

Konsekvensutredning dnr HaV 2025-000494 om ändrade krav för det satellitbaserade kontrollsystemet för fartyg

A. Redogörelse för problemet, konsekvenser och alternativ

1. Beskrivning av problemet och vilken förändring som eftersträvas

I kontrollförfordningen¹ anges att medlemsstaterna ska använda ett satellitbaserat kontrollsystem (vessel monitoring system, VMS) för fartyg för att på ett effektivt sätt kunna övervaka den fiskeverksamhet som bedrivs av fiskefartyg som för deras flagg, oavsett var dessa fartyg befinner sig, samt fiskeverksamhet av andra länders fartyg i medlemsstaternas vatten. Kravet gäller i dagsläget för fiskefartyg med en totallängd på 12 meter eller mer. Det är upp till medlemsstaterna hur de vill reglera vilken satellitföljare fartygen ska ha och om staten genom någon form av stöd ska ersätta aktörerna för kostnaderna för utrustning och datatrafik.

Svenska fiskefartyg och HaV använder idag Inmarsat C som kommunikationssatellitssystem och Sailor 6140 mini C som satellitföljare. Idag är grundkravet för svenska fartyg att de ska skicka positionsangivelse en gång per timme². Inom vissa områden, till exempel Skagerrak och vissa marina skyddade områden, finns det krav på mer frekvent positionsrapportering.

Sailor 6140 mini C har vissa tekniska begränsningar, vilket gör den olämplig att använda i områden där det är krav på positionsrapportering med en frekvens oftare än var 15:e minut. I dag klarar svenska fiskefartyg, grund av tekniska begränsningar i den nuvarande satellitföljaren, inte av att sända positionsrapporter var 10:e minut och samtidigt sända in sina uppgifter i elektronisk loggbok. Kravet på 10-minutsrapportering finns i dag i vissa marina skyddade områden i Nordsjön. Dessutom har Norge numera ett krav på att norska fartyg ska sända positionsrapporter var 10 minut, varför risken för att detta framöver kommer att bli ett krav för att fiska i norska vatten är tämligen hög. Det finns därför behov av att se till att svenska fiskefartyg som ska vara

¹ 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, 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.

² 2 kap. 1a § Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2018:11) om befälhavares skyldigheter att rapportera och anmäla yrkesmässigt fiske i havet

utrustade med satellitföljare har en utrustning som klarar av att sända positionsrapporter minst var 10:e minut parallellt med att de klarar av att sända e-loggbok via satellit.

Det finns alternativ till att använda kommunikationssatellitssystemet Inmarsat C som idag används av Sverige. Exempelvis använder Danmark och Tyskland satellitnätverket Iridium. I jämförelse med Inmarsat C anses satellitnätverket Iridium ha bland annat bättre täckning, särskilt mot polerna, då Iridium använder sig av ett nätverk av 66 satelliter.

I och med den tekniska utvecklingen och nya unionsbestämmelser med fler marina skyddade områden med fiskerestriktioner där högre frekvens av rapporter från satellitföljaren efterfrågas, ser vi ett behov av att göra det möjligt att vid behov byta ut den tekniska utrustningen, Inmarsat Sailor 6140 M mini-C, ombord på fiskefartygen och de tjänster som är kopplade till den. Vi har konstaterat att det finns flera leverantörer av denna typ av teknik och tjänster på marknaden. Vi ser därför att vi, genom att genomföra en koncessionsupphandling, kan öppna upp för fiskets aktörer att erhålla bättre konkurrensutsatta priser på både utrustning, abonnemang och trafikavgifter.

Målet är att alla svenska fartyg med en totallängd på 12 m och över ges möjlighet att på ett smidigt sätt uppfylla de krav som ställs i gällande EU-förordningar och avtal med tredjeland. För de fartyg som bedriver fiske eller transiterar i områden med krav på positionsrapportering var 10:e minut medför förslaget möjlighet att välja en ny satellitföljare som klarar av att uppfylla dessa krav. De som inte fiskar i sådana områden ges möjligheten att antingen fortsätta använda nuvarande tekniska lösning med kommunikation via Inmarsat C eller att, om de så föredrar, byta till kommunikation via det upphandlade alternativet.

