i försöket att kontrollera efterlevnaden av landningsskyldigheten), är maskningsfunktioner nödvändiga.

1. Uppdraget och dess beredning

1.1. Uppdragsbeskrivning

HaV har tidigare fått i uppdrag av regeringen att utreda och föreslå hur ett försök med kamerabevakning av fiskefartyg kan genomföras för att se till att landningsskyldigheten efterlevs (hädanefter "det tidigare regeringsuppdraget").² HaV redovisade resultatet³ till regeringen 2019.

I regleringsbrevet för budgetåret 2021 fick HaV i uppdrag att genomföra de förslag som myndigheten redovisade till regeringen i det tidigare regeringsuppdraget. Vid behov skulle även fiske med risk för bifångst av tumlare inkluderas. I denna rapport redovisar HaV genomförandet av förslaget från det tidigare regeringsuppdraget.

Notera att genomförandet till viss utsträckning inte helt matchar de förslag som HaV redovisade efter det tidigare regeringsuppdraget. Anledningen till det är framför allt omständigheter som HaV inte har kunnat råda över. Huvudsakligen rör dessa avvikelser fiskets deltagande eftersom detta har behövt vara på frivillig basis.

En förväntad effekt av att genomföra försöket var att myndighetens och fiskerinäringens aktörers förståelse för förutsättningarna att införa REM-system⁴ skulle öka, exempelvis genom utvecklade rutiner och metoder.

1.2. Avgränsningar

Försöket syftar till att utvärdera en metod för att säkerställa efterlevnaden av landningsskyldigheten. Eventuella andra behov, exempelvis automatisk fångst- och redskapsregistrering eller kontroll av fiskeverksamhet i marina skyddade områden, som REM-system skulle kunna hantera, omfattas inte av försöket.

Inga integrationer mot andra digitala system, exempelvis den elektroniska loggboken eller det satellitbaserade positionssystemet (VMS), har skett under försökets genomförande. Argumenten som låg till grund för det beslutet handlade om osäkerhet avseende antal deltagande fartyg, hur framtida lagkrav kan komma att utformas och den allmänna tekniska utvecklingen.

1.3. Samråd

Fiskenäringen

Då deltagande i försöket sker på frivillig basis har det funnits ett starkt beroende av vilja från fiskets aktörer att medverka i försöket. En central del i arbetet har därför varit att identifiera eventuella lösningar som skulle kunna bidra till aktörernas vilja att delta. Under huvudsakligen den första perioden av uppdraget genomfördes dialoger med företrädare för fiskenäringen för att

² Se [Uppdrag att föreslå hur försök med kamerabevakning av fiskefartyg kan genomföras för att se till att landningsskyldigheten efterlevs - Regeringen.se](#).

³ Redovisning av regeringsuppdrag "Förslag till utformning av försök med kamerabevakning av fiskefartyg", Dnr 2742-19, <https://www.havochvatten.se/download/18.3fb191f616fc305244b42d63/1579789999348/ru-kamerabevakning.pdf>

⁴ De elektroniska system som finns för att kontrollera fartygens aktiviteter till havs består av kameror och sensorer. På engelska används termen Remote Electronic Monitoring (REM).

öka förståelsen för behovet av att genomföra ett försök med kameror ombord, liksom att tillsammans diskutera lämpliga incitament.

Andra medlemsstater

Inom de EU-regionala samarbetena Scheveningen i Västerhavet och Baltfish i Östersjön,⁵ finns ambitioner att medlemsstaterna ska genomföra pilotprojekt med kamerabevakning. Europeiska fiskerikontrollbyrån (European Fisheries Control Agency, EFCA) har stöttat medlemsstaternas arbete och Sverige har, genom HaV, deltagit i de gemensamma projekten inom ramen för genomförandet av regeringsuppdraget. Medlemsstaterna har under genomförandets gång diskuterat gemensamma utmaningar och lärdomar. De flesta medlemsstater har dock haft problem med att få deltagande fartyg till sina pilotprojekt varför den faktiska utkomsten av de gemensamma pilotprojekten har blivit betydligt mindre än förväntat.

Danmark

Inom EU har Danmark den största erfarenheten av REM. De har genomfört ett antal försök och har implementerat REM som en del i den ordinarie kontrollverksamheten avseende fiske efter havskräfta i Kattegatt. Projektgruppen på HaV har haft flertalet dialoger och även besökt den danska fiskerikontrollmyndigheten för att inhämta information samt utbyta erfarenheter. Projektgruppen har varit på plats i Danmark både innan och under försökets genomförande.

Kustbevakningen (KBV)

KBV har deltagit i försökets referensgrupp och därmed regelbundet fått uppdatering i hur försöket har fortskridit. Vidare har fiskerihandläggare från KBV deltagit i en workshop där REM i framtidens fiskerikontroll diskuterades.

KBV har fått information om vilka fartyg som har deltagit i försöket och att Kustbevakningens personal kan bli filmad i samband med sjökontroller. KBV har även fått information om hur HaV behandlar eventuella personuppgifter som skulle kunna samlas in vid sådana tillfällen.

Statens lantbruksuniversitet (SLU)

Även SLU har deltagit i försökets referensgrupp för fortlöpande information och fått möjlighet att bidra med kunskap och reflektioner.

2. Utgångspunkter

Kontroll av landningsskyldigheten

Landningsskyldigheten inom EU infördes för att minimera utkast av fångster samt för att påskynda utvecklingen av ett mer selektivt fiske. Landningsskyldigheten infördes successivt från 2015 och gäller från och med 2019 i allt yrkesfiske av kvoterade arter, med vissa undantag.

⁵ Regionala organ som tillhandahåller plattformar för diskussion och samarbete om viktiga fiskefrågor i Västerhavet (Scheveningen) respektive Östersjön (Baltfish).

Kunskapen om hur landningsskyldigheten efterlevs bygger på en sammanvägning av olika källor. Källorna har informationsbrister, men om man summerar all tillgänglig information får man en tämligen tydlig bild av att efterlevnaden av landningsskyldigheten är bristfällig.⁶

Redan 2013 drog Havs- och vattenmyndigheten (HaV)⁷ slutsatsen att dåvarande kontrollmetoder inte var effektiva för att säkerställa efterlevnad av landningsskyldigheten och tillförlitlig fångstrapportering. HaV ansåg i stället att system med kontrollobservatörer eller kamerabevakning vore bäst lämpade för att uppfylla förutsättningarna för ett fullt dokumenterat fiske och för att säkerställa att landningsskyldighet följs. På grund av den höga kostnaden och de logistiska svårigheterna med observatörsprogram menade HaV att kamerabevakningssystem var mest lämpligt för att följa upp efterlevnaden av regler om landningsskyldigheten.

År 2019 fick Havs- och vattenmyndigheten och Kustbevakningen i uppdrag av regeringen att utreda och föreslå hur den svenska fiskerikontrollen kan förbättras och effektiviseras,⁸ samtidigt som den administrativa bördan för företagen inte ökas. I utredningen fastslog myndigheterna bland annat att, i syfte att förbättra efterlevnaden av landningsskyldigheten samt för att verifiera att utkast registreras i loggboken, behöver den pilotstudie med REM-system som rekommenderades i det tidigare regeringsuppdraget genomföras.

Frivilligt deltagande

Innevarande uppdrag innebar att HaV skulle realisera ett sedan tidigare beskrivet förslag om hur ett försök med kamerabevakning på fiskefartyg lämpligen genomförs. Det kan finnas utmaningar i att i förväg beskriva ett exakt genomförande, detta då det kan uppstå hinder längs vägen som inte var möjliga att förutse, eller att genomförandet bygger på vissa antaganden som inte är möjliga att förverkliga.

Det har funnits svårigheter med att genomföra försöket på det sätt som det tidigare regeringsuppdraget föreslog. Den mest centrala utgångspunkten i genomförandet av försöket har varit att deltagande från fiskenäringens aktörer ska ske på frivillig basis, se kapitel 3. Eftersom det finns ett generellt motstånd mot kamerabevakning på fiskefartyg från aktörer inom fiskenäringen, både enskilda näringsutövare och representanter för producentorganisationer, har denna utgångspunkt påverkat utfallet av försöket i stor utsträckning. Enbart två fiskelicensinnehavare valde att delta i försöket. HaV genomförde därför uppdraget med betydligt färre antal fartyg än de femton som förordades i redovisningen av det tidigare regeringsuppdraget. Möjligheten att följa upp och utvärdera kamerabevakningens effekt i förhållande till efterlevnad av landningsskyldigheten har därför varit starkt begränsad. Inget av de deltagande fartygen har bedrivit fiske där det finns risk för bifångst av tumlare.⁹

⁶ Regeringsuppdrag "Förslag till utformning av försök med kamerabevakning av fiskefartyg", Dnr 2742-19.

⁷ Redovisning av regeringsuppdrag om kontroll av förbud mot utkast av fisk i Skagerrak. Regeringsuppdrag L2013/1017/JFS. Havs- och vattenmyndighetens rapport 2013-05-31.

⁸ Uppdrag att utreda och föreslå hur fiskerikontrollen kan förstärkas. Regeringsuppdrag N2019/02976/FJR

⁹ Med hänsyn att det huvudsakliga syftet med försöket har rört användning av REM som kontrollverktyg för efterlevnad av landningsskyldigheten, medan förekomst av tumlare som bifångst i vissa fiskerier främst kopplar till datainsamling, så har vi sett det som svårt att förena dessa delar i försöket (både praktiskt och juridiskt). Det har dessutom parallellt pågått ett gemensamt försök mellan HaV och SLU med kamerabevakning på fiskefartyg som bedriver fiske där det finns förhöjd risk för bifångst av tumlare.

IT-systemet

I enlighet med myndighetens digitaliseringsstrategi valde HaV upphandling av system som finns på marknaden framför att utveckla eget system. Då försöket var tidsbegränsat och framtiden oviss beslutade HaV dessutom att hyra utrustningen istället för att köpa den. Detta för att i så stor utsträckning som möjligt både minimera kostnader (inklusive kostnader för lagring eller försäljning av elektronik som inte längre behövs) och hushålla med ändliga resurser ur ett hållbarhetsperspektiv. Utgångspunkten för lagring av information var att detta skulle ske lokalt på HaV:s servrar (så kallad on-premise), istället för lagringslösningar i molnet (så kallad on-demand).

