

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Näringsdepartementet

Yttrande över Havs- och vattenmyndighetens redovisning av uppdrag om generellt stopp för bottentrålning i skyddade områden

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

I remissen anges att förslaget i detta skede inte innebär några direkta effekter på yrkesfisket och övriga företag. Regelrådet kan dock inte utesluta att förslaget kommer att få effekter av betydelse för berörda företag och väljer därför att yttra sig i ärendet.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller redovisning av Havs- och vattenmyndighetens regeringsuppdrag att utreda och föreslå ändringar i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen¹ för att genomföra ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen, samt hur möjlighet till begränsade undantag kan ges i förvaltningsplanen. I uppdraget ingår att sammanställa och beskriva alla befintliga undantag från trålfiskeförbudet både i och utanför marina skyddade områden innanför trålgränsen. Havs- och vattenmyndigheten ska vidare redovisa hur ett generellt stopp för bottentrålning kan införas i övriga svenska skyddade områden utanför trålgränsen och tillämpas även på utländska fiskefartyg.

I remissen föreslås ändringar i fiskeförordningen. Det föreslås att fiske med trålredskap som släpas i botten ska vara förbjudet i vissa marina skyddade områden² i vatten innanför 12 nautiska mil från baslinjen i de områden fiskefartyg från andra medlemsstater inom Europeiska unionen inte har tillträde till fiske enligt 13 a § fiskelagen (1993:787). Det gäller inte om något annat sägs i föreskrifter som Havs- och vattenmyndigheten har meddelat. Det föreslås även att Havs- och vattenmyndigheten ska få meddela föreskrifter om undantag från förbudet om länsstyrelsen eller kommunen begär det. Ett sådant undantag föreslås endast få beviljas om det framgår av skötselplan, bevarandeplan eller motsvarande dokument att undantaget inte påverkar att syftet med skyddet uppnås.

Det anges inte något ikraftträdandedatum för förslaget.

¹ Benämns i det följande som fiskeförordningen.

² Enligt 7 kap. 2 §, 4 §, 11 §, 27 § 1 st 1-2 och 28 § miljöbalken (1998:808).

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Som framgår ovan redovisas i remissen Havs- och vattenmyndighetens regeringsuppdrag att utreda och föreslå ändringar i fiskeförordningen för att genomföra ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen samt hur möjlighet till begränsade undantag kan ges i förvaltningsplanen.

Vidare anges i konsekvensutredningen att då förslaget omfattar administrativa förändringar hos beslutande myndigheter kring hur arbetet med reglering av bottentrålfiske får bedrivas i marina skyddade områden, omfattar konsekvensutredningen inte de följd effekter rörande de förändringar som förslaget kan ge upphov till vad gäller fiskets bedrivande. Det anges att de mer direkta effekterna för fisket istället får bedömas i de fall arbetet leder fram till faktiska förändringar för fisket. Den totala omfattningen av fisket med bottentrål innanför trålgränsen, såväl inom som utanför marina skyddade områden, framgår i tabell 1-6 i redovisningen av uppdraget.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren visserligen föreslår förordningsändringar i enlighet med uppdraget. Regelrådet ställer sig dock, som framgår ovan, något frågande till att effekterna för berörda inte har utretts fullt ut.

Regelrådet finner att bakgrund och syfte med förslaget är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges att förslaget har tagits fram i enlighet med uppdraget under en process som involverat samråd med berörda intressenter. Ett alternativ till att införa ett generellt stopp för bottentrålning i marina skyddade områden anges vara att fortsätta i befintligt arbetssätt inom ramen för plattformen för fiskereglering där Havs- och vattenmyndigheten kontinuerligt arbetar med fiskereglering i marina skyddade områden. Det anges pågå ett omfattande arbete med att se över behov av fiskereglering i marina skyddade områden samt att genomföra nödvändiga bevarandeåtgärder. Fiskeregleringar tas fram utifrån vetenskapliga underlag och i samrådsprocesser med berörda aktörer. Arbetet omfattar även åtgärder för att säkerställa att bottentrålning inte ska utgöra ett hot mot utpekade bevarandevärden i marina skyddade områden.