Precis som idag ska de aktörer som bedriver fiskeverksamhet med fiskefartyg bära sina egna kostnader. Förändringen består av att de istället för nuvarande administration ska ingå avtal om abonnemang och datatrafik direkt med den upphandlade aktören. Det nuvarande tillvägagångssättet att HaV faktureras för fiskets kostnader för abonnemang och trafikavgifter, och sedan i sin tur fakturerar fiskets aktörer dessa kostnader, ska upphöra.

Den största förändringen för fiskets aktörer i och med förslaget är att de kommer att behöva teckna ett abonnemang med den upphandlade dataserviceleverantören. Detta oavsett om de väljer att behålla sin nuvarande satellitföljare eller om de väljer att byta till ett upphandlat alternativ som dataserviceleverantören tillhandahåller.

2. Beskrivning av vilka konsekvenser som bedöms uppstå om ingen åtgärd vidtas

Vi öppnar nu upp för att ge fiskets aktörer möjlighet att välja mellan nuvarande tekniska lösning och en upphandlad modernare lösning. Om vi inte öppnar upp för ett alternativ till nuvarande satellitföljare Sailor 6140 mini C så innebär det att befälhavare på fartyg som önskar transiterar genom vissa områden i Nordsjön inte klarar av att leva upp till de krav på positionsrapportering som idag ställs av kuststaterna. Befälhavaren behöver därför välja att antingen gå vid sidan av områdena, med ökade bränslekostnader och miljöpåverkan som följd, eller gå igenom områdena och då bryta mot regelverket med risk för rättsliga påföljder. Vidare finns det en risk för att befälhavarna på fartygen inte kommer att klara av att följa de krav på positionsrapportering var 10:e minut som vi bedömer sannolikt kommer att införas för fiske på norska vatten inom en snar

framtid. Och då blir konsekvensen att fartygen inte har möjlighet att fiska på norska vatten med minskade fångster och lönsamhet som följd.

För HaV består konsekvenserna (om ingen åtgärd vidtas) av en fortsatt hög administrativ kostnad för att hantera faktureringen gentemot fiskets aktörer och kostnader förbundna med att stå som mellanhand för fiskets aktörers kostnader för det satellitbaserade kontrollsystemet.

3. Beskrivning av de olika alternativ som finns för att uppnå förändringen och de fördelar respektive nackdelar som bedöms finnas med dessa

Vi har identifierat två huvudsakliga alternativ för att uppnå förändringen.

Det första alternativet (1) är att fastställa tekniska och funktionella krav på utrustning i föreskriften och sedan låta aktörerna välja leverantör av abonnemang fritt, så länge utrustningen uppfyller de tekniska kraven. Det andra alternativet (2) är att HaV upphandlar en leverantör som tillhandahåller sina tjänster med användande av sådan utrustning som uppfyller tekniska krav.

1: Ställa tekniska och funktionella krav i föreskriften och utifrån dessa låta fiskets aktörer fritt välja leverantör och utrustning

-Fördelar:

Detta alternativ ger stor valfrihet för fiskets aktörer att hitta leverantör av de tjänster och utrustning som passar det specifika fartyget bäst. De kan även välja att byta leverantör om någon annan erbjuder bättre villkor.

Alternativet ger större möjlighet för fiskets aktörer att välja att uppdatera utrustning i takt med att tekniken utvecklas.

-Nackdelar:

Ett större ansvar läggs på fiskets aktörer för att själva välja rätt system som uppfyller regelverken och som uppfyller de tekniska och funktionella krav som ställs i föreskriften. Om utrustningen efter installation visar sig inte motsvara de tekniska kraven påverkas fartygets möjligheter att fiska till dess att fungerande utrustning finns installerad.