Tillstånd för kamerabevakning

Utgångspunkten inför inledandet av försöket var att de områden som skulle bevakas med kamera i samband med regeringsuppdraget var områden ombord på fiskefartygen där fångsten hanteras och områden ombord där fångst skulle kunna kastas ut från fartyget under fiskeresor. Dessutom skulle vattnet strax utanför fiskefartyget där fångst tas upp ur havet under fiskeresor kunna komma att bevakas med kamera. Som utgångspunkt skulle kamerabevakningen endast ske när fartyget befann sig utanför hamnområdet och endast i samband med fiskeverksamhet.

Det framgår av kamerabevakningslagen (2018:1200) att det krävs tillstånd för kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde, om bevakningen ska bedrivas av en myndighet. Allmänheten skulle kunna befinna sig i havet strax utanför fartyget och därmed omfattas av den bevakning som var avsedd att ske i samband med att fångsten tas upp ur havet. Innan kamerorna och övrig utrustning skulle monteras ombord på fartygen ansökte HaV därför om tillstånd för kamerabevakning på de båda aktuella fiskefartygen hos Integritetsskyddsmyndigheten (IMY).

Mot bakgrund av de uppgifter HaV lämnade i ansökningarna bedömde IMY att områdena ombord på fartyget inte var platser dit allmänheten hade tillträde, varför tillstånd för bevakningen inte krävdes ombord på fartygen. Vad gäller vattnet utanför fartygen, bedömde IMY att allmänheten inte kunde anses ha tillträde till området eftersom bevakningen skulle ske i samband med fiskeverksamhet och platsen i det närmaste fick anses avspärrad för allmänheten när fiske pågick. IMY bedömde därför att den kamerabevakning som skulle genomföras inom ramen för uppdraget inte var tillståndspliktig¹⁰ enligt kamerabevakningslagen.

¹⁰ Dnr IMY 2022-4266

3. Deltagande från aktörer inom fiskerieringen

HaV:s uppfattning i det tidigare regeringsuppdraget var att deltagandet i ett försök med kamerasytem bör kunna baseras på frivillighet. En tydlig lärdom från tidigare försök med motsvarande system var att chanserna till att genomföra ett lyckat försök ökar med acceptans från fisket. Vidare var HaV:s bedömning i samma regeringsuppdrag att om förutsättningar för frivilligt deltagande saknas, så behöver en tvingande lagreglering finnas på plats för att försöket ska kunna genomföras, förslagsvis i fiskelagen.

Den mest avgörande och dimensionerande utgångspunkten för uppdragets genomförande har varit viljan hos aktörer inom fiskerieringen att delta i ett försök med kameror och sensorer ombord på fiskefartyget. Detta eftersom HaV inte kan påtvinga eller föreskriva deltagande, och det därför behöver vara frivilligt.

3.1. Relevanta fiskesegment (målläge)

I redovisning av tidigare regeringsuppdrag föreslog HaV att inkludera fartyg från följande tre segment:

- bottentrålfiske efter fisk och kräfta;
- bottentrålfiske efter räka;
- pelagiskt fiske med trål.

Dessa segment blev huvudsakligen valda eftersom det finns indikationer på att landningsskyldigheten inte efterlevs i bottentrålfiskerna och för att öka kunskapsläget om utkast och bifångster inom samtliga tre fiskerier.

Med utgångspunkten att syftet med försöket var att undersöka hur kamerabevakningssystem kan användas som ett verktyg inom fiskerikontrollen och för datainsamling var det också motiverat att inkludera flera olika typer av fisken och fartyg. På så sätt avsåg HaV att skapa förutsättningar för att få en god bild av när kamerabevakningssystem ger ett mervärde i arbetet med fiskerikontroll.

Ytterligare en faktor som vägdes in i valet att inkludera dessa tre segment var de diskussioner om kamerabevakning som förts i olika processer inom EU. Förslag om kamerabevakningssystem diskuterades i revideringen av EU:s kontrollförordning med planer att genomföra regionala pilotprojekt i Östersjön och Västerhavet. Genom att inkludera flera segment i ett svenskt försök ville HaV skapa en beredskap för eventuella beslut om kamerabevakningssystem i kontrollförordningen och i de regionala pilotprojekten.

3.2. Antal fartyg (målläge)

I tidigare regeringsuppdrag bedömde HaV att fem fartyg i varje segment borde ingå i ett försök för att generera en tillräcklig mängd film och sensordata för utvärdering av kontrollmetoden. Det fanns också en identifierad risk för bortfall under försökets gång, på grund av exempelvis reparationer av både utrustning och fartygen, varför HaV ansåg att ett färre antal fartyg var för sårbart. Med tanke på det svenska klimatet bedömde HaV att försöket borde pågå under minst ett år, för att genomföra testet under varierande väderförhållanden och årstider. HaV föreslog att

utöka försöket successivt, det vill säga inleda med ett segment och därefter utöka med de två övriga segmenten. Detta förslag berodde framför allt på behov att anpassa försöket till begränsningar i HaV:s kapacitet att ta emot och analysera den typ av data som deltagande fartyg genererar. Vid inledningen av försöket fanns inga rutiner och system uppbyggda för denna typ av kontrollverksamhet.

3.3. Sammanfattning av fiskets aktörers inställning till REM-försök

Av inkomna samrådsvar och av diskussionerna med representanter från demersal och pelagisk yrkesfiske näring på tidigare samrådsmöten kunde HaV göra den preliminära bedömningen att en del aktörer i det pelagiska fisket var försiktigt positiva till att delta i ett försök med kameror, medan aktörer i det demersala fisket generellt var tydligt negativa.

Under innevarande regeringsuppdrag har myndigheten genomfört ytterligare dialogmöten med representanter för fiskenäringens producentorganisationer och en samförvaltningsorganisation. Syftet med dessa möten var att informera om försöket och delvis hur det skulle genomföras, öka acceptansen för försöket, samt ge möjlighet att ställa frågor och eventuellt tillsammans identifiera incitament som kunde motivera fiskets aktörer till deltagande. Sammanfattningsvis har representanter för producentorganisationerna meddelat att de inte tycker om utvecklingen med kameror som en del i fiskförvaltningen. Endast representanter för en av organisationerna uttryckte att de kunde tänka sig att hjälpa till att kontakta fiskelicensinnehavare som kunde tänka sig att vara med i försöket. Samförvaltningen var mer positiva i frågan om kameror ombord och menade att de var måna om att upprätthålla diskussionen om att motivera ett hållbart fiske.

3.4. Incitament för deltagande

Som framgår ovan är representanter för fiskenäringen och aktörer inom näringen generellt negativa till användning av kameror ombord på fartygen. De huvudsakliga argumenten som framförts är integritetsrelaterade. HaV uppfattar att stora delar av fiskenäringen (undantaget den pelagiska sektorn) tydligt visar en hög grad av motvilja till att vara med och bidra till utvecklingen av ett framtida REM-system. Utöver inneboende fördelar, som att man genom kamerabevakning är helt transparent med och tar ansvar för vad man fångar, samt att man bidrar till ett förbättrat beslutsunderlag genom förbättrad datakvalitet, behövdes ytterligare incitament för att höja viljan att delta. Tidigare utvärderade incitament för deltagande, som ökade fiskemöjligheter och undantag från tekniska regler och kontrollregler, bedömde fiskets producentorganisationer dock inte som tillräckliga. Projektgruppen genomförde därför ett fördjupat arbete kring incitament.

För att öka enskilda fiskelicensinnehavares vilja att delta i försöket erbjöd HaV slutligen följande förutsättningar:

- **Ekonomisk ersättning.** För att deltagare i försöket inte skulle uppleva negativa ekonomiska konsekvenser av sitt deltagande tog HaV fram en ersättningsmodell. Den tar hänsyn till bland annat uppskattad arbetsinsats i försöket i förhållande till typ av fiske, fartygets storlek och historiskt infiskat värde. Fartyg som deltog i försöket erhöll ekonomisk ersättning enligt modellen.
- **Hantering av informationen.** HaV var tydliga med att endast ett begränsat antal utpekade medarbetare på myndigheten skulle komma att ha tillgång till personuppgifter och annan information som samlas in via REM-systemet. Men eftersom filmerna kunde

behöva lämnas ut som allmän handling var myndigheten även tydlig med att detta kan komma att ske, liksom hur det förfarandet går till.

- **Hantering av eventuella överträdelser.** Eventuella lagöverträdelser inom fiskeverksamheten som skulle kunna framkomma av REM-materialet under försöksperioden skulle i första hand hanteras genom dialog. Men mycket allvarliga överträdelser, eller överträdelser som upprepas trots dialoger om dem, skulle kunna komma att hanteras som överträdelser i vanlig ordning.
- **Information om medverkan.** HaV beskrev skriftligt, detaljerat och tydligt vad en medverkan i REM-försöket skulle innebära innan, under och efter försökets genomförande. Beskrivningarna omfattade allt från förväntningar på fiskelicensinnehavaren vid installation och omsorgsskyldighet avseende utrustningen till hur HaV avsåg att hantera eventuella personuppgifter.
- **Kostnader för tekniken.** HaV klargjorde att myndigheten skulle stå för samtliga kostnader för den tekniska utrustningen, liksom kostnader för installation, avinstallation och eventuell service rörande denna utrustning under försöksperioden.
- **Möjlighet att påverka utvecklingen.** Att genomföra ett försök med kameror är kompetenshöjande för både myndighet och aktörer inom fiskenäringen. Att som fiskelicensinnehavare delta i försöket innebär att man får möjlighet att på nära håll uppleva och förstå hur tekniken fungerar. Vidare innebär deltagandet en möjlighet att tillsammans med myndigheten påverka utformningen av ett framtida system.

