

Konsekvensutredning

Förslag till ändrade föreskrifter (HVMFS 2018:11 och FIFS 2004:36) för fiske efter ål i havet, dnr. 1443-2020

A Allmänt

1. Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå

Förbudsperiod

Beståndet av europeisk ål (*Anguilla anguilla*) har minskat kraftigt och arten är idag klassad som akut hotad av IUCN (International Union for Conservation of Nature) samt listad i Appendix II i CITES (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora).

Rådets förordning (EG) nr 1100/2007 av den 18 september 2007 om åtgärder för återhämtning av beståndet av europeisk ål formulerar ett långsiktigt gemensamt mål om att minst 40 % av mängden blankål, som produceras i ett av människan opåverkat bestånd, med stor sannolikhet ska kunna ta sig ut i havet. Förordningen ställer krav på varje enskild medlemsstat att upprätta nationella förvaltningsplaner och vidta åtgärder till syfte att nå detta mål.

Brist på rapportering om mänsklig påverkan på ålbeståndet samt bestånds- och rekryteringsförhållanden är några av skälen till att Internationella havsforskningsrådet (ICES) sedan början av 2000-talet årligen gett råden att försiktighetsansatsen ska appliceras. När försiktighetsansatsen appliceras på ål, ska all mänsklig påverkan som reducerar produktion och utvandring av blankål (fritidsfiske och yrkesfiske på alla stadier, vattenkraft, pumpstationer, föroreningar m.m.) reduceras till, eller hållas, så nära noll som möjligt.

Med hänvisning till ICES råd föreslog EU-kommissionen i samband med ministerrådet i december 2017 att vidta åtgärder för att minska fiskets påverkan på ålbeståndet. Rådet beslöt då att förbjuda fiske efter europeisk ål med en total längd på 12 cm eller mer i unionens vatten i ICES-området, inklusive Östersjön under en sammanhängande tremånadersperiod mellan den 1 augusti 2018 och den 31 januari 2019. Förbudet gällde för unionsfiskefartyg och fartyg från tredjeland samt för kommersiellt fiske från land.

EU:s ministerråd har därefter årligen tagit beslut om att varje medlemsland ska fastställa en förbudsperiod för fiske av ål under tre sammanhängande månader. Villkoren i besluten 2018 och 2019 är likalydande, men skiljer sig från beslutet 2017. De senaste två besluten omfattar ål i alla livsstadier,

även fritidsfiskad ål i alla EU:s vatten och en två månader längre valbar förbudsperiod som sträcker sig mellan augusti till februari.

Sverige har infört förbudsperioden mellan den 1 november och den 31 januari för fiske i havet. Samma förbudsperiod föreslås för ålfisket 2020/2021.

Vad vill HaV uppnå med föreslagna förbudsperioden

Genom förslaget om att fiske efter ål inte får bedrivas under perioden från och med den 1 november 2020 till och med den 31 januari 2021 verkställer HaV artikel 11 i rådets förordning (EU) 2020/123 av den 27 januari 2020 om fastställande för år 2020 av fiskemöjligheterna för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i unionens vatten och, för unionsfiskefartyg, i vissa andra vatten.

Kontrollåtgärder

Som fisket bedrivs idag och med gällande regelverk har Havs- och vattenmyndigheten och Kustbevakningen väldigt små möjligheter att kontrollera ålfisket. Att lyckas få till en kontroll är i praktiken omöjligt eftersom kontrollanterna inte vet var och när landningar sker. Genom ett krav på förhandsanmälan vid landning skulle dock kontrollmyndigheterna få ökade kontrollmöjligheter.

Avsaknaden av kontroll gör också att de inrapporterade uppgifterna som yrkesfiskaren registrerat i sin kustfiskejournal inte kan verifieras. En förbättrad kontroll, men även en ökad kunskap, av det legala ålfisket skulle försvåra möjligheterna för det illegala ålfisket att fortgå. Bland annat genom att göra riskanalyser och upptäcka avvikande beteenden. Det skulle även försvåra för den illegalt fångade ålen att ta sig in på marknaden.

I dag vet myndigheterna inte hur många sumpar som används i ålfisket och inte heller var sumparna är placerade. Detta försvårar kontrollen och innebär också att det finns en risk att det förekommer sumpar som används av personer som saknar tillstånd att fiska ål. Det har även förekommit att sumpar märks med yrkesfiskares namn utan deras vetskap. Av den anledningen vill myndigheten införa anmälningsplikt av sumpar i samband med fiskestart.

Vad vill HaV uppnå med föreslagna kontrollåtgärder

HaV vill med föreslagna åtgärder möjliggöra kontroll av ålfisket och av de sumpar som används i fisket. Med de föreslagna åtgärderna försvåras även fiske av ål som bedrivs utan licens (illegalt).