För Havs- och vattenmyndigheten blir det tekniskt utmanande och kostsamt att ha möjlighet att hantera olika typer av satellitföljare och kommunikationssatellitsystem. För detta alternativ behöver Havs- och vattenmyndigheten utveckla någon form av IT-plattform som kan hantera olika typer av kommunikationssatellitsystem, satellitföljare och abonnemang. Denna plattform ska sedan förvaltas och samtliga lösningar som väljs av fisket ska testas och verifieras innan de kan tas i bruk. Det här kräver kompetens som endast delvis finns på myndigheten idag varför rekrytering kommer att bli nödvändig. Vidare är det risk att det blir många kontaktytor med olika leverantörer vilket ökar behovet av personal på Havs- och vattenmyndigheten ytterligare.

Det finns endast ca 130 svenska fiskefartyg som har VMS idag. Detta gör att möjligheterna till skalfördelar är små. Att olika dataserviceleverantörer ska utveckla lösningar för att kunna leverera data till myndighetens IT-plattform kan bli kostsamt, kostnader som då behöver bäras av fisket. Ett alternativt scenario här är att ett företag hinner först med att utveckla en lösning som fungerar enligt de krav som ställs för att kunna leverera till myndighetens IT-plattform. Detta företag skulle då troligen väljas av merparten av de svenska företagen och få en form av monopolställning på marknaden.

2: Genomföra en koncessionsupphandling av leverantör

-Fördelar:

Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för att det upphandlade alternativet är i enlighet med existerande föreskrifter och förordningar och att det fungerar mot myndighetens system och infrastruktur.

Den regelbundna konkurrensutsättningen syftar till att möjliggöra en bättre prisbild för fiskets aktörer än den nuvarande lösningen. Vidare borde även omständigheten att Havs- och vattenmyndigheten upphandlar för samtliga berörda aktörer innebära möjligheter till ett lägre pris än om varje aktör hade handlat sitt eget abonnemang och sin egen utrustning separat.

-Nackdelar:

Detta alternativ innebär minskad möjlighet för fiskets aktörer att själva välja utrustning som passar för deras unika omständigheter.

Alternativet ger mindre möjlighet för Havs- och vattenmyndigheten och fiskets aktörer att välja att uppdatera utrustning i takt med att tekniken utvecklas.

4. Beskrivning av det eller de alternativ som bedöms lämpligast och av vilka skäl

Vår bedömning är att det lämpligaste alternativet för att nå målet med förändringen är att koncessionsupphandla en dataserviceleverantör.

Vi bedömer att det första alternativet inte är genomförbart då det skulle innebära alltför höga kostnader för myndigheten att kunna ta emot och hantera många olika tekniklösningar. Genom att vi gör upphandlingen så tar vi på oss ansvaret för att den valda tekniska lösningen klarar av de krav som ställs.

Upphandlingen medför konkurrensutsättning vilket bör kunna ge fördelaktiga priser både för fiskets aktörer och för Havs- och vattenmyndigheten.

B. Förslagets relation till EU-rätten

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

Regleringen överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. I artikel 9 i kontrollförordningen framgår att fartyg med en totallängd på 12 meter eller mer ska vara utrustade med ett satellitbaserat kontrollsystem. Det finns ytterligare kompletterande bestämmelser om det satellitbaserade kontrollsystemet i artiklarna 18 – 28 i kommissionens genomförandeförordning³. Nationella detaljbestämmelser finns i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2018:11).

Genom förordning (EU) 2023/2842⁴ har kontrollförordningen reviderats bl.a. i fråga om VMS-krav. Dessa ändringar medför dels att bestämmelser om kontrollsystem för fartyg utsträcks till att gälla samtliga fartyg oavsett totallängd, dels att de övergripande tekniska kraven gjorts teknikneutrala. För fartyg med en totallängd understigande 12 meter ska det vara möjligt att registrera och överföra positionsdata genom enklare system som inte behöver vara fast installerat på fartyget och som kommissionen kommer att ta fram på begäran av medlemsstaterna. Dessa delar av de nya bestämmelserna ska börja tillämpas från den 10 januari 2028. Nuvarande förslag bedöms kunna omhänderta även de ändringar som kommer införas med anledning av revideringen, såvitt avser fiskefartyg med totallängd på 12 meter eller mer. Kompletterande nya föreskriftsbestämmelser för fartyg med en totallängd understigande 12 meter kommer införas i föreskrifterna senare inför 2028, efter att kommissionens genomförandeförordning har uppdaterats med genomförandebestämmelser för dessa aktörer.

