

Konsekvensutredning

Förslag till ändrade föreskrifter (HVMFS 2018:11, FIFS 2004:36 och FIFS 2004:37) för laxfisket i Östersjön och angränsande sötvattensområden, dnr. 862-2020

A Allmänt

1. Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå

Bakgrund

EU-kommissionen har under två år granskat Sveriges laxfiske utifrån ett kontrollperspektiv och har i sin slutrapport¹ lyft ett antal risker. Bland annat konstaterar kommissionen att det finns en signifikant risk för illegalt och orapporterat laxfiske, trots förbättrade kontrollmöjligheter. Detta gäller framförallt i ICES delområde 31². En av de utpekade riskerna i rapporten är det sötvattensfiske som bedrivs av yrkesfiskare, och som även fortsätter efter att fisket i havet är stoppat. Det är viktigt att kunna särskilja på sötvattensfångad lax och lax fångad i havet eftersom den senare är kvoterad. Sötvattensområdena gränsar till havsområdena och en del yrkesfiskare har fällor placerade i både hav och sötvatten som de kan vittja under samma fiskeresor. Ur ett kontrollperspektiv är det i dessa fall omöjligt att säga från vilken fälla laxen kommer ifrån. Denna möjlighet kan ses som ett incitament att rapportera laxen som sötvattensfångad för att den därmed inte kommer att avräknas den begränsande kvoten.

Med beaktande av EU-kommissionens synpunkter har Havs- och vattenmyndigheten (HaV) tagit fram förslag på kontrollåtgärder för det laxfiske som under sommaren bedrivs i sötvattensområdena i direkt anknäytning till delområde 31 i Östersjön. Avgränsningen av området beror på att det svenska laxfisket är koncentrerat till Bottenviken med anknytande sötvattensområden och därför anser HaV att det i dagsläget är tillräckligt att reglera detta laxfiske. Finns det behov av att införa samma bestämmelser i övriga delområden i Östersjön med angränsande sötvattensområden, kan det göras i ett senare skede

Tillsyn och kontroll

HaV har redan infört regler i syfte att förbättra kontrollmöjligheterna i havet men behöver även förbättra möjligheterna till kontroll av sötvattensfisket, bland annat för att förhindra att lax från havet rapporteras som sötvattensfångad. Trots att den sötvattensfångade laxen inte omfattas

¹ AUDIT REPORT, SE-2019-D4-01-A, Audit of salmon fisheries in Sweden

² Omfattar Bottenviken och ungefär Norra Kvarken

av några kvotbegränsningar bör därför rapporterade uppgifter kunna verifieras i den mån det är möjligt.

För att möjliggöra kontroll av laxfiske i sötvatten är det nödvändigt att införa ett krav på förhandsanmälan med antalet laxar ombord. Utan en förhandsanmälan har myndigheterna små möjligheter till kontroll av detta fiske, som utgör en betydande del av det svenska laxfisket.

En försvårande omständighet för kontrollen är att det idag är möjligt att vittja laxfällor placerade i havet och i sötvatten under samma fiskeresor. Det är då omöjligt för kontrollanterna att avgöra vilka laxar som ska avräknas kvoten och vilka som är fångade i sötvatten. Det gör att kontrollen tappar delar av sin funktion, eftersom kvotavräkningen då är beroende av vad befälhavaren uppger.

I dagsläget finns inte några uppgifter om hur många fällor som en yrkesfiskare i havet använder sig av, eller var de finns placerade. För yrkesfisket i sötvattensområden finns antalet fällor rapporterade, men inte några positioner. För att få en geografisk översikt av fiskets utbredning och möjliggöra redskapskontroller behöver HaV få in positionsuppgifter. Uppgifter om positioner på fällor tillsammans med förhandsanmälningskrav i både hav och sötvatten förbättrar kontrollmöjligheterna avsevärt.

Vad HaV vill uppnå med föreslagna kontrollåtgärder

Med de föreslagna åtgärderna gällande förhandsanmälan och vittjandet, vill HaV åtgärda en del av de brister som finns i det kustnära fisket efter lax vad gäller kontrollerbarheten. Med positionsangivelse på utplacerade fällor är syftet att kartlägga fisket och möjliggöra kontroll av redskapen, både i havs- och sötvattensområden.

2. Beskrivning av alternativa lösningar för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd

Alternativa lösningar för separat vittjning av fällor i havet och i sötvattensområden

Ett alternativ till förslaget att fällor i sötvattensområden och i havet ska vittjas på separata fiskeresor är att inte genomföra det. Detta innebär att kontrollen fortsatt kommer att ha problem med att skilja mellan lax fångad i sötvatten eller havet vid kontroll. Två mindre effektiva alternativ är att antingen kräva separat förvaring i båten eller införa ett system med buntning av lax. Dock kvarstår i båda fallen det faktum att befälhavaren själv i sådana fall har möjlighet att bestämma hur många laxar som ska buntas som havsfångade och därmed räknas av på kvoten. Kontrollerbarheten skulle därmed vara fortsatt låg.