3.5. Ekonomisk ersättning för deltagande genom upphandling

Efter dialoger med representanter för fiskenäringen visade det sig att det inte var realistiskt att förvänta sig målläget med 15 frivilliga fiskelicensinnehavare med fiskefartyg från tre utvalda fiskesegment. HaV beslutade därför att sänka ambitionen till att efterfråga sammanlagt sex fartyg, två i respektive segment. Det antalet bedömdes räcka för att uppnå syftet med försöket i kombination med en rimlig totalkostnad för försöket.

Som beskrivs ovan var ekonomisk ersättning för deltagande i försöket det starkaste och mest lämpliga incitamentet för enskilda fiskelicensinnehavare. För att denna hantering skulle ske på ett rättvist, transparent och korrekt sätt erbjöd HaV svenska fiskelicensinnehavare att svara på en offentlig upphandling där myndigheten erbjöd ekonomisk ersättning för de fiskelicensinnehavare som ställde sitt fiskefartyg till förfogande för försöket.

Genomförande

Genomförande av upphandlingen skedde enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). HaV tog fram en kravspecifikation som tydligt beskrev vad det skulle innebära att vara med i försöket och vilka motprestationer som myndigheten förväntade sig. Upphandlingens omfattning specificerade hur många fiskelicensinnehavare vi ville knyta till försöket och vilken typ av fiske som fartyget skulle vara aktivt i. Eftersom fiskelicensinnehavare normalt inte kan förväntas ha någon större erfarenhet av att svara på offentliga upphandlingar hade HaV dialog med producentorganisationerna och aktörer inom yrkesfisket för att besvara eventuella frågor under upphandlingen. Myndigheten bjöd också in till ett informationsmöte under upphandlingstiden där HaV presenterade underlaget och besvarade frågor. Upphandlingen var utformad så att det skulle kräva en så liten insats som möjligt att lämna in anbud, bland annat genom användande av ett svarsformulär.

Den ekonomiska ersättningen

Den ekonomiska ersättningen HaV erbjöd var en procentandel av det aktuella fiskefartygets tidigare infiskade värde under en viss tidsperiod. Andelen varierade beroende på fiskesegment. HaV valde denna modell för att ersättningen skulle vara attraktiv för fiskelicensinnehavare både på små och lite större fiskefartyg, och för att myndigheten bedömde att den återspeglade den förväntade arbetsinsatsen som deltagandet i försöket skulle innebära.

Resultat

När upphandlingsperioden var avslutad kunde HaV konstatera att enbart två fiskelicensinnehavare valt att inkomma med svar. Myndigheten upprättade avtal med dessa vilka båda bedrev fiske inom det pelagiska segmentet. Det innebar att ingen fiskelicensinnehavare som bedrev fiske inom bottentrålsfiske valde att inkomma med anbud om att delta i försöket.

3.6. Kommunikationsaktiviteter

Kommunikation var självklart en viktig del i arbetet med att få fiskelicensinnehavare att vilja delta i försöket. Inför försöket lade HaV stor vikt vid att ha en genomtänkt kommunikation, tydliga budskap och att vara transparenta med hur försöket skulle genomföras.

Budskap

I kommunikationen var ansatsen att undvika känslan av bevakning och kontroll och istället förstärka känslan av det samarbete som myndigheten gärna ville uppnå. Vidare bedömde HaV att en tydlig kommunikation och en öppen dialog var avgörande faktorer för att försöket med REM skulle bli verklighet och formulerade därför budskap om varför HaV ville genomföra ett försök med REM-teknik ombord på fiskefartyg. HaV menade att försöket behöver genomföras för att:

- bidra till ett långsiktigt hållbart fiske
- det skapar transparens och påverkar förtroendet för fiskenäringen
- öka möjligheten att trovärdigt följa upp fiskeaktivitet och förbättra förutsättningarna för uppföljning av regelverket om landningsskyldigheten

När det gäller kopplingen till landningsskyldigheten har HaV under försökets gång formulerat ytterligare budskap som bland annat innebär att:

- kontrollen av landningsskyldigheten behöver bli effektivare eftersom myndigheten i den ordinarie kontrollverksamheten har kunnat se tydliga indikationer på att reglerna inte efterlevs. Exempelvis ser HaV att inrapporterade fångstuppgifter generellt avviker från fångstuppgifter från motsvarande provtagningar ombord
- kameror och annan REM-teknik är ett resurseffektivt kontrollverktyg och att HaV därför förespråkar användning av kameror i vissa typer av fiskerier där riskerna är som störst.

Genomförda kommunikationsinsatser

Inför och under försöket har HaV genomfört ett antal kommunikationsinsatser av olika karaktär och med olika syften. Ovanstående budskap och förhållningssätt har varit en grund vid samtliga tillfällen.

- Under hösten 2021 genomförde HaV dialogmöten med representanter för fiskets organisationer vid två tillfällen, den 8 oktober och 26 november. Syftet var att informera om att HaV hade för avsikt att genomföra försöket och ge möjlighet att ställa frågor och ge medskick inför försöket.
- Den 17 december samma år var HaV inbjudna för att presentera det planerade försöket på Sveriges Fiskares Producentorganisationers (SFPO) styrelsemöte. Utöver att presentera upplägget gav myndigheten förslag på enklare aktiviteter som organisationen kunde göra för att bidra i vårt arbete med att hitta deltagare till försöket. Exempel på sådana aktiviteter var att sprida information på den egna hemsidan och att stötta fiskelicensinnehavare med administration. Efter styrelsemötet fick myndigheten återkoppling från producentorganisationen att de fattat beslut om att inte ställa upp på de aktiviteter som HaV hade föreslagit.
- I februari 2022 skapade HaV en informativ sida om försöket på myndighetens hemsida.¹¹ Sidan inkluderade ett omfattande avsnitt med frågor och svar.
- I HaV:s nyhetsbrev till aktörer inom fisket – Fiskenytt – informerade myndigheten om försöket första gången i mars 2022. HaV publicerade då även en film om försöket på sin hemsida och på Facebook.
- I april skickade HaV ut ännu ett Fiskenytt med anmälan till försöket och inbjudan till informationsmöte. Informationsmötet genomförde HaV också i april där myndigheten i detalj gick igenom vad det skulle innebära för den enskilde fiskelicensinnehavaren att vara med i försöket.
- I samband med installationen av den tekniska utrustningen ombord har HaV genomfört informations- och utbildningsinsatser med deltagande fartyg.
- Under hösten 2023 presenterade HaV försöket och dess genomförande på en yrkesfiskekonferens där bland andra aktörer inom yrkesfisket, representanter för producentorganisationer och politiker deltog.

Parallellt med ovanstående externa aktiviteter har HaV informerat om REM-försöket i de interna kanalerna, intranät och myndighetsövergripande möten och haft demonstrationer av hur tekniken fungerar.

¹¹ <https://www.havochvatten.se/fiske-och-handel/aktuella-fragor/projekt---kameror-och-sensorer-pa-fiskefartyg.html>

4. Teknik och information

4.1. Anskaffning av teknisk utrustning genom upphandling

Den omvärldsanalys som HaV genomförde visade att det fanns flera leverantörer av REM-teknik på den internationella marknaden. Med stöd av myndighetens digitaliseringsstrategi valde HaV att försöka anskaffa den tekniska utrustningen som behövdes till försöket genom upphandling. Eftersom det endast var ett försök som skulle bedrivas under en begränsad tidsperiod valde myndigheten dessutom att upphandla att hyra utrustningen. Detta för att kunna lämna tillbaka tekniken till leverantören som förhoppningsvis skulle låta hårdvaror som fortfarande fungerar användas på nytt.

Genomförande

En grupp på myndigheten med kompetenser från bland annat fiskerikontroll, juridik, upphandlingsjuridik, digitalisering, teknisk infrastruktur och kommunikation genomförde upphandlingen.

EFCA har tillsammans med medlemsländerna definierat REM som system och dokumenterat de tekniska krav som gäller för att utrustningen ombord på fartygen ska vara robust och funktionell. När HaV skulle anskaffa REM-utrustning till försöket valde myndigheten därför att hänvisa till EFCA:s riktlinjer.¹² I de delar där HaV hade avvikande krav än vad som anges i riktlinjerna beskrev myndigheten detta tydligt i upphandlingsunderlaget. Exempelvis såg HaV inte behov av att överföra information via satellitbaserad kommunikation eller att ha utbytbara hårddiskar ombord. EFCA:s riktlinjer är generella och det är viktigt att vid behov anpassa kraven efter nationella förutsättningar. Vid upphandling av tekniska system är det dessutom viktigt att tekniken fungerar på myndighetens befintliga tekniska plattform, vilket kan innebära att olika kompletterande krav behöver ställas i samband med en upphandling.

När den tekniska upphandlingen startade var den fartygsinriktade upphandlingen redan genomförd. Det var därmed känt vilka fiskefartyg som skulle delta i försöket, så HaV kunde beskriva de aktuella fartygen och vilken typ av fiske de bedriver. Detta gjorde att upphandlingsdokumenten kunde vara tydliga avseende omfattningen. Utöver utrustning till de fartyg som skulle delta i försöket upphandlade myndigheten även motsvarande utrustning för montering i HaV:s lokaler.

I upphandlingsunderlaget valde HaV att beskriva önskad funktionalitet, både på fartyget men även för granskning av inkommen information i form av sensordata och videofilmer. Genom att beskriva funktion gav myndigheten större ansvar och frihet till leverantören att erbjuda rätt utrustning för att lösa funktionen. Exempelvis kan en leverantör förväntas ha mycket djup kunskap i hur många kameror som behövs för att samla information om en speciell typ av aktivitet utifrån de behov som HaV beskrev – här var det viktigare att tillgodose funktionalitetsbehoven än att ett visst antal kameror skulle placeras ut på fiskefartygen.

¹² <https://www.efca.europa.eu/en/content/technical-guidelines-and-specifications-implementation-remote-electronic-monitoring-rem-eu>

För att få mer information avseende två detaljfrågor valde HaV att genomföra en så kallad begäran om information (Request for information, RFI) tidigt i processen. Svaren på begäran om information innebar att HaV tydligare kunde ställa vissa tekniska krav utifrån kunskapen som leverantörerna gav myndigheten. Det var genom denna process som HaV fick insikt i att utrustningen som skulle användas under försöket gick att hyra av leverantörerna, samt att lokal lagring av information (så kallad on-premise) var möjlig.