C. Analys av förslagets konsekvenser

1. Beskrivning av de övergripande konsekvenserna

Förslaget syftar till att ge företag möjligheter att välja att installera och använda en modernare satellitföljare än den som i nuläget används. Detta ska göra det lättare att uppfylla krav på mer frekvent positionsrapportering i vissa fiskeområden och att positionsrapportera till en lägre kostnad.

2. Beskrivning och beräkning av förslagets kostnader och intäkter för

a. Staten

Den nuvarande hanteringen av kostnaden för kontrollsystem för fartyg (VMS) innebär ett omfattande administrativt arbete för myndigheten. Upplägget innebär i praktiken att myndigheten agerar mellanhand mellan leverantören och fiskelicensinnehavarna på de berörda fartygen. I

³ Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 404/2011 av den 8 april 2011 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1224/2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs.

⁴ 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) nr 1005/2008 och Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2016/1139, (EU) 2017/2403 och (EU) 2019/473 vad gäller fiskerikontroll.

nuläget debiterar leverantören myndigheten för fiskets kostnader, både den månatliga abonnemangskostnaden och trafik kostnader. Denna klumpsumma behöver sedan fördelas på fiskelicensinnehavarna för berörda fartyg och sedan skickar myndigheten fakturor till varje fiskelicensinnehavare. Det innebär att myndigheten under perioder har relativt mycket pengar utestående.

Den nuvarande hanteringen av faktureringen uppskattas ta ca 0,3 årsarbetskrafter i anspråk, och kommer att försvinna med nuvarande förslag.

Precis som idag kommer HaV att behöva ha ett eget abonnemang för att vid behov kunna polla⁵ fartyg, dvs skicka en förfrågan om att ta emot positionsrapportering. Det kommer dessutom för HaV tillkomma en kostnad för att ha en server hos den upphandlade leverantören.

b. Kommuner

Förslaget kommer inte att få någon påverkan på kommuner.

c. Regioner

Förslaget kommer inte att få någon påverkan på regioner.

d. Företag

Eftersom det pågår en koncessionsupphandling av dataserviceleverantör för satellitföljare och tillhörande tjänster är det för närvarande inte klart vad kostnaderna kommer att bli. De kostnadsuppskattningar som redovisas nedan är baserade på prisuppgifter från en potentiell dataserviceleverantör.

Nuvarande kostnader

För närvarande (februari 2025) betalar fiskelicensinnehavarna dels in månadsavgift på 75 US \$ (enligt uppgift från leverantör kommer denna att höjas till 85 US \$ under 2025) och sedan betalar fiskelicensinnehavarna trafikavgifter vars storlek beror på hur mycket data de skickar via satellit. Under 2023 var den genomsnittliga kostnaden 11 343 kr per år och fartyg, där 7 497 kr var för fast månadsavgift och 4 095 kr var för trafik kostnader.

Från och med år 2026 kommer troligtvis frekvensen för positionsrapportering att öka till var 30:de minut (kommissionens ändring av genomförandeförordningen pågår ännu), jämfört med dagens en gång per timme (nationell reglering i föreskrifterna HVMFS 2018:11). Detta kommer att öka fiskelicensinnehavarnas kostnader jämfört med nuvarande kostnader.

Kostnader med nya förslaget (ungefärliga)

Inköp och installation av en ny satellitföljare beräknas kosta ungefär 30 000 kr per fartyg. För investeringar i kontrollsystem för fartyg finns det möjlighet att söka stöd⁶ hos Jordbruksverket för upp till 80 procent av investeringskostnaden.

