

Konsekvensutredning avseende remiss gällande ändrade regler för fiske av lax i Östersjön samt fiske med fasta redskap.

A. Allmänt

1. *Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå*

I Sverige finns 16 älvar med naturreproducerande bestånd av lax och som mynnar i Östersjön. Därtill finns det sju älvar som är utbyggda med vattenkraft där det som kompensation för skadan på naturproduktionen av lax utplanteras odlade laxsmolt. Samtliga dessa vattendrag, utom Emån och Mörrumsån, mynnar i Bottniska viken. I varje älv finns ett unikt laxbestånd.

Inom den gemensamma fiskeripolitiken är målet att samtliga fiskade bestånd ska uppnå maximal hållbar avkastning (MSY), vilket för vildlaxbestånden bedöms motsvarar minst 75 % av den potentiella smoltproduktionen för varje enskilt laxbestånd. Inom bl.a. Art- och habitatdirektivet samt de svenska miljömålen finns också mål som främjas av en hållbar förvaltning av laxbestånden.

HaV:s strategi för förvaltningen av laxbestånden är bl.a. att eftersträva en beståndsspecifik förvaltning, att exploateringen av laxbestånden i havet främst ska ske på odlade bestånd och starka vildlaxbestånd samt att reducera exploateringen av svaga laxbestånd som inte nått MSY-målet motsvarande 75 % av potentiell smoltproduktion.

Ministerrådet har beslutat om TAC¹ för fångst av lax i Östersjön. Genom den så kallade relativa stabiliteten fördelas en nationell kvot (andel) av TAC till respektive nation som har fiskerättigheter i Östersjön. HaV har möjlighet att besluta om närmare bestämmelser för hur den svenska laxkvoten får nyttjas. Syftet med förslagen i remissen är bland att styra yrkesfiskets nyttjande av laxkvoten mot odlade och starka vildlaxbestånd samt minska exploateringen av svaga vildlaxbestånd.

Sedan 2015 omfattas yrkesfiskets fångst av lax i Östersjön av landningsskyldighet genom den gemensamma fiskeripolitiken. Baserat på antaganden om hög överlevnad efter återutsättning infördes dock ett undantag för lax som fångas med fasta fällor, bottengarn, ryssjor och burar i Östersjön. Undantaget gällde fram till och med den 31 december 2020. EU-kommissionen har

¹ Totalt tillåten fångstmängd (Total Allowable Catches)

meddelat medlemsstaterna att ett nytt beslut om undantag efter den 1 januari 2021 kräver kompletterande vetenskapliga underlag om överlevnad i fasta redskap som inte ingått i tidigare studier. Ett sådant redskap är den så kallade push up-fällan, även kallad pontonfälla. Eftersom det funnits tveksamheter om hög överlevnad vid frisläppande av lax har det sedan några år utvecklats en modifierad push up-fälla för skonsam hantering och återutsättning med en så kallad vittjanpåse. Vetenskapliga studier under 2019 har visat att överlevnad hos lax frisläppt från push up-fälla och traditionell vittjning är betydligt sämre än fiske med push up-fälla med vittjanpåse.

Inom samarbetsorganet BALTFISH har länderna runt Östersjön utarbetat ett förslag på ny utkastplan för östersjölax vilket innebär förslag om vilka redskap som bör vara undantagna från landningsskyldigheten. Enligt förslaget ska bottengarn, ryssjor och burar även fortsättningsvis (perioden 2021–23) undantas från landningsskyldigheten, dock ej den traditionella push up-fällor eftersom dödlighet av lax vid återutsättning bedöms vara för hög. Push up-fällor som förses med en vittjanpåse av lax ska dock enligt förslaget undantas från landningsskyldigheten då en sådan hantering visat sig öka överlevnaden vid frisläppande betydligt. För att ta hänsyn till den dödlighet som uppstår även om redskap används som bedöms vara mer skonsamma har BALTFISH föreslagit ett tak för utkast av lax på 8 % av den nationella kvoten vilket för Sveriges del skulle innebära 2 333 laxar under 2021. EU-kommissionen har ännu inte (9 april 2021) beslutat om redskap som ger undantag från landningsskyldigheten för lax. Förslagen i denna remiss gäller därför hur HaV:s föreskrifter för fiske med fasta redskap ska utformas med hänsyn till båda alternativen. Det vill säga att det inte finns något undantag från landningsskyldigheten för lax respektive att EU kommissionen kommer besluta om ett undantag från landningsskyldigheten i linje med BALTFISH gemensamma rekommendation.