Utvärdering och resultat

Utvärderingen av de anbud som inkom skedde genom att bland annat bedöma hur väl leverantörerna uppfyllde bör-kraven och genom att låta leverantörerna hålla en teknisk demonstration av vissa funktioner och användarfall som HaV hade beskrivit. Den tekniska demonstrationen utvärderades av verksamhets- och teknikexperter på HaV. För att vara med i utvärderingen av bör-krav och användarfall behövde samtliga ska-krav först vara uppfyllda.

När upphandlingen var avslutad hade två leverantörer inkommit med anbud. Båda leverantörerna uppfyllde ska-kraven och båda hade intressanta tekniska lösningar att erbjuda.

Den teknikleverantör som HaV anlidade är ett internationellt teknikföretag med 20 års erfarenhet av att utveckla elektroniska lösningar åt fiskesektorn. Företaget tillhandahåller tjänster och support till kunder i hela världen. Teknikleverantören hade mer än åtta års erfarenhet på området och hade installerat över 250 system över hela världen.

4.2. Installation på fartygen

Förberedelse inför installation

Inför installationen av utrustningen ombord genomförde HaV fysiska besök på båda fiskefartygen. Var och när HaV skulle genomföra fartygsbesöken beslutades i dialog med fiskelicensinnehavaren och med hänsyn till den ordinarie fartygsverksamheten. Vid besöken diskuterade HaV bland annat lämpliga kameraplaceringar, fick information om fartygens strömförsörjning och vilka typer av vinschar och tråltrummor som fanns ombord. Myndigheten pratade också med fiskelicensinnehavarna om vilka utmaningar de ansåg vara de största inför installationen, där eventuell påverkan på fartyget på grund av kabeldragningarna var ett exempel. Fiskelicensinnehavarna försåg HaV med ritningar över fartygen och annan teknisk information som teknikleverantören specifikt hade bett om för att förbereda utrustning och tekniker inför installationen.

I samråd med fiskelicensinnehavarna beslutade HaV när och var installationen av utrustningen skulle äga rum. Planeringen utgick från att den ordinarie fiskeverksamheten skulle störas så lite som möjligt. Installationen behövde också innefatta personal från skeppsvarv som skulle bistå med svetsning och andra praktiska frågor under själva installationen.

Installation på fartygen

Teknikleverantören genomförde installationen på fartygen tillsammans med personal från de lokala skeppsvarven. De installerade fyra kameror och två sensorer på den ena fartyget och tre kameror och en sensor på det andra. Kamerorna placerades enligt HaV:s krav om att följa fisken från trål till tank; en över relingen där fångsten pumpas ombord, området vid fiskflödet efter

vattenavskiljaren och en vid den plats där artsammansättningsproven utförs. Sensorer installerades på tråltrumman på båda fartygen samt vid provtagningsbordet (den plats ombord där besättningen genomför artsammansättningsprov). Sensorn på tråltrumman installerades för att registrera när trålen vinschas ut för fiske respektive in efter fiske. Sensorn vid provtagningsbordet installerades för att registrera och starta systemet när provtagning utförs. På taket på bryggan installerade teknikleverantören en GPS-antenn och inne i styrhytten en kontrollbox för lagring av information, ett 4G-modem för överföring av informationen och en laptop där befälhavaren hela tiden ser vad kamerorna filmar och att systemet fungerar. I samband med installationen av kamerorna och övrig utrustning anpassades bilderna från respektive kamera med statiska maskningar vars syfte var att täcka utrymmen där fångst inte hanteras men som ligger inom det område som kameran filmar.

Installationen av utrustningen dokumenterades i en Vessel Monitoring Plan (VMP), se mall i EFCA:s riktlinjer.

Installationen var beräknad att ta maximalt fem dagar, vilket det tog på ett av fartygen och tre dagar på det andra. Vid beräkning av installationens omfattning är det viktigt att beakta fartygets storlek och komplexitet. Det enskilda moment som var mest tids- och resurskrävande var att genomföra kabeldragningen ombord. Teknikleverantörens installatörer behövde mer assistans av tekniker från det lokala skeppsvarvet än vad både HaV och teknikleverantören hade förutsett. Även om teknikleverantören hade en stor erfarenhet av installationer så hade de inte erfarenhet av den typ av fiske och fartyg som ingick i försöket.

Synpunkter om installationsprocessen från fiskelicensinnehavare

HaV har genomfört intervjuer med fiskelicensinnehavarna för de två fartygen för att bland annat ta reda på hur de upplevde installationsprocessen.

Den ena fiskelicensinnehavaren berättar att planeringen och förberedelserna inför installationen fungerade bra, att de ansvariga för fartyget fick den information de behövde, hade ett gott samarbete med HaV, och fick möjlighet att påverka installationen inom ramarna för planeringen. Installationen kom dock igång senare än planerat vilket ledde till att arbetet störde ett par planerade fiskedagar. Fiskelicensinnehavaren berättar också att det fanns brister i installatörernas kännedom om förutsättningarna på fartyget och att det var svårt att kommunicera med dem på grund av språket. Licensinnehavaren bedömer att det förmodligen hade varit bättre om ett svenskt företag skötte installationen.

Den andra fiskelicensinnehavaren bedömer att installationsprocessen över lag var undermålig. Han anser att installatörerna borde ha varit mer insatta i omständigheterna och berättar att de behövde mycket hjälp från det lokala varvet. Enligt fiskelicensinnehavaren skulle det vara bättre att mer direkt involvera ett lokalt varv eller en annan svensk firma. De ansvariga för fartyget var dock, tillsammans med varvet, förberedda på att installationen inte skulle fungera enligt planen. Det gjorde att installationen inte påverkade verksamheten negativt.

4.3. Installation av utrustning på myndigheten

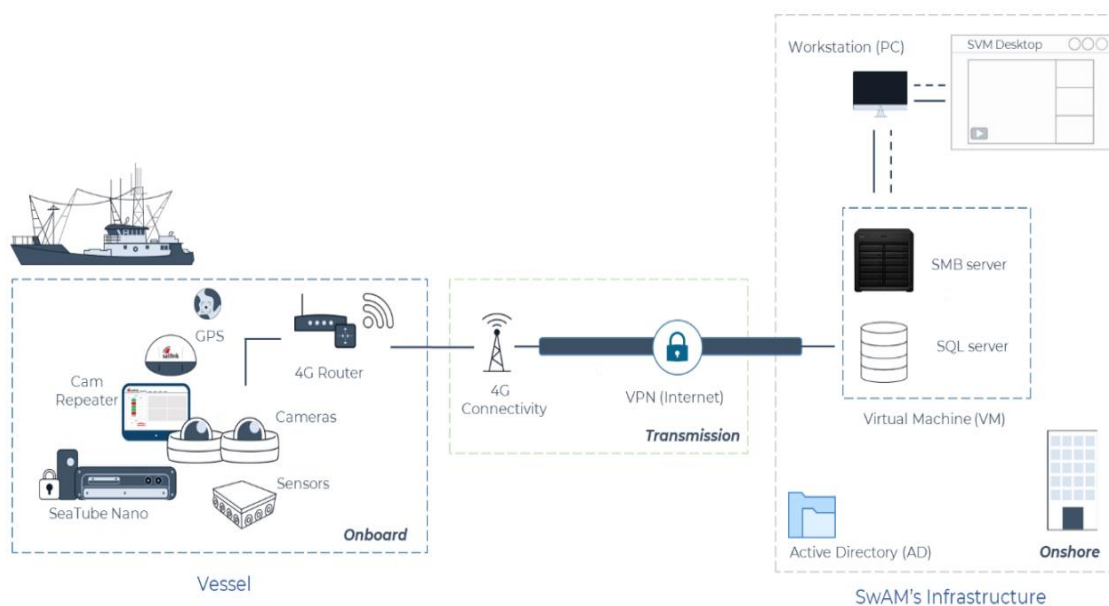
Sammanfattning

I upphandlingen ställde HaV krav på att all information skulle lagras på myndigheten och inte i molnlösning. Detta kunde leverantören tillgodose genom att installera deras mjukvara i myndighetens tekniska infrastruktur. Myndighetens driftsorganisation ställde i ordning den tekniska miljön i enlighet med den prestanda som leverantören efterfrågade. Myndigheten skapade även en säker kanal där leverantören kunde komma åt den tekniska miljön på distans, en så kallad VPN-lösning.

På myndigheten skapades ett sektionerat nät som begränsade tillgången till insamlad information. Detta för att minska eventuell spridning av informationen utanför de medarbetare på HaV som arbetade med försöket och därmed minimera möjligheten för obehöriga att utnyttja informationen på ett otillåtet sätt.

För att inte bryta befintliga avtal med myndighetens telefonileverantör valde myndigheten att tillhandahålla SIM-kort i utrustningen på båtarna.

I figur 1 (tillhandahållen av leverantören) nedan kan man se hur de olika delarna i REM-systemet relaterar till varandra.



Figur 1. Visar de olika komponenterna i REM-systemet som helhet och hur de relaterar till varandra. Överföring av information från fartyget till myndigheten har enbart skett via 4G.

Kameror och sensorer på myndigheten

För att HaV skulle kunna utvärdera det system och de funktioner som finns ombord på fartygen valde myndigheten att installera en fullständig ombord-utrustning i ett av projektrummen i myndighetens lokaler. HaV:s projektgrupp för REM-försöket utförde installationen med stöd av HaV:s IT-support och leverantören. Under installationen fick HaV en fördjupad förståelse för utrustningen och tekniken.

Med hjälp av den lokalt installerade utrustningen kunde projektgruppen sprida information och kunskap om systemets funktionalitet till övriga medarbetare på myndigheten utan att visa information från fartygen.

Testutrustningen gav också HaV möjlighet att arbeta med de olika funktionerna för dynamisk och statisk maskning av bildmaterialet.