Alternativa lösningar till förhandsanmälan i sötvattensfisket anknuten till delområde 31

Ett alternativ till förslaget om att kräva förhandsanmälan av lax fångad i sötvattensvattensområden anknutna till delområde 31, är att inte genomföra ett sådant krav. Det skulle innebära att myndigheterna enbart på grund av tur och träff skulle kunna kontrollera en landning från det ovannämnda sötvattensområdet. Myndigheten skulle, så som i dagsläget, inte ha några möjligheter till att verifiera uppgifter eller bedöma riktigheten i de uppgifterna som rapporteras från sötvattensfisket av lax. Risken att havsfångad lax rapporteras som sötvattensfångad skulle fortsatt vara lika stor i det berörda området. Alternativt skulle myndigheten kunna föreslå fasta landningstider och fasta landningshamnar. HaV bedömer dock att en sådan åtgärd är mer inskränkande och försvårande för yrkesfisket än förhandsanmälan om landning.

Alternativa lösningar för positionsangivelse för fällor i sötvattensområden och hav

Ett alternativ till att inte införa positionsangivelse på utplacerade fällor innan fällan tas i bruk är att låta det vara som det är i dag. Kustbevakningen (KBV) skulle alternativt kunna lägga tid på att avsöka havsområdet och sötvattensområdet vid fiskets start, och samla in informationen på det sättet istället. Det är dock ett resurskrävande alternativ för kontrollmyndigheterna, och inte heller säkert att fällorna kan lokaliseras. KBV har vid tidigare tillfällen eftersökt fällor som aldrig hittats, trots att yrkesfiskare rapporterat fångst från det genomsökta området. En annan lösning är att kräva ett ansökningsförfarande för utsättande av fällor med position. Ett sådant förslag innebär dock ett mer komplicerat förfarande för både yrkesfisket och HaV.

Att inte införa åtgärderna kan innebära att HaV inte lever upp till sitt ansvar vad gäller Art- och habitatdirektivet om bevarandet av lax. HaV riskerar även att ådra sig ett åtgärds paket av EU-kommissionen med striktare åtgärder och krav än de föreslagna, med anledning av de utpekade riskerna.

3. Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

Yrkesfiskare i sötvattensområden i anknytning till delområde 31

Förslagen gällande förhandsanmälan av lax från sötvattensområden som har direkt anknytning till delområde 31 berör sex yrkesfiskare, baserat på uppgifter från 2019.

Fyra av de ovan nämnda laxfiskarna har fällor i både de berörda sötvattensområdena och i intilliggande hav, och påverkas därmed även av förslaget att inte kunna vittja fällorna vid samma fiskeresor.

Yrkesfiskare som berörs av positionsangivelse för laxfällor

Samtliga 53 laxfiskare som fiskar med laxfällor i delområde 31 berörs av förslaget med positionsangivelse av fällor.

De sex laxfiskare som använder laxfällor i sötvatten i anknytning till delområde 31 berörs också av förslaget. Även de fiskare som använder sig av strömmingsfällor omfattas av förslaget. Under 2019 hade sex yrkesfiskare tillstånd till fiske med strömmingsfällor. Positioner för strömmingsfällorna meddelas redan i samband med tillståndsansökningen till Länsstyrelsen, men är inte lagstadgat.

4. Uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen

Förhandsanmälningar för laxfiske i sötvattensområden anknutna till delområde 31

Sex personer berörs av ett utökat krav på förhandsanmälan för lax i sötvattensområdet anknutet till delområde 31. För dessa innebär förslaget fler samtal till myndigheten, beräknat till två samtal per fiskeresasida. Den faktiska kostnadsökningen för yrkesfiskarna beräknas vara obetydlig då samtalskostnader är inkluderade i de flesta mobilabonnemang. Däremot kräver regleringen en större planering från befälhavarens sida vad gäller beräknad ankomst till hamn och uppskattning av antal laxar ombord.

Förslaget innebär en viss ökning av antalet samtal till myndigheten. Fisket i sötvattensområdet beräknas pågå ungefär 4 veckor efter det att fisket i havet stoppats. Men med hänsyn till att det endast handlar om sex personer kommer förslaget inte nämnvärt att öka belastningen för HaV³.

Att kontrollera landningar av sötvattensfångad lax innebär att någon av kontrollmyndigheterna behöver utföra kontroller av laxfisket i sötvattensområden. Både KBV och HaV har redan i dag i uppdrag att kontrollera fisket och därmed blir dessa kontroller något som ingår i ordinarie planeringen.