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

HaV har utrett frågan om att fördela den svenska laxkvoten till fler kvot-/förvaltningsområden än tidigare år i syfte att gå mot en mer beståndsspecifik förvaltning, men gör bedömningen att en sådan indelning i ytterligare flera områden behöver längre tid för att utredas samt utökade samråd med fiske- och miljöintressen. HaV:s förslag innebär därför att den svenska kvoten, likt tidigare år, fördelas till ICES delområde 22–29, 30 och 31 med hänsyn till storleken på produktionen av odlad och vild lax i områdena samt att kvoten främst kommer att nyttjas med fasta redskap i närområdet till laxälvarnas mynningar på kusten. Genom särskilda bestämmelser för nyttjande av kvoten i Luleälvens och Skellefteälvens terminalfiskeområden samt Umeälvens fredningsområden gör HaV bedömningen att andelen odlad lax kommer att öka i den totala fångsten och därmed innebära en lägre exploatering av svaga vildlaxbestånd som inte nått förvaltningsmålen.

Sverige har ett ansvar för att genomföra den gemensamma fiskeripolitiken, i vilken ingår landningsskyldigheten för lax. De nationella föreskrifter som föreslås i denna remiss har tagits fram i syfte att genomföra landningsskyldigheten, dels med hänsyn till nyttjandet av laxbestånden dels med hänsyn till yrkesfiske med fasta redskap efter andra arter än lax. Om inte någon reglering kommer till stånd kommer fisket med fasta redskap att stoppas tidigare på fiskesäsongen än om den föreslagna regleringen genomförs.

3. Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

Regleringen berör totalt ca 100 yrkesfiskare som fiskar lax med fasta redskap. I förhållande till regleringen för år 2020 innebär den föreslagna fördelningen av laxkvoten för år 2021 oförändrade fiskemöjligheter för yrkesfiske efter lax i ICES delområde 22–29 och delområde 30 samt ökade fiskemöjligheter efter lax i delområde 31. När HaV beslutar om fiskestopp för yrkesfiske i havet på grund av att en kvot för en viss fiskart är slut, beslutas också regelmässigt om fiskestopp för fritidsfiske i havet efter arten med andra redskap än handredskap. Ett begränsat antal fritidsfiskare använder fasta redskap för fiske efter lax, som till exempel push up-fällor. HaV:s s.k. stoppföreskrifter för laxfisket kommer alltså även att omfatta fritidsfisket med fasta redskap. På grund av att det är förbjudet att sälja fångster från fritidsfiske i havet innebär ett stopp för fritidsfiske med fast redskap inte någon ekonomisk förlust för dessa fiskare.

EU:s bestämmelser om landningsskyldighet för yrkesfisket efter lax och undantag från denna huvudregel är direktverkande lagstiftning. Eventuella beslut om undantag från landningsskyldigheten berör ca 100 yrkesfiskare som använder fasta redskap. Om EU-kommissionen inte beslutar om ett undantag från landningsskyldigheten för lax som fångas i fasta redskap kan inte sådana redskap användas för fiske när laxfisket är stoppat t.ex. om laxkvoten är slut. Det skulle innebära inkomstbortfall för yrkesfiskare som fiskar med fasta redskap efter till exempel sik under perioder med redskapsstopp för att laxkvoten är slut och fisket stoppat. Motsvarande situation, när det gäller behov att stoppa fisket med fasta redskap inträffar om utkastkvoten på 8 % av den nationella laxkvoten överskrids. Därför behöver nyttjandet av denna utkastkvot dras ut så mycket som möjligt över tiden genom att förbjuda fisket med fasta redskap under perioder när laxfiske är förbjudet men bifångsterna av lax är höga. HaV:s bedömning är att EU kommissionen kommer att besluta om ett sådant undantag från landningsskyldigheten under första halvåret 2021.

Eftersom fångster av lax i fasta redskap är låga efter den 15 september, gör HaV bedömningen att det bör vara tillåtet att använda fasta redskap även om de inte är undantagna från landningsskyldigheten för lax om fisket sker senare än den 15 september. Det öppnar för möjligheten att t.ex. använda push up-fälla utvecklade för fiske efter siklöja utan att använda vittjanpåse. Den mängd lax som fångas i detta fiske bedöms vara så låg att den inryms i den del av laxkvoten som inte fördelas till laxfiske inom delområde 22-29, 30 respektive 31.