4.4. Insamling, överföring och lagring av information

Insamling av data ombord på fartygen

Data som produceras ombord på fiskefartygen kommer från olika former av sensorer och kameror. Informationen lagras i den kontrollbox som finns installerad ombord på fartygen. Kontrollboxen är en dator som är robust och som inte kan manipuleras av personal eller obehöriga på fartyget. Den är krypterad och har behörighetsstyrd inloggning. Datorn har inbyggt stöd för olika kommunikationsmetoder (satellitkommunikation, mobildata, 4G / LTE, WiFi och Bluetooth).

Data kan lagras under lång tid ombord och omfatta ett stort antal fiskeresor, uppskattningsvis 200-300 dagars fiske. Datorerna på fartygen har fast monterade hårddiskar och dataöverföring sker endast genom trådlös överföring. Överföringen har skett automatiskt när fartygen har haft uppkoppling mot mobildata (4G). Överföringen har mestadels gått utan problem under försöket, dock med några undantag. I försöket har systemet enbart varit konfigurerat för att föra över information via mobildata (4G).

När filmerna har överförts från fartyget till HaV så raderas informationen på fartyget. Om kontrollboxens hårddisk skulle bli full innan fartyget har överfört filmer till HaV så kommer den att automatiskt skriva över de äldsta inspelningarna. Kontrollboxen har två hårddiskar med 1 TB lagringsutrymme var. Under hela försöket har det ena fartyget genererat 534 GB videomaterial som har förts över till HaV och det andra fartyget 397 GB.

Sensordata

Sensordata innehåller information om aktiviteter ombord på fiskefartygen, till exempel start av rörelse på tråltrumma och fartygets position. Sensordata utgör en del av informationsmängden som förs över till HaV för analys. Sensorerna på tråltrumman används för att aktivera kamerorna ombord. En aktivitet i en sensor där trålen vinschats ut är inte av lika stort intresse som när trålen vinschas in till fartyget igen efter fiske.

Kameradata

Kamerorna ombord registrerar all aktivitet och informationen sparas lokalt på kontrollboxen, men det är först i samband med aktiviteter i sensorerna som kameradata förs över till HaV. Kameradata behöver vara av tillräckligt hög kvalitet för att det ska vara möjligt att se detaljer, till exempel identifiera olika arter av fisk och skaldjur. Filmer med hög kvalitet genererar generellt stora datamängder. Ambitionen är att minimera mängden data som förs över till myndigheten. Därför kan filmkvaliteten i vissa fall vara lägre, exempelvis film från de kameror som filmar över relingen där fångst tas ombord. Där är behovet av att kunna se detaljer något mindre.

4.5. Behandling av information och personuppgifter under försöket

Personuppgiftsansvarig är det organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter.¹³ Om ändamålen och medlen bestäms av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt kan det finnas möjlighet att genom lagstiftning reglera vem som är personuppgiftsansvarig.

Vid tidpunkten för REM-försöket fanns ingen särskild lagstiftning som pekade ut personuppgiftsansvarig för kameraövervakning på fiskefartyg. Detta fastställdes istället genom en sedvanlig bedömning där HaV var personuppgiftsansvarig då informationen samlades in för HaV:s syften. Fiskelicensinnehavaren var personuppgiftsbiträde till HaV då de behandlade personuppgifter för HaV:s räkning. Personuppgiftsbiträdesavtal (PUBA) upprättades därför mellan HaV och aktuella fiskelicensinnehavare för de fartyg som ingick i försöket, för att reglera hur personuppgifter fick behandlas.

Tillgång till information från REM-systemet

HaV tog fram rutiner för hantering av insamlad information för att begränsa åtkomsten till insamlad data. Rutinerna förmedlades till samtliga berörda. Endast ett begränsat antal medarbetare på HaV har haft tillgång till information och personuppgifter som REM-systemet genererat. Videofilmerna och informationen har i vissa fall visats för fler medarbetare på HaV efter bedömning om det varit i linje med försökets uppdrag eller nödvändigt för försökets genomförande.

Myndigheten har vidtagit följande tekniska åtgärder för att minimera möjligheten för obehöriga att utnyttja informationen på ett otillåtet sätt:

- överföringen av information mellan fiskefartyg och myndighet krypterades
- lagring av information skedde lokalt hos myndigheten utan molntjänster
- myndigheten har tydliga regler för lagringsplats och lagringstid
- myndighetens åtkomst till systemet har varit behörighetsstyrd och varje användning har loggats automatiskt

Fiskelicensinnehavare, befälhavare och övrig besättning på fiskefartyget har haft tillgång till information som genereras via REM-systemet på det aktuella fartyget.

Teknikleverantören har inte genom avtalet fått tillgång till informationen som genererats under försöket. I det fall teknikleverantören har haft önskemål om tillgång till information har frågan hanteras i enlighet med de rutiner som gäller vid begäran om utlämnande av allmän handling (se även avsnitt Utlämnande av information från REM-systemet).

Riskbedömning och skyddsåtgärder

För att kunna utveckla en metod för framtida kamerabevakning av fiskefartyg inom yrkesfisket har HaV haft behov av att filma ombord på fiskefartyg där personuppgifter förekommer. Syftet har varit att ta reda på hur man ska filma, vad man ska filma, och hur tekniken fungerar inklusive metoder för maskning. I samband med videoupptagningarna har HaV som

¹³ Se art. 4.7 GDPR.

personuppgiftsansvarig behövt behandla personuppgifter och HaV har därför vidtagit en rad åtgärder för att minimera insamlingen av personuppgifter.

Användning av kameror ombord på fartyg som skulle kunna fånga enskilda arbetstagare på sin arbetsplats på videofilm även om det inte är syftet, är en fråga som i hög grad rör enskildas integritet. Därför genomförde HaV i detta fall en konsekvensbedömning enligt GDPR¹⁴ för att förebygga eventuella risker vid behandling av personuppgifter och därmed skydda enskilda människors fri- och rättigheter.

HaV har i arbetet med konsekvensbedömningen inte identifierat en sannolik hög risk för enskildas fri- och rättigheter. Ett antal risker gällande hanteringen av personuppgifter identifierades dock i konsekvensbedömningen. Riskerna kompletterades med åtgärder som minskade eller eliminerade riskerna helt.

Åtkomsten till de insamlade personuppgifterna har också begränsats genom att enbart utpekade medarbetare på HaV har haft tillgång till de insamlade personuppgifterna. Befälhavarna på de deltagande fartygen har också kunnat se inspelningen i realtid.

Insamlade personuppgifter i form av videofilm kommer utifrån syftet med behandlingen lagras som längst till och med 31 maj 2024 då uppgifterna kommer att gallras.

Utlämnande av information från REM-systemet

För att data som HaV samlar in ska utgöra en handling ska det vara fråga om en upptagning som endast kan läsas eller uppfattas med hjälp av tekniskt hjälpmedel.¹⁵ Bildmaterialet från kameraövervakningen är en sådan upptagning.

För att en handling också ska vara allmän och omfattas av rätten att ta del av allmän handling krävs att den är förvarad hos myndigheten samt att den är inkommen eller upprättad där.¹⁶

Information som en myndighet har tillgång till anses vara förvarad hos myndigheten. Det spelar inte någon roll var upptagningen rent fysiskt befinner sig.¹⁷ En upptagning anses förvarad hos en myndighet, om upptagningen är tillgänglig för myndigheten med tekniskt hjälpmedel som myndigheten själv utnyttjar för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller uppfattas på annat sätt. En upptagning anses som inkommen till en myndighet när den är att anse som förvarad hos myndigheten. Detta under förutsättning att det är någon utanför myndigheten som gjort handlingen tillgänglig för myndigheten.¹⁸

I tryckfrihetsförordningen görs inte någon skillnad mellan HaV:s tillgång till elektronisk information som samlats in av HaV för myndighetens egna syfte och verksamhet, och elektronisk information som samlats in av licensinnehavaren för sitt eget syfte och verksamhet, men som genom direktåtkomst är tekniskt sett åtkomlig för HaV. Därför har den insamlade informationen från

¹⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning, GDPR).

¹⁵ Se 2 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen (1949:105, TF).

¹⁶ Se 2 kap. 4 § TF.

¹⁷ Detta följer av 2 kap. 6 § första stycket TF samt av förarbeten, såsom prop. 1975/76:160 s. 89 och SOU 2012:90 s. 65.

¹⁸ Se 2 kap. 9 § första stycket TF.

REM-systemet inom ramen för försöket bedömts vara upprättad och förvarad av HaV och utgöra allmän handling.

Allmänna handlingar ska lämnas ut till den som efterfrågar handlingarna, förutom i de delar som eventuellt omfattas av sekretess. De sekretessbestämmelser som kan aktualiseras i förhållande till information från REM-systemet är främst de som rör personuppgifter och affärs- och driftsförhållanden. Bedömningen av om sekretess hindrar ett utlämnande görs i varje enskilt fall.

Om HaV bedömer att uppgifter skyddas av sekretess i det enskilda fallet innebär det att uppgifterna i fråga inte lämnas ut, eller att de lämnas ut med förbehåll om hur de får användas.

Videoupptagning på kontoret inom REM-försöket

För att HaV ska kunna utvärdera det system och de funktioner som finns ombord på fartygen har samma system installerats i ett av projektrummen på myndigheten. HaV har tagit fram och gått igenom information till de registrerade om hur myndigheten behandlar personuppgifterna, vad den lagliga grunden till insamlingen är, vilka som internt på HaV behandlar uppgifterna och hur länge uppgifterna sparas. Även vilka rättigheter man som registrerad har enligt GDPR framkommer av informationen.

Information till övriga medarbetare som använder projektrummet om att systemet enbart är igång när deltagare från projektet är på plats finns på dörren till projektrummet.

5. Praktiskt resultat

Videomaterial

Under försöket har HaV analyserat alla fiskeresor där systemet har varit i gång. Detta har varit möjligt eftersom enbart två fartyg deltagit i försöket. När REM används i den ordinarie kontrollverksamheten är rekommendationen från EFCA att analysera cirka 10 procent av fiskeresorna.