Separat vittjning av fällor från hav och sötvattensområden

Fyra yrkesfiskare redovisar idag fångster från både sötvattensområden och delområde 31. Förslaget innebär att dessa inte kan vittja fällor i olika vattenområden under samma fiskeresasida utan istället behöver göra två fiskeresor för att kunna vittja fällor i respektive område. Detta kommer dels ta tid, dels innebär en ökad bränslekostnad. HaV kan emellertid inte göra någon beräkning av vare sig tidsåtgång eller bränslekostnaderna eftersom myndigheten inte har någon vetskap om var fällorna ligger eller hur många vittjningar som görs i sötvatten. Bränslekostnaden beror även på avstånd

³ Samtalen tas emot av Dokumentations- och övervakningsenheten (FMC), som är bemannat dygnet.

och motoregenskaper. Företagens eventuellt ökade kostnader och påverkan kommer dock endast att vara under ett par sommarveckor per år eftersom fisket efter lax i havet pågår under en kort begränsad tid.⁴

De extra fiskeresorna som yrkesfiskarna behöver göra innebär också att ytterligare två samtal om förhandsanmälan behöver göras till myndigheten, se stycket ovan om vad det innebär för laxfiskarna.

Myndigheterna påverkas inte ekonomiskt eller tidsmässigt av åtgärden.

Positionsangivelse för utplacerade redskap för fasta fällor i sötvatten och i havet

Åtgärden innebär ett merarbete för yrkesfiskarna genom att de måste ta reda på fällornas positioner, anteckna dessa och sedan rapportera in dem via ett webbformulär på hemsidan eller genom att ringa till HaV. Att ta reda på fällornas positioner kan antingen göras med hjälp av tekniska hjälpmedel, såsom exempelvis plotter eller hand-GPS, eller genom att använda ett vanligt papperssjökort. Beroende på hur många fällor varje enskild fiskare har och val av metod för att fastställa positionen för utplacerade fällor, kommer arbetskostnaden variera. HaV uppskattar att det tar ca fem minuter för den som väljer att ta ut en fällas koordinater med hjälp av ett papperssjökort och bara någon minut för den som använder en plotter eller GPS. Därutöver tillkommer tid och kostnad för att rapportera in positionerna till HaV. Även här varierar tiden beroende på val av metod och vilken datorvana fiskelicensinnehavaren har, men HaV bedömer att rapporteringen bör kunna ske på mindre tid än en halvtimme. Den faktiska kostnadsökningen för fisket beräknas vara ringa eftersom kostnaderna för dator eller telefon i de allra flesta fall ingår i fasta abonnemang.

I de fall yrkesfiskarna ringer in positionerna till HaV kommer det innebära en mindre administrativ arbetsuppgift för HaV:s anställda. Oavsett om positionsangivelserna kommer in via ett webbformulär eller per telefon behöver myndigheten registrera uppgifterna i ett kartprogram. Även detta innebär en mindre administrativ uppgift. Tio positioner beräknas ta ca tio minuter i anspråk för att importera till ett kartprogram.

5. Uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på

Havs- och vattenmyndigheten har enligt 2 kap. 7 § och 5 kap. 1 § förordningen (1994:1617) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen bemyndigande att meddela föreskrifter om bl.a. begränsande användning av fiskefartyg och fiskeredskap samt yrkesfiskares uppgiftsskyldighet.

⁴ Förra året var fisketiden den 12/6 – 26/6 i havsområdena utanför Skellefte älvs och Lule älvs terminalfiskeområden samt Umeälven. Därefter pågick fisket i terminalfiskeområdena och Umeälv (havet) fram tills den 21/7.

6. Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

EU:s gemensamma fiskeripolitik omfattar åtgärder för bevarande och förvaltning av levande marina akvatiska resurser, dvs. de akvatiska resurserna i haven. De regleringarna som föreslås berör dock i huvudsak det yrkesmässiga sötvattensfisket av lax och dessa omfattas generellt sett inte av EU:s fiskeripolitik. EU-kommissionen har efter granskning av det svenska laxfisket emellertid påtalat att det finns en signifikant risk för illegalt och orapporterat laxfiske och där en av de utpekade riskerna är det sötvattensfiske som bedrivs av yrkesfiskare i direkt anslutning till havet och som även fortsätter efter att fisket i havet är stoppat. HaV gör därför bedömningen att de föreslagna regleringarna överensstämmer med Sveriges skyldigheter.

7. Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

HaV kommer att ta hänsyn till att laxfisket påbörjas i mitten av juni. Information kommer därför att gå ut till yrkesfisket innan bestämmelserna träder i kraft. Föreskrifterna kommer att kungöras i vanlig ordning och i samband med det publicerar HaV information på myndighetens hemsida samt skickar ut ett s.k. "Fiskenytt" till de som prenumerera på nyheter om fiskeregler.