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

Förbudsperiod

Att inte införa ett förbud för fiske efter ål i svenska kustområden under tre sammanhängande månader mellan den 1 augusti 2020 och den 28 februari 2021 skulle strida mot artikel 11 i rådets förordning (EU) 2020/123.

EU:s medlemsländer får själva avgöra när under perioden de tre sammanhängande månaderna ska infalla. Myndigheten föreslår att förbud för fiske efter ål ska gälla från den 1 november 2020 till den 31 januari 2021. Inför framtagandet av detta förslag har myndigheten gjort en sammanvägd bedömning av effekterna av de tidigare förbudsperioderna för fiske av ål, åtgärder som genomförts inom ramen för den nationella ålförvaltningsplanen för att reducera fiskets påverkan samt möjlighet för den blankål som vandrar ut genom Öresund att bidra till reproduktion.

Kontrollåtgärder

Alternativet till föreslagna regeländringar är att inte införa dem alls. Detta skulle dock innebära att det även fortsättningsvis kommer vara ytterst svårt, för att inte säga omöjligt, för myndigheterna att kontrollera ålfisket och verifiera fångstuppgifter. Detta är dock inte minst viktigt för att leva upp till kraven i CITES-förordningen och Artskyddsförordningen.

3. Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

Regeringen berör yrkesfiske efter ål i havet med stöd av ett särskilt ålfisketillstånd. Under 2020 har ca 125 yrkesfiskare beviljats fisketillstånd för fiske efter ål i havet.

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

Förbudsperiod

Mot bakgrund av att HaV föreslår att förbudsperioden 2020/2021 införs under samma period som 2019/2020, förväntas fångsterna bli lika stora. Under 2019 fångades och landades det ca 85 ton kustfiskad ål. Det är en drygt 40 procentig reduktion i jämförelse med 2018.

Under 2018, vilket var det första året med en förbudsperiod, reducerades ålfiskets fångster cirka 21 ton. Minskningen blev lägre än förväntat, vilket sannolikt beror på de gynnsamma väderförhållanden 2018 som möjliggjorde fiske tidigare under säsongen och under fler dagar jämfört med 2015–2017, dvs. åren innan förbudsperioden infördes.

Fisket startar tidigare i de norra och sydöstra områdena jämfört med i området i sydväst. Det beror på ålens vandringsmönster ut ur Östersjön. Analyser visar även att fisket i högre grad är mer flexibla i tid i de norra och

sydöstra områdena jämfört med i sydväst. Under åren 2015–2017, innan förbudsperioderna infördes, landades 94 procent av den totala svenska fångsten i Skåne län under perioden 1 november till 31 januari. Mer än 90 procent av denna fångst landades i Öresundsregionen (ICES delområde 23). Åren 2018/2019 och 2019/2020 fångades 17.9 respektive 14.2 ton i Öresund. Det är en minskning med 62 respektive 69.7 procent jämfört med åren 2015–2017. Under förutsättning att fiskemönster, väderförhållanden eller sjukdom inte ändras påtagligt under fisket 2020/2021, förväntas förslaget medföra att fångster i samma storleksordning som fisket två tidigare år.

Av de tillståndshavare som rapporterade fångst av ål under 2019, och därmed nyttjade sina tillstånd, bedöms omkring 30 yrkesfiskare påverkas av förslaget i någon omfattning. Under perioden landade sju yrkesfiskare 50–100 % av sin totala fångst och för dessa bedöms påverkan bli omfattande. Under föreslagen period är den genomsnittliga fångsten för dessa personer 3.6 ton/yrkesfiskare, baserat på fisket 2015–2017. För ytterligare sex yrkesfiskare bedöms påverkan bli måttlig. Genomsnittlig fångst för dessa yrkesfiskare under föreslagen period är 0.25 ton/yrkesfiskare, baserat på det genomsnittliga fisket 2015–2017.

Ålen är en art som betingar ett högt pris ut i första handelsled (ca 95 kr/kg) och det ekonomiska bortfallet till följd av förlorad fångst bedöms kunna bli betydande för de yrkesfiskare som påverkas av förslaget i större omfattning. Eftersom fisket i huvudsak sker riktat efter utvandrande blankål sker fisket under den tid på året då ålen vandrar. Möjligheten att kompensera för förlorad fångst genom att styra om fisket till andra tider på året bedöms därför vara begränsad i Öresund jämfört områden längre österut. Om så sker kommer det sannolikt resultera i ett ökat fiske riktat efter uppväxande gulål under andra tider. Ett möjligt scenario är även att vissa av de personer som påverkas av förslaget helt kommer att upphöra med sitt fiske. Förslagets faktiska effekt på mängden fångad ål kommer då bli större än vad som beskrivs som förväntad effekt i ovan delar. Förbudsperioderna bedöms dock inte vara den huvudsakliga anledningen till en minskning i antalet ålfisketillstånd.