Trots farhågor om att inte kunna urskilja så mycket på pelagiska fartyg, har försöket visat att det är möjligt att se inblandning av andra arter än målarten och kunna verifiera loggboksuppgifter. Iblandning av vissa bifångster syns övergripande i flödet med fisk när fångsten pumpas ner i förvaringstankarna. För detaljer om bifångster behöver film från kamera vid platsen för artsortering analyseras. Systemet ger även en möjlighet att säkerställa både tid och plats när fartygen fiskar. Med en kamera placerad över relingen på fartyget bedömer HaV att det även är möjligt att kunna se om en eventuell slipping (avsiktligt utsläpp från fiskeredskap innan fångsten tas ombord) skulle ske.

Det är även möjligt att se om, när och hur provtagning ombord genomförs. Som beskrivits ovan är det även möjligt att i vissa fall kunna bestämma arter på bifångster i samband med artsortering. Arter som är väldigt lika varandra, exempelvis sill/strömming och skarpsill, är svåra att särskilja på videomaterialet.

Maskning

Under försöket har HaV utvärderat olika typer av maskning. Dynamisk som enbart maskar bort ansikten eller personer och statisk som är svarta fält som maskas bort. Fördelarna med dynamisk maskning är att fångsthanteringen syns i större utsträckning. Nackdelen är att tekniken inte är helt tillförlitlig vilket innebär att det finns risk för att maskningen inte blir helt komplett och att det är möjligt att identifiera personer. Den statiska maskningen döljer hela områden vilket kan göra det svårt att få en helhetsbild av fångsten och dess hantering.

Med hjälp av utrustningen som myndigheten haft inne på kontoret har HaV testat och utvärderat de olika typerna av maskning.

Tekniken

Tekniken har medfört större problem än vad HaV förväntat sig. Det har vid ett flertal tillfällen varit problem med ombordutrustningen, till exempel har kameralinserna varit suddiga och vatten har kommit in i ett av kamerahusen. Aktivitetssensorerna har inte alltid fungerat som de ska. HaV har kunnat konstatera att information inte alltid har förts över från fiskefartyg till myndighet. Informationen har dock alltid funnits lagrad i kontrollboxen, och efter omstart av ombordsystemet har överföringen startat automatiskt.

De tekniska utmaningarna har inneburit att HaV i dialog med teknikleverantören har behövt felsöka och arbeta med att åtgärda problemen i förhållandevis stor utsträckning. Problemen med filmkvaliteten har inneburit att vissa fiskeresor inte har gått att analysera fullt ut.

Analysverktyg

För att effektivt kunna analysera stora mängder med film behövs ett robust och intuitivt analysverktyg som kan kombinera olika sensordata tillsammans med inspelat videomaterial. Den programvara som teknikleverantören tillhandahöll under försöket har visat sig vara otillräcklig i flera avseenden. Under försökets gång har flertalet tekniska problem uppstått, programvaran har inte varit anpassad till det fiske som försöket har omfattat, funktionalitet som att zooma har varit otillräcklig och programmet har vid flertalet tillfällen låst sig under analys.

Befälhavarnas reflektioner

HaV har genomfört intervjuer med fiskelicensinnehavare och i vissa fall fiskelicensinnehavare tillika befälhavare på de två fartygen för att bland annat ta reda på hur det fungerade att ha REM ombord.

Den ena fiskelicensinnehavaren berättar bland annat följande. Tekniken fungerade inte som den skulle från början. De ansvariga för fartyget hade till exempel inga lösenord till den dator som blivit installerad ombord. Bristande information från installatörerna gjorde också att det var oklart från början vad de ansvariga för fartyget skulle göra och inte göra. Det tog lång tid mellan att ett problem blev identifierat och att någon agerade, till exempel när det uppstod problem med kameravinklar. Det dröjde flera månader innan det blev bra resultat. Någon från HaV borde ha varit med från början för att se till att det fungerade som planerat. Åtgärder de ansvariga för fartyget kunde göra var att torka av kamerorna, men de visste inte hur de kunde se om den åtgärden fungerade. Över lag borde det ha varit snabbare beslut och agerande vid problem. Det hade varit bättre med en leverantör som fanns närmare och som det var lättare att kommunicera med.

Den andra fiskelicensinnehavaren, tillika befälhavare, berättar bland annat följande. Det var ibland problem med att datorn låste sig och krävde omstart. Det har under försöket inte varit några stora problem med is och frostbildning på kameror, men han tror inte att det skulle fungera om frost och is ökade. De ansvariga för fartyget har putsat kamerorna vid ett fåtal tillfällen efter förfrågan från HaV, och har gjort det på eget initiativ vid minst ett tillfälle. Det har överlag funnits en bra kommunikation och ett gott samarbete med HaV. Det var tydligt vilka rättigheter och skyldigheter de ansvariga för fartyget hade. Besättningen upplevde en viss stress av att vara övervakade. Den dynamiska maskningen fungerade med varierande kvalitet. Den statiska maskningen fungerade bättre. Han betonar att det är viktigt att det finns kompetent personal som analyserar filmerna, så att det inte finns någon oklarhet kring vad filmerna visar.

6. Kostnader

Att genomföra försöket med REM har omfattat kostnader för REM-utrustningen inklusive installation, service och avmontering, men också för deltagande av aktörer från fiskerieringen samt personalkostnader på HaV. Försöket har finansierats med följande medel:

- HaV:s 1:11-anslag "Åtgärder för havs- och vattenmiljö" (specifikt kopplat till villkor om användning för projekt och åtgärder som avser yrkesfiskets delaktighet i forskningsprojekt, miljöprojekt eller metodutvecklingsprojekt)
- HaV:s förvaltningsanslag 1:15
- Europeiska havs-, fiske och vattenbruksfonden (EHFVF)

Arbete med försöket har pågått från 2021 till och med inledningen av 2024. Totalkostnaden för försöket har uppgått till cirka 5,2 miljoner kronor. Merparten av totalkostnaden är personalkostnader på HaV.

7. Diskussion – REM i framtidens fiskerikontroll

REM kommer att ha en central plats i den framtida fiskerikontrollen. Det genomförda försöket har höjt kompetensen både hos myndigheten och sannolikt även hos berörda aktörer inom fiskenäringen. I kapitlet nedan diskuteras hur en framtida fiskerikontroll med infört REM-system skulle kunna fungera för att ge de nyttor som efterfrågas avseende kontroll av landningsskyldigheten. Figur 2 sammanfattar REM i den framtida fiskerikontrollen, visar på komplexiteten och att utformningen av ett framtida system både kommer att påverka och påverkas av olika faktorer.



Figur 2. REM-system ombord på fiskefartyg kommer att ha en central plats i den framtida fiskerikontrollen. Utformningen kommer både påverka och påverkas av olika faktorer.

7.1. Nya bestämmelser om REM i kontrollförordningen

Under tiden för försökets genomförande har EU:s kontrollförordning reviderats.¹⁹ De nya bestämmelserna²⁰ innehåller krav på medlemsstaterna att säkerställa att unionsfångstfartyg med totallängd på 18 meter eller mer som för deras flagg och utgör en hög risk för bristande fullgörande av landningsskyldigheten utrustas med operativa fjärrövervakningssystem (REM-system).

¹⁹ Rådets förordning (EG) 1224/2009 av den 20 november 2009 om införande av ett kontrollsystem i unionen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs, om ändring av förordningarna (EG) nr 847/96, (EG) nr 2371/2002, (EG) nr 811/2004, (EG) nr 768/2005, (EG) nr 2115/2005, (EG) nr 2166/2005, (EG) nr 388/2006, (EG) nr 509/2007, (EG) nr 676/2007, (EG) nr 1098/2007, (EG) nr 1300/2008, (EG) nr 1342/2008 och upphävande av förordningarna (EEG) nr 2847/93, (EG) nr 1627/94 och (EG) nr 1966/2006.

²⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2842 av den 22 november 2023 om ändring av rådets förordning (EG) nr 1224/2009, och om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1967/2006 och (EG) 1005/2008 och Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2016/1139, (EU) 2017/2403 och (EU) 2019/473 vad gäller fiskerikontroll.

Artikel 13 som reglerar REM ska kompletteras med genomförandebestämmelser som ska beslutas av EU-kommissionen och som ska specificera och tydliggöra nödvändiga detaljer. Innan dessa genomförandebestämmelser är beslutade är det oklart exakt hur lagstiftningen på området sammantaget kommer att se ut. Att genomförandebestämmelserna ska antas i enlighet med ett givet förfarande²¹ innebär åtminstone möjlighet till såväl insyn som påverkan för medlemsstaterna. Kunskaper och erfarenheter från gemensamt arbete som medlemsstaterna utfört med EFCA kommer sannolikt tillvaratas av EU-kommissionen. Det är viktigt att Sverige, genom Regeringskansliet och genom HaV i egenskap av behörig myndighet, är delaktiga i arbetet med att utforma genomförandebestämmelser i så stor utsträckning som möjligt.

Utifrån texten i förordningen och erfarenheterna från genomfört försök gör HaV följande reflektioner:

- Det är i dagsläget oklart exakt hur många svenska fartyg som kommer att omfattas av kraven i artikel 13. EU-kommissionen har meddelat att utgångspunkten i riskbedömningen kommer att vara redan befintligt samarbete och regionala riskanalyser som utarbetas inom EFCA. Utifrån dessa utgångspunkter, och med en fiskeflotta i samma storlek som dagens, är det cirka 30-40 fartyg som kommer omfattas av kraven i artikel 13. Det exakta antalet svenska fartyg som kommer omfattas av kraven i artikel 13 kan också bland annat påverkas av hur ett eventuellt system med överlåtbara fiskerättigheter inom demersalt fiske utformas.²²
- Befälhavaren ska enligt artikel 13 säkerställa att de behöriga myndigheterna får tillgång till data från det elektroniska fjärrövervakningssystemet, men närmare bestämmelser om åtkomsten till data kommer regleras i kommissionens genomförandebestämmelser. Detaljbestämmelser kommer behövas för att specificera och tydliggöra dessa delar. Åtkomsten till data kan påverka bedömningen av vilken data som HaV kommer att ansvara för. Åtkomsten kan även påverka vad som utgör allmänna handlingar. Det är också värt att notera att avseende själva REM-utrustningen ombord finns inga bestämmelser om vem som ska ansvara för inköp, installation, drift och underhåll av utrustningen.
- "Alla områden där utkast kan förekomma" behöver förtydligas eller klargöras eftersom det kan tolkas som antingen hela båten eller på de platser där man beskrivit/fastställt i ett fartygs specifika VMP att utkast får ske. Det senare behöver kombineras med möjligheten att se och identifiera hela fångsten och jämföra med loggbok och landningsdeklaration.
- Nivån på "om fysiska personer kan identifieras" behöver klargöras. Behövs en bild på ett tydligt ansikte, en unik tatuering eller räcker det med att man känner besättningen och därmed kan känna igen en person? Oavsett nivå är det viktigt att använda maskningsfunktioner i mjukvaran i samband med filmning och även ha möjlighet att maska filmer i efterhand.
- Att flagg- och kustmedlemsstater ska ha lika åtkomst till data ställer höga krav på tekniska lösningar. Det är exempelvis viktigt att data från olika typer av ombordsystem kan skickas och tas emot oberoende av analysmjukvara hos flagg- och kustmedlemsstater.