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

Eftersom HaV:s förslag om fördelning av laxkvoten för år 2021 inom ICES delområde 22–29, 30 samt 31 inte innebär minskade fiskemöjligheter i något område, gör HaV bedömningen att detta inte innebär kostnadsmässiga konsekvenser för yrkesfisket för år 2021 utöver förbättrade möjligheter till inkomster i delområde 31, där förslaget innebär att kvoten ökar.

EU:s bestämmelser om landningsskyldighet för yrkesfisket efter lax och eventuella undantag från denna huvudregel är direktverkande lagstiftning. Merkostnaden för yrkesfisket att anpassa fiske med fasta redskap till landningsskyldigheten är alltså inte en följd av förslagen i denna remiss. Förslagen i denna remiss när det gäller länsstyrelsernas möjlighet att besluta om tillstånd för fiske med strömmings push up-fälla, bestämmelser om fisket efter lax i terminalfiskeområdena samt redskapsstopp när fångst och utkast av lax bedöms vara som högst har som syfte att i så hög

grad som möjligt möjliggöra fiske med fasta redskap efter andra arter än lax utan att fisket behöver stoppas med hänsyn till landningsskyldigheten för lax.

Förslaget om att införa två nya redskapskoder för push up-fälla respektive för strömmings push up-fälla bedöms inte innebära ökade administrativa kostnader för yrkesfisket.

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

Havs- och vattenmyndigheten har enligt 2 kap. 7 §, 5 kap. 1 § och 6 kap. 8 § förordningen (1994:1617) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen bemyndigande att meddela föreskrifter om bl.a. förbud eller begränsning i användandet av fiskeredskap och yrkesfiskares uppgiftsskyldighet samt föreskrifter som behövs för verkställighet av fiskeförordningen.

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

Den gemensamma fiskeripolitiken omfattar åtgärder för bevarande och förvaltning av levande marina akvatiska resurser, dvs. de akvatiska resurserna i haven. Medlemsstaterna ska bestämma hur deras nationellt tilldelade kvoter ska fördelas och därvid ta vissa hänsyn (se art. 16 i grundförordningen²) och förslaget överensstämmer med dessa skyldigheter. Medlemsstaterna har skyldighet att kontrollera att fisket som bedrivs följer reglerna (se bl.a. art. 36.3 i grundförordningen och art. 5 i kontrollförordningen³). HaV får i egenskap av behörig myndighet i Sverige genom nationella beslut komplettera och stärka kontrollbestämmelser i den gemensamma fiskeripolitiken, enligt artikel 19 och 20 i grundförordningen jfr. med 3.2 i kontrollförordningen. Den gemensamma fiskeripolitiken omfattas till stor del av EU:s exklusiva befogenheter. I syfte att kunna fullgöra de kontrollskyldigheter Sverige har som medlemsstat behöver EU:s kontrollbestämmelser i vissa fall kompletteras. Den föreslagna regleringen överensstämmer därför med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

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

Information kommer att gå ut till yrkesfisket genom HaV:s nyhetsbrev till fisket innan bestämmelserna träder i kraft och föreskrifterna kommer att kungöras i vanlig ordning.

B. Kommuner och landsting

Regleringen bedöms inte få effekter för kommuner eller landsting.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken

³ Rådets förordning (EG) nr 1224/2009 av den 20 november 2009 om införande av ett kontrollsystem i unionen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs

C. Företag

Regleringen bedöms få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.

Förslaget till fördelning av laxkvot innebär oförändrade eller utökade möjligheter för yrkesfisket med fasta redskap efter lax inom delområde 22–29, 30 och 31 jämfört med vad som blir fallet om bestämmelserna inte införs. Anpassningar till landningsskyldigheten för lax vid fiske med fasta redskap innebär att yrkesfisket med fasta redskap efter andra arter än lax påverkas negativt.

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

Totalt bedriver ca 100 yrkesfiskare fiske med fasta redskap på norrlandskusten. Fisket bedrivs i varierande grad även med andra redskap som trål och garnfiske. Företagen klassas, med några undantag, som mikroföretag med färre än tio anställda.

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

Fördelningen av laxkvoten innebär inga administrativa kostnader för företagen. Landningsskyldigheten och förslag till nationella regler för anpassning till landningsskyldigheten innebär att företagen behöver rapportera på ytterligare en redskapskod om de fiskar med push up-fälla med vittjanpåse.