Att införa förbudet under den sista valbara perioden påverkar mellan sju till nio personer och förväntas medföra det minst betydande ekonomiska bortfallet. Ett förbud för fiske efter ål under de två tidigaste valbara perioderna skulle innebära ett ekonomiskt bortfall för omkring 120 personer varav betydande ekonomiskt bortfall för knappt 45 personer. Ett förbud för fiske efter ål den 1 oktober till den 31 december skulle innebära ett ekonomiskt bortfall för drygt 70 personer varav betydande ekonomiskt bortfall för drygt 10 personer. Att införa förbudet under någon av dessa tre perioder skulle sannolikt leda till att fler personer helt väljer att upphöra med sitt fiske.

Kontrollåtgärder

Förhandsanmälan kommer innebära ett visst merarbete för ålfiskarna i form av planering och fler samtal till HaV. Exakt hur många samtal det handlar om går inte att få fram då det i dag saknas data om hur många landningar som detta fiske gör per år. Men utifrån antalet dagar som redskapen står ute går det att beräkna ungefärligt hur många gånger de har vittjas. Ryssjor vittjas ungefär var tredje dag och ålbottengarn dagligen. Baserat på detta handlar det om totalt ca 2 450 vittjningar per år, vilket motsvarar ungefär 18 förhandsanmälningar per yrkesfiskare. Denna siffra är dock troligen lägre då en stor del av ålfångsterna sumpas innan de tas i land.

Även kravet på att ålfiskarna ska rapportera fisksumparnas positioner till Havs- och vattenmyndigheten kommer innebära ett visst merarbete beroende på hur många sumpar som respektive fiskare använder, något som HaV i dagsläget alltså helt saknar information om. De ålfiskare som använder sumpar ska dels ta reda på positionerna för de platser där sumparna är placerade, dels rapportera in dem till HaV.

När ålfiskesäsongen påbörjas ringer fiskaren in till myndigheten och anger startdatum för sin fiskeperiod. I samband med detta är förslaget att fiskaren även uppger om denne avser använda sumpar och i så fall positioner för dessa. Detta bör inte medföra några kostnadsmissiga konsekvenser eller större tidsåtgång. Om fiskaren väljer att flytta sina sumpar innebär det dock att ytterligare samtal till myndigheten behöver göras. 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.

De båda förslagen tillsammans kommer i första hand kräva att ålfiskarna planerar sina landningar och har kontroll på positionerna för var deras sumpar är placerade. Den faktiska kostnadsökningen för fisket beräknas vara ringa eftersom det handlar om korta samtal till Havs- och vattenmyndigheten, där kostnaden i de flesta fall är inkluderade i mobilabonnemanget.

För myndighetens räkning innebär kravet på förhandsanmälan att fler telefonsamtal kommer tas emot. Men då det redan finns en skyldighet för de flesta yrkesfiskare att förhandsanmäla sina landningar, kommer dessa samtal inte betyda något egentligt merarbete för myndigheten. Inte heller sammanställningen av positionsangivelserna kommer innebära någon större arbetsbelastning för myndigheten. Varje positionsuppgift beräknas ta ca en minut att importera till kartprogrammet.

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.

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

Regleringen överensstämmer med artikel 11 i rådets förordning (EU) 2019/124 av den 30 januari 2019 om fastställande för år 2019 av fiskemöjligheterna för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i unionens vatten och, för unionsfiskefartyg, i vissa andra vatten. Regleringen överensstämmer också med de mål och principer för den gemensamma fiskeripolitiken som anges i artiklarna 2 och 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken.

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

Föreskrifterna föreslås träda i kraft den 15 maj 2020 för att kunna tillämpas under ålfisket 2020.

HaV avser att i samband med beslutsfattande göra ett särskilt informationsutskick till samtliga fiskelicensinnehavares har fisketillstånd att fiska ål i havet gällande kontroll och rapporteringsåtgärder.

Information och kungörande av föreskrifterna kommer i övrigt att kungöras i vanlig ordning. HaV kommer att även att skicka ut allmän information via myndighetens mejlutskick "Fiskenytt" samt informera på hemsidan.

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

Regleringen gällande fiskestoppet bedöms påverka ca 30 yrkesfiskare, varav åtta yrkesfiskare omfattande och sex yrkesfiskare i måttlig omfattning.