⁵ Att polla ett fartyg innebär att man skickar en signal till fartygets satellitföljare för att kontrollera att den fungerar och kan skicka ett svar i form av en position.

⁶ <https://jordbruksverket.se/stod/eus-politik-for-jordbruk-och-fiske/havs--fiskeri--och-vattenbruksprogrammet>

Abonnemang beräknas kosta ungefär 3 500 kr per år och fartyg. I abonnemanget kan det komma att ingå en viss mängd datatrafik. För datatrafik utöver den mängd som eventuellt ingår i abonnemanget beräknas kostnaden bli ungefär 11,5 kronor per Kbyte.

Det kan även tillkomma vissa engångsavgifter, till exempel aktiveringsavgift eller deposition, för att aktivera ett abonnemang.

Med nuvarande lösning får fiskelicensinnehavarna betala månadsavgiften oavsett om fartygen är aktiva eller inte. Detta kan vara kostsamt för fartyg som främst används i säsongsbaserade fiskerier. Åtminstone en av de möjliga leverantörerna har en möjlighet att mot en mindre avgift kunna pausa abonnemanget under perioder där fartyget är inaktivt och därmed inte lämnar hamn.

e. Andra enskilda

Förslaget kommer inte att få någon påverkan på andra enskilda.

3. Beskrivning och, om möjligt, en beräkning av andra relevanta konsekvenser än sådana som anges i punkten 1

Genom att fiskelicensinnehavaren tecknar abonnemang direkt med dataserviceleverantör av VMS kommer fiskelicensinnehavaren att faktureras mer regelbundet än med det nuvarande systemet där fiskelicensinnehavaren endast faktureras en till två gånger per år. Det ger företagen bättre möjlighet att löpande få överblick över sina kostnader. Dessutom får företagen ett mer direkt affärsförhållande med dataserviceleverantören, inklusive bättre tillgång till kundsupport i de fall det uppstår problem med utrustning eller tjänster.

4. Redogörelse för vilka åtgärder som vidtagits för att förslaget inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå dess syfte

Förslaget innebär att fiskelicensinnehavaren får möjlighet att välja mellan att behålla nuvarande satellitföljare eller att gå över till det upphandlade alternativet. Genom att vi ger fiskelicensinnehavaren möjlighet att välja mellan två olika alternativ, varav det ena alternativet innebär att de behåller sin nuvarande satellitföljare, bedömer vi att vårt förslag uppnår sitt syfte utan att medföra onödiga begränsningar. Förslaget innebär en möjlighet att välja en annan satellitföljare men ger även möjligheten att behålla nuvarande satellitföljare.

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

Eftersom fiskelicensinnehavaren har möjlighet att behålla sitt nuvarande system eller byta till det upphandlade alternativet om/när fiskelicensinnehavaren själv väljer, bedömer vi att det inte behöver tas någon särskild hänsyn till tidpunkten för ikraftträdande. Fiskelicensinnehavaren kommer dock att behöva teckna ett abonnemang med den upphandlade dataserviceleverantören. Information kommer lämnas på sedvanliga sätt, via HaV:s hemsida och Fiskenytt.

6. Beskrivning av hur och när konsekvenserna av förslaget kan utvärderas

Vi kommer löpande att följa upp hur stor andel av fiskelicensinnehavarna på fartygen som använder respektive satellitföljare. Vid de regelbundna dialogmöten som hålls mellan Havs- och vattenmyndigheten och representanter från fiskerinäringen kommer det att finnas möjlighet att diskutera hur fiskerinäringen upplever samarbetet med den utpekade dataserviceleverantören och funktionaliteten i den nya satellitföljaren.

D. Kommuner och regioner

Förslaget bedöms inte inskränka det kommunala självstyret.

E. Rättsliga grunder

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

5 kap. 1 och 7 §§ förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen

F. Kontaktperson

För eventuella frågor kontakta:

Ylva Mattson, Fiskeriövervakningsenheten, ylva.mattsson@havochvatten.se eller tfn. 010-698 62