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

Landningsskyldigheten och förslag till nationella regler för anpassning till landningsskyldigheten innebär att företagens möjlighet att fiska med fasta redskap reduceras.

Om EU-kommissionen inte beslutar om ett undantag från landningsskyldigheten för lax som fångas i fasta redskap kan inte sådana redskap användas för fiske när laxfisket är stoppat t.ex. om laxkvoten är slut. Det skulle innebära en betydande intäktsförlust för de yrkesfiskare som i högre utsträckning har intäkter från fiske efter sik och andra arter under tid då fiske efter lax är förbjudet.

Om EU kommissionen beslutar om ett undantag från landningsskyldigheten för lax enligt BALTFISH rekommendation blir det möjligt att fiska med redskap som är undantagna från landningsskyldigheten under tid då laxfisket är förbjudet så länge som inte utkastkvoten för lax är fullt nyttjad. De yrkesfiskare som inte redan fiskar med push up-fälla med vittjanpåse behöver då utrusta sina push up-fällor med vittjanpåse för att kunna fiska under tid när fisket efter lax är förbjudet. För att inte överskrida den tillåtna utkastkvoten motsvarande 8 % av den nationella laxkvoten (2 333 laxar) måste dock även fisket med de redskap som är undantagna från landningsskyldigheten begränsas under viss tid då utkast av lax förväntas vara stort.

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

Fördelningen av laxkvoten på delområde 22-29, 30 och 31 bedöms inte påverka konkurrensförhållandena för företagen eftersom fördelningen följer samma princip som föregående år. Landningsskyldigheten för lax bedöms särskilt missgynna de företag vars fiske med fasta redskap i högre utsträckning är inriktat på fångst av andra arter än lax under tid då laxfisket är förbjudet.

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

Inte utöver det som beskrivits ovan.

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

Hänsyn har vid förslaget utformning tagits till att det är små företag som berörs.

D. Samråd

Beskrivning av ett eventuellt tidigt samråd

HaV har bildat en arbetsgrupp för beredningen av ärendet där berörda länsstyrelser, Jordbruksverket samt Kustbevakningen ingår.

HaV har också genomfört två samråd under framtagande av förslagen i denna remiss. Inbjudan till dessa digitala samråd har skickats till yrkesfiskets organisationer, fiskerättsägareorganisationer i älvarna samt andra fiske- och fisketurismorganisationer samt berörda regioner och kommunförbund. Totalt har inbjudan skickats till ca 80 adressater. Ett samråd hölls den 14 och 15 januari 2021, där den biologiska rådgivningen presenterades av SLU Aqua och ändringar i föreskrifter för särskilt fisket i älvarna i Norrland behandlades. Ett samråd hölls den 4 mars 2021 där den biologiska rådgivningen presenterades samt diskuterades särskilt ändringar i föreskrifterna för fiske efter lax i Östersjön och för fisket med fasta redskap mot bakgrund av landningsskyldigheten inom den gemensamma fiskeripolitiken. Samrådet den 4 mars genomfördes som två separata möten. Ett samråd under förmiddagen då samtliga intressenter var inbjudna och ett samråd under eftermiddagen där endast yrkesfisket var inbjudet. Sammantaget deltog på dessa möten ca 120 personer, varav ca 50 personer den 4 mars.

Samrådet den 4 mars gav sammantaget stöd för, även om det fanns avvikande uppfattningar, att bibehålla tre kvotområden enligt förslaget i denna remiss samt för en fördelning av laxkvoten enligt detta förslag. När det gäller frågan om bestämmelser för fiske inom terminalfiskeområdena kom det mer tydligt fram olika uppfattningar inom yrkesfisket beroende på om man fiskade inom eller utanför dessa områden. Genomförandet av landningsskyldigheten innebär generellt en utmaning för yrkesfisket och det är tydligt att detta även gäller för yrkesfiske med fasta redskap som fångar såväl lax som andra arter.

E. Kontaktperson

För eventuella frågor kontakta:

Håkan Carlstrand, Fiskeregleringsenheten, tfn. 010 698 62 40, eller
Jens Persson, Fiskeregleringsenhet, tfn. 010-698 63 54

För frågor gällande fiskerikontroll, rapportering av fiske och redskapskoder för fasta redskap:

Elin Hedman, Enheten för fältkontroll, tfn. 010-698 63 67