Förslagen om förhandsanmälan och positionsangivelser om sumpar berör ca 125 yrkesfiskare.

Samtliga berörda ålfiskare bedriver sin verksamhet i mikroföretag och där över 70 procent av har en enskild firma. Men det finns även några mindre handelsbolag och aktiebolag med enstaka anställd.

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

Regleringen gällande fiskestoppet bedöms inte påverka företagens tidsåtgång eller administrativa kostnader i större omfattning.

Vad gäller förhandsanmälan och information om eventuella sumpar bedöms de kostnadsmässiga effekterna som små. Tidsåtgången kommer att bestå i att ringa in och anmäla ankomst om landning samt framtagande av positionsuppgifter för sumparna och ringa in dessa uppgifter. Det rör sig om uppskattningsvis ca 20 samtal per fiskare och år. Ålfiskaren bör även ha tillgång till en mobiltelefon, vilket myndigheten förutsätter att samtliga har.

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

Förslaget kan innebära att de företag som tappar delar av sin lönsamhet tvingas styra om sitt fiske till andra tider på året och andra områden än de där de vanligtvis fiskar eller till fiske efter andra arter. I de fall påverkan är omfattande kan regleringen medföra att företagen helt tvingas upphöra med sitt fiske. Här kan dock nämnas att ingen tillståndshavare av ålfisketillstånd får fiska mer än åtta ton ål per år.

Kontroll och rapporteringsåtgärder

De föreslagna ändringarna vad gäller förhandsanmälan och rapportering medför inga andra kostnader.

Förändringar i verksamheten innebär att ålfiskarna behöver planera sitt fiske i samband med förhandsanmälan.

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

Tidpunkten för fiskestoppet förväntas påverka konkurrensförhållanden avsevärt för åtta yrkesfiskare. Bedömt utifrån statistik under åren 2015–2017, så fångas från och med den 1 november till och med den 31 januari mer än 90 % av den totala fångst av ål som då fångas, i Öresund (delområde 23). Det är därför också främst företagare som fiskar i detta område som missgynnas av förslaget.

Eftersom fisket efter ål på västkusten är förbjudet sedan 2012 förmodas den blankål som passerar kustområden i Öresund ha goda möjligheter att vandra utan att ytterligare påverkas från vare sig svenskt eller andra länders fiske, förutsatt att grannländerna väljer samma stopperiod.

Förslagen gällande kontrollåtgärder kommer att rikta sig till samtliga ålfiskare och därför är HaV:s bedömning att reglerna inte kommer att påverka konkurrensförhållandena.

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

Eftersom rådsbeslutet om ett tremånader långt fiskestopp är ettårigt, meddelas förslaget om verkställande genom nationell föreskrift med kort framförhållning. Detta försvårar för företagen att planera sin verksamhet och svårigheter att planera sin verksamhet bidrar till större osäkerhet, vilket kan påverka lönsamhet och investeringsvilja på kort och lång sikt.

De föreslagna ändringarna om förhandsanmälan och positionsuppgifter om fisksumpar 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 yrkesfiskare som bedriver tillståndsgivet riktat fiske efter ål klassas som mikroföretag med max 9 anställda. Någon särskild hänsyn har därför inte tagits vid framtagandet av de kontrollrelaterade reglerna. Däremot har HaV beaktat att det rör sig om små företag vad gäller förslaget om fiskestopp.

Detta förslag innebär att tre sammanhängande månader förläggs under den tid då ett visst antal företag påverkas. Att införa förbudet om tre sammanhängande månader under tidigare del av perioden (augusti 2019

till och med december 2019) skulle få mer omfattande konsekvenser och missgynna ett större antal företag. Dessa konsekvenser har inte bedömts som proportionerliga i förhållande till åtgärdens förväntade effekt på ålbeståndets möjlighet till långsiktiga återhämtning. Samma sak gäller för flera av de andra alternativa perioderna. Bestämmande av stopperiod kräver en avvägning mellan påverkan på yrkesfiskarna och förväntade positiva effekter för ålbeståndet.

D Samråd

Beskrivning av ett eventuellt tidigt samråd

Vid framtagande av förslaget har myndigheten beaktat synpunkter som inkommit från olika intressenter via skrivelser, mejl och telefon.

E Kontaktperson

Ange vem som kan kontaktas vid eventuella frågor

För eventuella frågor om fiskestoppet kontakta:

Sofia Brockmark, tel. 010 - 698 65 81, Enheten för fiskereglering

För eventuella frågor om kontroll och rapporteringsåtgärder kontakta:

Elin Hedman, tel. 010 - 698 63 67, Östersjöenheten för fältkontroll