Myndigheten kommer att göra riktade informationsinsatser vad gäller webbformulär och angivande av positioner till samtliga yrkesfiskare som fiskar lax i berörda områden, men även de som fiskar efter andra arter med liknande fällor (exempelvis strömmingsfällor).

HaV kommer också att göra särskilda informationsinsatser till de yrkesfiskare som tidigare inte omfattats av ett förhandsanmälningskrav.

B Kommuner och landsting

Markera med x

Regleringen bedöms inte få effekter för kommuner eller landsting. Konsekvensutredningen innehåller därför inte någon beskrivning av punkten i avsnitt B.

Regleringen bedöms få effekter för kommuner eller landsting. Konsekvensutredningen innehåller därför en beskrivning av punkten i avsnitt B.

C Företag

Markera med x

Regleringen bedöms inte få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Konsekvensutredningen innehåller därför inte någon beskrivning av punkterna i avsnitt C.

Regleringen bedöms få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt. Konsekvensutredningen innehåller därför en beskrivning av punkterna i avsnitt C.

1. Beskrivning av antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen

Vad gäller positionsangivande av fällor som kan fånga lax berör regleringen ca 53 yrkesfiskare i delområde 31 i Östersjön. Ytterligare två yrkesfiskare berörs av positioner av fällor i sötvattensområden i direkt anknytning till delområde 31.

Förslaget om förhandsanmälan påverkar sex yrkesfiskare.

Förbudet mot att vittja i hav och sötvatten vid samma fiskeresor berör fyra yrkesfiskare.

Samtliga yrkesfiskeföretag är s.k. mikroföretag och där majoriteten är enmansföretag.

2. Beskrivning av vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader.

Utöver vad som redogjorts för under punkten A. 4 gör HaV följande bedömning av vad regelförslagen kommer innebära för företagen.

En anmälan av position för fällor i havet och sötvatten kommer ta en förhållandevis lite tid i anspråk eftersom anmälningsförfarandet görs vid början av fisket med fällan. Så länge fällan inte flyttas behöver inget göras och i normalfallet ligger fällorna kvar på samma positioner.

Förhandsanmälan för lax från fiske i sötvattensområde innebär två telefonsamtal till FMC per fiskeresor. Hur många gånger som fällan vittjas kan variera från vittjande en gång per dag till var tredje dag, grovt uppskattat.

För de fyra fiskare som inte längre kommer att kunna vittja sina fällor i havet och i sötvatten vid en och samma resa innebär förslaget en ökad tidsåtgång i form av fler fiskeresor. Fiskeresorna är dock ofta korta eftersom fällorna inte ligger så långt ut från land.

3. Beskrivning av vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen

Utöver vad som redogjorts för under punkten A. 4 gör HaV följande bedömning av vad regelförslagen kommer innebära för företagen.

De fyra yrkesfiskare som berörs kan få vissa ökade kostnad i form av bränslekostnader för fler fiskeresor. Hur stor den kostnaden blir är emellertid svårt att veta eftersom det beror på båtmotor och avstånd till fällorna.

4. Beskrivning av i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen

Eftersom förslagen enbart berör fiskare i delområde 31 och de som yrkesfiskare i direkt anslutande sötvattensområden så påverkas konkurrensförhållandet gentemot de yrkesfiskare som fiskar lax i de södra delarna av Östersjön. Merparten av det svenska laxfisket bedrivs dock av de fiskare som berörs av förslagen och majoriteten av de som bedriver yrkesmässigt fiske efter lax kommer att omfattas av de föreslagna bestämmelserna. Detta, tillsammans med att laxen företrädesvis säljs lokalt, innebär att påverkan på konkurrensen blir ytterst liten.

5. Beskrivning av hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen

De föreslagna ändringarna bedöms inte påverka företagen i några andra avseenden än de som nämnts tidigare i denna konsekvensutredning.

6. Beskrivning av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning

Samtliga företag är mikroföretag med inga eller enstaka anställda. Det saknas därför skäl att ta särskild hänsyn till de små företagen vid reglernas utformning.

D Samråd

Beskrivning av ett eventuellt tidigt samråd

Information om den kommande remissen skulle ha givits vid ett möte med fisket i Luleå den 24 mars 2020. Mötet har dock blivit inställt på grund av Covid-19.

E Kontaktperson

Ange vem som kan kontaktas vid eventuella frågor

För eventuella frågor kontakta:

Elin Hedman, tel: 010 698 63 67, Östersjöenheten för fältkontroll

Elin.hedman@havochovatten.se