Vidare anges att Havs- och vattenmyndigheten kan se fördelar med ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden då detta innebär att det blir tydligt att redskapen med potentiellt störst bottenpåverkan särskilt ska beaktas i marina skyddade områden. Samtidigt ställer det ytterligare krav på länsstyrelser och kommuner i deras arbete med att utveckla skötselplaner och bevarandeplaner för att ge utrymme för begränsade undantag där så anses nödvändigt. Även arbete med att förtydliga syftesbeskrivningar för dessa skyddade områden kan behövas, så att det tydligt framgår hur skötselplanen bidrar till att nå syftet med det marina skyddade området.

Regelrådet finner att beskrivningen av alternativa lösningar och effekter av om någon reglering inte kommer till stånd, är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen anges att förslaget bedöms vara förenligt med de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU.

Även om det hade varit önskvärt med en utförligare motivering till förslagsställarens bedömning, finner Regelrådet att beskrivningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen anges att i det fall regeringen beslutar att införa ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen krävs ett förberedande arbete hos länsstyrelser och kommuner för att undersöka och bedöma om eventuella undantag ska begäras hos Havs- och vattenmyndigheten. Detta arbete behöver länsstyrelserna och kommunerna göra i samband med inrättandet av nya marina skyddade områden och frågan om undantag behöver utredas innan beslut om att inrätta ett nytt område fattas. Det anges att för de områden som redan är beslutade behövs en övergångsperiod så att arbetet kan utföras innan ett generellt förbud träder i kraft. Det är viktigt att ansvariga myndigheter har de resurser som krävs för att se över redan beslutade områden i enlighet med den nya systematiken.

Vidare anges att under övergångsperioden behövs det informationsinsatser till berörda myndigheter och verksamhetsutövare. Det kan handla om vägledningar om bottentrålningens effekter på olika livsmiljöer och arter, formulering av syfte i beslut om marina skyddade områden, arbete med skötselplaner och bevarandeplaner för att underlätta arbetet med begränsade undantag. I samband med att ett generellt förbud mot bottentrålning träder i kraft är det viktigt med riktade informationsinsatser till verksamhetsutövare som bedriver bottentrålfiske i de områden där undantag inte föreslås. Slutligen anges att det är viktigt att uppdaterad information om marina skyddade områdens geografiska utbredning är lätt tillgänglig för verksamhetsutövarna.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Beskrivningen av behovet av speciella informationsinsatser kan godtas för detta ärende. Vad gäller särskild hänsyn till tidpunkten för ikraftträdande finns det i remissen inte något ikraftträdandedatum för de ändringar som föreslås. Förslagsställaren har angett vad som behöver noteras för de offentliga instanser som påverkas. Däremot saknas en beskrivning av vad som behöver iakttas för verksamhetsutövarna med anledning av ikraftträdandet av reglerna, vilket är en brist i redovisningen.

Regelrådet finner att beskrivningen av om särskild hänsyn behöver tas till tidpunkten för ikraftträdande är bristfällig.

Regelrådet finner att beskrivningen av behovet av speciella informationsinsatser är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att förslaget i detta skede inte innebär några direkta effekter på yrkesfisket och övriga företag. Det anges att ytterligare konsekvensutredningar behöver göras i ett senare skede för att konkretisera effekter för berörda företag om ett eventuellt genomfört lagförslag.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Remissen innehåller förslag till författningsändringar. Som framgår ovan bedömer Regelrådet att ett generellt förbud mot bottentrålning, även om det finns

möjlighet till undantag, påverkar företag verksamma inom området. En beskrivning av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch borde därför ha funnits med i konsekvensutredningen. Avsaknaden av en sådan beskrivning medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner att beskrivningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I konsekvensutredningen anges att de berörda företagen i detta skede inte kommer att påverkas avseende administrativa kostnader, då inga ytterligare krav eller ändrade krav på rapportering eller annat kommer att införas. Vidare anges att vid utformning av begränsade undantag är det viktigt att fisket deltar med kunskapsunderlag. Detta innebär att näringen kommer att behöva avsätta tid för samråd.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Administrativa kostnader är kostnader för att upprätta, lagra och överföra information. Förslagsställaren menar att de administrativa kostnaderna inte kommer att påverkas med anledning av förbudet. Det framgår av remissen att det föreslås ett generellt förbud mot bottentrålning. Verksamhetsutövare kan ansöka om undantag. Såvitt Regelrådet förstår förslaget kan en sådan ansökan om undantag generera administrativa kostnader. Om verksamhetsutövare till följd av förslaget behöver ansöka om undantag i större utsträckning än vad som är fallet idag, påverkas de administrativa kostnaderna till följd av förslaget. Enligt Regelrådet hade det därför behövts en utförligare beskrivning av de administrativa kostnaderna i detta avseende.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på berörda företags administrativa kostnader är bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