²¹ Förfarande enligt artikel 119.2 i kontrollförordningen.

²² Regeringsuppdrag att föreslå hur ett system med överlåtbara fiskerättigheter i det svenska fisket efter bottenlevande arter (demersalt fiske) bör utformas. HaV Dnr 1738-23.

- Regelverket möjliggör nationell utökning av kraven, både avseende fartyg kortare än 18 meter och genom att tillhandahålla incitament till frivilliga fartyg som inte omfattas av krav på REM. Under förutsättning att det inom Sverige tas beslut att sådan utökning ska vara möjlig, är det dock lämpligt att avvakta utökning till dess att de obligatoriska fartygen är utrustade och operativa, samt att organisationen på HaV är utvecklad.
- Regelverket möjliggör även för medlemsstaterna att föreskriva användning av REM-system för kontroll av efterlevnaden av andra bestämmelser i den gemensamma fiskeripolitiken än landningsskyldigheten. Det är lämpligt att i nationella regelverk anpassas för möjligheten att använda data från REM för andra kontrolländamål än landningsskyldigheten. Ett exempel är för kontroll av fiskeverksamhet i marina skyddade områden.
- HaV har i rapportering av tidigare regeringsuppdrag lyft fram behovet av att undersöka möjliga juridiska hinder för kamerabevakning på fiskefartyg när fartyget befinner sig utanför svenskt vatten. Vid möten med EFCA och andra medlemsstater rörande REM har HaV lyft denna fråga. Andra medlemsstater har inte sett samma behov av utredning. EFCA har åtagit sig att undersöka detta närmare i framtagnandet av EFCA:s PM om dataskydd vid kamerabevakning på fiskefartyg, som är under färdigställande och kommer vara tillgängligt i kommande arbete med kommissionens genomförandebestämmelser.
- HaV:s bedömer att det kommer behövas i storleksordningen 2 årsarbetskrafter som arbetar med det implementeringsarbete som följer av kraven i artikel 13 och tillkommande genomförandebestämmelser, liksom arbete med praktisk förberedelse och eventuella nationella anpassningar. När artikel 13 väl är implementerad är HaV:s bedömning att resursbehovet ökar till 4 årsarbetskrafter för kontinuerligt arbete med bland annat bildanalys och teknikhantering.

7.2. REM-utrustningen

Krav på kamerautrustning ombord på fiskefartyg kan hanteras i två olika huvudspår gällande inköp, installation, underhåll och ansvar för driften av utrustningen. Antingen är kontrollmyndigheten ansvarig för samtliga eller vissa delar, eller så är fiskelicensinnehavaren ansvarig. Oavsett vägval är det en förutsättning att den ansvariga kontrollmyndigheten kan ta emot, analysera och lagra information som är relevant för uppdraget. Alla kombinationer av lösningar innebär olika konsekvenser, men vidare utredning och samråd med fiskenäringen bör ske inför beslut om vem som ska ansvara för de olika delarna som redovisas nedan. Observera att denna uppställning kan påverkas av kommissionens kommande genomförandebestämmelser.

Inköp av ombordutrustning

Kontrollmyndighet ansvarig

Inköp behöver ske i enlighet med LOU. Upphandlingar behöver genomföras med givna intervall och utrustning behöver ersättas i enlighet med den senaste upphandlingen. Detta innebär en kontinuerlig möjlighet att införa ny teknik på fartygen och därmed säkerställa en modern och tidsenlig teknik utan större kostnader för den enskilde näringsidkaren.

Myndigheten kan vid behov i en ny upphandling ställa krav på överföring av data till det nya systemet och därmed få tillgång till historiska data.

All utrustning ombord, oavsett fartyg, kommer att vara från samma leverantör om myndigheten ansvarar för inköp. Vidare finns möjlighet att upphandla hela systemet, det vill säga både fartygs- och kontorsutrustning, på samma gång. Detta underlättar kompatibilitet.

HaV har en god juridisk upphandlingskompetens men inte lika stor erfarenhet av tekniskt komplexa upphandlingar. Kompetensutveckling vad gäller hård- och mjukvara kan därför bli nödvändig.

Fiskenäringen ansvarig

Om aktörer i fiskenäringen ska vara ansvariga för inköp av ombordutrustningen minskar omfattningen av upphandling och inköp för HaV. Däremot behöver myndigheten ta fram tydliga krav och möjligen vägledningar som aktören kan använda sig av vid inköp av utrustningen.

Aktören bör kunna välja leverantör själv utifrån HaV:s krav på funktionalitet och gemensamt format för överföring av information. Det kan innebära olika leverantörer på olika fartyg.

Det kan förekomma en fördelssituation för den leverantör som levererar utrustning till HaV eftersom det sannolikt då är enklare för aktören att driftsätta sitt ombordsystem. Detta är enbart aktuellt så länge det inte finns något gemensamt format för överföring av information.

Om de aktörer som kommer att omfattas av krav på REM-system ombord ska vara ansvarig för inköp bör möjlighet till ekonomisk kompensation, exempelvis genom den Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden (EHFVF), klargöras.

Installation av ombordutrustning

Kontrollmyndighet ansvarig

I det fall kontrollmyndigheten ska vara ansvarig för installationerna ombord på fartygen behöver HaV fatta beslut om vem som operativt genomför installationerna. Det kan antingen vara tekniker som anställs på myndigheten eller med hjälp av lokala installationsföretag. I det senare fallet kommer tjänsten att behöva upphandlas.

HaV behöver åtminstone beställarkompetens kring installation av fartygsnära utrustning. Detta kan säkerställas genom upphandling av installationsfirma som underleverantör.

Fiskenäringen ansvarig

I det fall som fiskenäringen skulle ansvara för installationer av ombordutrustning kommer licensinnehavaren själv att kunna välja tekniker och installationsfirma. Det finns fördelar med detta alternativ avseende fartygskännedom och förenklad dialog i samband med installation.

Installationsprocessen behöver tydliggöras och dokumenteras. HaV behöver vara aktiva i planering av installationen genom upprätta en preliminär VMP där bland annat kameraplaceringar tydliggörs och gränsdragning gällande den tekniska ansvarsfördelningen. Efter installation och godkänt test är det lämpligt att HaV fattar beslut om det enskilda fartygets VMP.

Drift och underhåll

Beroende på om ett fartyg blir begränsat i möjlighet att lämna kaj vid fel på systemet, kan det innebära höga krav på service i de hamnar där fartygen utgår ifrån.

REM-systemet behöver ses som en helhet där utrustningen hos HaV behöver ha minst samma driftskrav som utrustningen på fartyget. Det kan komma att ställas krav på jourservice från HaV.

Överföring av data

I försöket har systemet automatiskt fört över all registrerad och lagrad data till HaV och i stort sett alla resor har granskats. Det har varit fördelaktigt att ha data från REM-systemet som motsvarar fartygens fiskeresor. På detta sätt har det också varit tydligt när data vid enstaka tillfällen inte har förts över.

Alternativ till automatisk överföring av all data är att HaV med hjälp av sensordata markerar vilka delar av en fiskeresor ska föras över till myndigheten. Denna begäran ligger då på kö i fiskefartygens dator och sker så fort fiskefartygen befinner sig i ett område där man har tillräckligt bra överföringskapacitet. Detta alternativ rekommenderas av EFCA och hänger samman med motsvarande rekommendation om att cirka 10 procent av fiskeresorna behöver granskas. Om inte all information granskas innebär automatisk överföring risk för att information förs över till myndigheten och kräver lagringsutrymme utan att generera verksamhetsnytta.

I en inledande och upplärande fas bedömer HaV dock att det är lämpligt att föra över all information från fiskefartygen för att utveckla riskanalyser och arbetssätt, och för att ha komplett överensstämmelse gällande REM-informationen i relation till loggboksuppgifter.

7.3. Teknisk standard

Informationen som REM genererar är en sammansättning av olika datakällor: kamera-, sensor- och positionsdata. På den marknad som finns idag har leverantörerna enbart kompletta systemlösningar där allt från sensorer till analysmjukvaran ingår i relativt slutna system. Det är en utmaning att marknaden ser ut på det viset eftersom det gör det svårt att växla teknik när det gäller att samla in data. Exempelvis skulle sensorer och signalen "tråltrumma" kunna benämnas på olika sätt och även hanteras olika i de enskilda systemen, vilket kan göra det svårt att veta vilken information som gäller vad.

Utmaningarna skulle kunna bli ännu större vid fiske med svenska fartyg i andra medlemsstaters vatten, eller vid fiske av andra unionsfartyg på svenskt vatten. Data ska då kunna delas mellan flaggmedlemsstat och kustmedlemsstat. Ännu mer komplext blir det vid fiske på tredjelands vatten och vid tredjelandsfartygs fiske på svenskt vatten, i avsaknad av överenskomna tekniska standarder för delning av de typer av data som kan komma ifråga. Det vore orimligt att ett fartyg behöver olika REM-system för att fiska i olika vatten, både inom och utanför EU.