I konsekvensutredningen anges att förslaget inte förväntas medföra några extra kostnader för berörda företag. Som framgår ovan har förslagsställaren bedömt att förslaget inte får några direkta effekter på yrkesfisket och övriga företag.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Såvitt Regelrådet förstår förslaget skulle det kunna uppstå kostnader för att ställa om verksamheten för de företag som påverkas av ett generellt förbud mot bottentrålning. Sådana resonemang borde ha funnits med i konsekvensutredningen. Likaså finns det en risk att verksamhetsutövare tappar intäkter till följd av ett trålförbud, vilket får en verksamhetspåverkan för berörda. En beskrivning och uppskattning av hur stor omfattning det handlar om, borde ha funnits med i konsekvensutredningen.

Regelrådet noterar också att i bilaga 2 till remissen, Sammanfattning av inkomna synpunkter, framgår att organisationer som företräder verksamhetsutövarna, har framfört att ett förbud skulle leda till stora samhällsekonomiska skador och att en stor del av den befintliga kustnära fiskeflottan skulle behöva läggas ned. De båtar som landar sin fångst i en lokalhamn skulle tvingas till fiske längre ut i Nordsjön eller lägga ned sitt fiske. Det skulle påverka även annat fiske liksom kommuner och turismnärigen.

Regelrådet finner att beskrivningen av andra kostnader och påverkan på företagens verksamhet är

bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att förslaget initialt inte innebär någon påverkan på konkurrensförhållanden, varken nationellt eller internationellt.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Enligt Regelrådet kan det inte uteslutas att ett generellt förbud mot bottentrålning får påverkan på konkurrensförhållanden. En aspekt av detta är påverkan mellan olika nationella regioner. En annan aspekt är utifrån den verksamhet som bedrivs – om vissa verksamhetsutövare behöver ställa om sin verksamhet i större utsträckning påverkas också konkurrensen i förhållande till de företag som inte behöver vidta någon omställning. Avsaknaden av sådana beskrivningar medför att konsekvensutredningen är ofullständig i denna del.

Regelrådet finner att beskrivningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållanden för berörda företag är bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen anges att förslaget initialt inte innebär någon övrig påverkan på företagen. Som framgår av detta yttrande saknas det beskrivningar avseende flera aspekter som är relevanta för berörda företag. Regelrådet kan därför inte utesluta att regleringen också får en påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner att beskrivningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är bristfällig.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen anges att i det kommande arbetet gällande marina skyddade områden kommer särskild hänsyn att tas till små företag enligt EU-kommissionens definition av företagsstrukturer. Vidare anges att om samtliga fiskeföretag som omfattas av förslaget är mikroföretag eller små företag enligt nämnda definition behöver det inte tas någon särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet vill i denna del framföra följande. Som framgår ovan saknas det en beskrivning av berörda företag utifrån storlek, vilket hade varit behövlig information. Utifrån att det föreslås ett generellt förbud mot bottentrålning borde det ha funnits med en beskrivning av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

Regelrådet finner att beskrivningen av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

Sammantagen bedömning

Förslagsställaren har bedömt att förslaget i detta skede inte får några direkta effekter för berörda verksamhetsutövare. Enligt Regelrådet borde förslagsställaren ha tydliggjort hur ett generellt förbud mot bottenrålning inte kommer att påverka berörda verksamhetsutövare. Detta särskilt med anledning av de uppgifter som har inkommit till förslagsställaren från organisationer som företräder verksamhetsutövarna och som pekar i motsatt riktning mot förslagsställarens ställningstagande³. I avsaknad av en sådan beskrivning har Regelrådet ifrågasatt förslagsställarens bedömning och valt att yttra sig över ärendet. Regelrådet kan konstatera att det saknas fullständiga beskrivningar avseende samtliga företagsrelevanta aspekter enligt 7 § förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Vid en sammantagen bedömning finner Regelrådet att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven enligt 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 24 februari 2021.

I beslutet deltog Claes Norberg, ordförande, Hanna Björknäs, Hans Peter Larsson och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Katarina Garinder Eklöv.



Claes Norberg
Ordförande



Katarina Garinder Eklöv
Föredragande

³ S. 7-8 i bilaga 2 till remissen, Sammanfattning av inkomna synpunkter.