EU-kommissionen har i samarbete med medlemsstaterna sedan tidigare utvecklat gemensam standard för överföring av fiskeriinformation. Frågan om att utveckla en motsvarande teknisk standard för överföring av REM-information kommer också att behöva hanteras inom EU, och HaV bör vara aktiv i det arbetet. Den tekniska standarden kommer att behöva hantera både

överföring av information mellan fartyg och myndighet, liksom mellan relevanta medlemsstater och tredjeländer.

7.4. Informationen

Ansvarig för insamlad information

Utgångspunkten är att HaV ansvarar för den information som är myndighetens information oavsett om HaV har samlat in informationen eller har fått den till sig från någon annan. I bedömningen av om informationen är myndighetens behöver vi ta hänsyn till vem som har behov av informationen och för vilka syften som den samlas in.

Det har därför inte har någon betydelse om utrustningen som används vid videoupptagning ombord på fiskefartygen ägs av fiskelicensinnehavaren, HaV eller till exempel en tredje part när man bedömer vem som är ansvarig för den information som samlats in. Inom ramen för försöket har HaV varit ansvarig för all insamlad data och utrustningen har hyrts in. Informationen har samlats in på HaV:s uppdrag för HaV:s syfte.

Fiskelicensinnehavaren eller befälhavaren är ansvarig för den information som respektive aktör samlar in i syfte att kunna fullgöra sina rapporteringsskyldigheter. HaV är ansvarig för den information som myndigheten begär in och som inkommer till HaV, alternativt för samtlig information som HaV har direkt åtkomst till via datasystemen för att kunna fullgöra sina kontroller. Vem som ansvarar för dessa data och vid vilken tidpunkt kommer bero på vad som anges i kommissionens genomförandebestämmelser till artikel 13. Informationsägaren ansvarar för att informera berörda personer, såsom fiskelicensinnehavare, handläggare och inspektörer, om hanteringen av information och personuppgifter.

Sekretess

Utifrån ett integritetsskyddsperspektiv kan det finnas behov av att utreda möjligheten att lagstifta om starkare sekretesskydd för inspelade uppgifter, särskilt personuppgifter, i material från kamerabevakning. Ur samma perspektiv finns det ett intresse att inte samla in och hantera mer personuppgifter än vad som krävs för de faktiska kontrollerna som utförs på ett givet fartyg, det vill säga enbart för över information från fartyg vid kontroll. Här måste EU, eller HaV, precisera hur länge ett fartyg måste lagra information och säkerställa att eventuella personuppgifter inte lagras längre än nödvändigt. Närmare bestämmelser om lagring av data från elektroniska fjärrövervakningssystemet omfattas av kommissionens befogenheter att reglera i kommande genomförandebestämmelser.

Maskning

För att värna personlig integritet och för att i största möjliga utsträckning enbart filma de områden som är relevanta utifrån syftet (att kontrollera efterlevnaden av landningsskyldigheten), är maskningsfunktioner nödvändiga. Statiska maskningar tar bort hela områden och dynamiska kan ta bort rörliga objekt som en människa. Maskningsinställningar görs i samband med installation av ombordutrustningen och behöver vara fullt transparenta mot licensinnehavaren. Om det framkommer önskemål från licensinnehavaren eller myndigheten att justera maskningen efter viss tid ska detta vara möjligt, så länge det inte påverkar syftet med insamlingen av informationen.

Tillgång till REM-information i realtid

Det finns vissa tillfällen när det är lämpligt för myndigheten att ha realtidstillgång till ombordsystemet. Nyttan behöver alltid avvägas mot kostnader och vara proportionellt mot integritetsfrågor. Befälhavare och övrig personal ska känna till om och i så fall när realtidsuppkoppling sker. Lämpliga tillfällen för denna åtkomst är framför allt vid installation och reparation/underhåll, exempelvis:

- Inställning och justering av maskning
- Inställning av mätninginstrument
- Justering av sensorer

Den danska fiskerikontrollmyndigheten använder fjärruppkoppling i samband med installation och eventuella justeringar, men kommer inte åt ombordsystemet efter installationen utan fiskarens medgivande.²³

7.5. REM som kontrollverktyg

I den framtida fiskerikontrollen när REM blir obligatoriskt på vissa fartygssegment kommer fiskerikontrollen att påverkas och utvecklas på olika sätt. Erfarenheter och dokumentation från det genomförda försöket kommer kunna bidra till det utvecklingsarbetet.

Landnings- och sjökontroll

Med krav på REM ombord på fartyg inom vissa fiskerier kommer sannolikt både arbetet med Kustbevakningens operativa sjökontroller och HaV:s landningskontroller att påverkas. Det kommer till exempel finnas möjligheter att i efterhand verifiera den fångade respektive landade fisken med hjälp av den information som REM tillhandahåller. Kontrollen av landningsskyldigheten bedöms bli effektivare än nuvarande system där en landningskontroll behöver föregås av en sjökontroll för att säkerställa att fångad fisk (från den vid sjökontrollen kontrollerade fiskeinsatsen) också landas. Det kan även tillkomma nya kontrollmoment i både sjö- och landningskontroll, exempelvis kontroll av och dialog kring själva REM-utrustningen såsom vikten av att kameror är rena. I riskanalysarbetet kommer bedömningar avseende omfattning av sjö- och landningskontroller på fartyg med REM-utrustning att behöva ske. Kustbevakningens personal kommer att behöva information om att fartyg är utrustade med REM-system och hur HaV hanterar eventuella personuppgifter.

I den danska fiskerikontrollen har REM ersatt delar av den fysiska kontrollen till havs i Kattegatt.²⁴ Enligt slutsatser från danska Fiskeristyrelsen innebär elektronisk övervakning en möjlighet att rikta om den fysiska kontrollen mot utländska fartyg eller mot andra fiskerier med utmaningar som omfattar efterlevnad av andra regler än landningsskyldigheten. Detta eftersom de menar att fartyg med REM-system ombord kan kontrolleras tillräckligt avseende regelverket om landningsskyldighet med hjälp av videoinspelningarna.

²³https://fiskeristyrelsen.dk/fileadmin/user_upload/Fiskeristyrelsen/Erhvervsfiskeri/Kameraprojekt_i_Kattegat/Evalueringsrapport/Evaluation_REM_Kattegat_phase1_21.pdf

²⁴https://fiskeristyrelsen.dk/fileadmin/user_upload/Fiskeristyrelsen/Erhvervsfiskeri/Kameraprojekt_i_Kattegat/Evalueringsrapport/Evaluation_REM_Kattegat_phase1_21.pdf

Eftersom detaljerade regelverk ännu inte är på plats finns det osäkerheter avseende var och när REM-systemet som regleras i artikel 13 ska vara aktivt. Utifrån projektgruppens erfarenheter och preliminära bedömning är fördelarna med att filma i hamnar (dit allmänheten kan ha tillträde) och i samband med landningar inte tillräckligt stora i förhållande till möjliga nackdelar. Detta med hänsyn tagen till att det här är fråga om att använda REM-system för att kontrollera efterlevnad av bestämmelserna om landningsskyldighet och att tillståndskrav kan gälla för sådan kamerabevakning enligt kamerabevakningslagen (2018:1200), samt till proportionalitet mellan bland annat kontrollnytta och möjliga inskränkningar i personlig integritet. Så länge kamerabevakning inte behöver genomföras i hamn eller på annan plats dit allmänheten har tillträde behöver myndigheten inte söka tillstånd i enlighet med kamerabevakningslagen för kamerabevakningen.

Analys av REM-information

Ett helt nytt arbetsområde för myndigheten blir att analysera information som genereras genom REM-systemet. Utveckling av verksamheten kommer att behöva ske avseende exempelvis organisatorisk hemvist såväl som av arbetsrutiner och beskrivningar.

Återkoppling efter genomförd analys

Det är lämpligt att kontrollmyndigheten återkopplar till befälhavaren eller fiskelicensinnehavare efter genomförd analys av REM-informationen. Återkopplingen bör vara skriftlig och innehålla information om vad kontrollmyndigheten har analyserat och observerat under analysen, exempelvis observerade utkast men även återkoppling gällande videokvaliteten.

Efter analys av REM-information bör kontrollmyndigheten överväga behov av återkoppling kring landningsskyldigheten, antingen direkt till enskilda befälhavare eller på gruppnivå om vissa överträdelser framträder med viss frekvens bland berörda aktörer.

Risikanalysarbete

Fiskerikontrollen i Sverige är riskanalysbaserad. Med REM som ett reellt kontrollverktyg kommer riskanalysarbetet att både påverkas och utvecklas. På regional nivå kommer riskanalysarbete på segmentsnivå att hanteras, och på nationell nivå kommer motsvarande ske på fartygsnivå. Analysarbetet kommer att utvecklas med nya riskmoment.

Begränsningar och möjliga övriga effekter

Även om REM är ett skarpt kontrollverktyg som kommer att bidra till högre efterlevnad av landningsskyldigheten²⁵ är det HaV:s bedömning att införandet av REM-system inte kan förväntas leda till att landningsskyldigheten kommer efterlevas till hundra procent. Kameror kommer sannolikt inte att filma alla ytor ombord, all fångst kommer inte alltid att kunna identifieras med tillräcklig säkerhet, all information kommer inte att kunna analyseras och filmkvaliteten kommer vara varierande.

²⁵ Till exempel genom betydande högre andel registrerad BMS-fångst, se https://fiskeristyrelsen.dk/fileadmin/user_upload/Fiskeristyrelsen/Erhvervsfiskeri/Kameraprojekt_i_Kattegat/Evalueringsrapport/Evaluation_REM_Kattegat_phase1_21.pdf

En förhoppning är att införande av REM leder till ändrat beteende hos de aktörer inom yrkesfisket som hittills inte efterlevt bestämmelserna fullt. Ett antagande är andelen registrerade utkast och fångster under minimistorlek bland registrerade fångster i högre grad kommer överensstämma med vad som observeras under myndigheters provtagning ombord på fiskefartygen. Vidare vore ytterligare önskvärda effekter av införandet av REM att påskynda utvecklingen av selektiva fångstredskap och att konsumenters efterfrågan på livsmedel från transparent och fullt dokumenterat fiske ökar.