

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.

Landsbygds- och
infrastrukturdepartementet

Yttrande över åtgärder på fiskeområdet för att skydda Natura 2000-områden i havet (SOU 2022:66)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Utredningen har lämnat förslag till ändringar i fiskelagen (1993:787) och förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. Förslagen avser anpassningar av de bestämmelser som genomför artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet. Anpassningarna ska göras i förhållande till de möjligheter som Sverige som medlemsstat i Europeiska unionen har att, antingen ensidigt eller tillsammans med andra medlemsstater, anta bevarandeåtgärder som rör fiske i unionens vatten. Förslagen innebär följande.

- Genom en ändring i 2 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ska ansvaret för fiskeregleringen i Natura 2000-områden i havet ges till Havs- och vattenmyndigheten. Myndigheten ska också ges ansvar för att underrätta regeringen när det finns behov av att inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken begära att Europeiska kommissionen antar lagstiftning om bevarandeåtgärder. I en ny paragraf i samma förordning, 22 a §, begränsas länsstyrelsens föreskriftsrätt så att länsstyrelsen inte längre ska kunna meddela föreskrifter om skydd av Natura 2000-områden som avser begränsningar av fiske i havet. En upplysning ska göras i den nya paragrafen om att det i förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen finns bemyndiganden att meddela föreskrifter för fiskevården och om vilken hänsyn som vid fisket ska tas till naturvårdens intressen, dvs. föreskrifter om skydd av Natura 2000-områden.
- Havs- och vattenmyndighetens rätt att meddela föreskrifter om vilken hänsyn som vid fisket ska tas till naturvårdens intressen ska utvidgas. Utvidgningen görs genom införandet av en ny paragraf i fiskelagen, 20 a §. I den paragrafen ska det framgå att hindret mot föreskrifter som avsevärt kan försvåra fisket inte ska gälla föreskrifter som behövs för att förhindra att fiske medför försämring och betydande störningar i ett Natura 2000-område. Sådana föreskrifter ska kunna vara precis så ingripande som krävs för att kravet enligt artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet ska kunna uppfyllas. Den utvidgade föreskriftsrätten ska dock gälla endast i de delar av Sveriges sjöterritorium i havet inom vilka inga andra medlemsstaters fiskefartyg har rätt att fiska, dvs. i det område i havet där Sverige enligt bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken har befogenheter att vidta nationella bevarandeåtgärder.
- I en ny paragraf, 16 a §, i förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ska det anges att de åtgärder som ansvariga myndigheter i dag, enligt 16 § samma förordning, är skyldiga att vidta med hänsyn till det skyddsintresse som föranlett att ett område förtecknats som Natura 2000-område ska innefatta att förhindra försämring och betydande störningar som fiske i havet kan medföra för ett Natura 2000-område.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen uppges att kommissionen i en så kallad formell underrättelse har riktat kritik mot Sverige för att inte ha vidtagit lämpliga åtgärder för att förhindra betydande störning av tumlare i Natura 2000-områden som utsetts för att skydda arten och för att inte ha införlivat artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet på ett korrekt sätt. Regeringen har gett utredningen i uppdrag att föreslå de författningsändringar som krävs för att säkerställa att kraven i artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet tillämpas fullt ut på fiske.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en tydlig beskrivning av vad som har föranlett förslaget.

Regelrådet finner beskrivningen av bakgrund och syfte godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det uppges i konsekvensutredningen att regeringen bedömt att lagstiftningsåtgärder är nödvändiga för att bemöta kommissionens kritik och undvika att kommissionen inleder ett formellt överträdelseförfarande och för ärendet vidare till EU-domstolen. Konsekvenserna för en medlemsstat som förlorar i ett mål om överträdelse blir ekonomiska påföljder och eventuellt böter. Eftersom regeringen har uppdragit åt utredningen att lämna förslag till författningsändringar för att förbättra genomförandet av artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet är det inte ett godtagbart alternativ att inte föreslå några åtgärder. Frågan om alternativa lösningar på de problem som kommissionen identifierat handlar framför allt om alternativa regleringsmöjligheter. Det uppges att en väsentlig del av detta förslag har ägnats åt att analysera vilka möjligheter det finns att anta nationella regler som åstadkommer ett förbättrat genomförande av artikel 6.2 och 6.3 i förhållande till fiske.

I remissen överväger förslagsställaren alternativa lösningar. Det uppges att kommissionens kritik är – även om den har framförts i ett ärende som rör fiskets inverkan på tumlare i Natura 2000-områden i havet – enligt utredningens bedömning inte begränsad till fiskeområdet. Kritiken tar sikte på hur bestämmelsen har genomförts generellt i svensk rätt. En möjlighet skulle därför kunna vara att överväga att bemöta kommissionens kritik genom att i miljöbalken eller i förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. ta in en generell tillämplig bestämmelse med innehåll som tydligare motsvarar artikel 6.2. Utredningens uppdrag är emellertid begränsat till att föreslå författningsändringar avseende genomförandet av artikel 6.2 och 6.3 i förhållande till fiske. Såsom redovisats i avsnitt 2.3 innebär detta att utredningen inte kommer att föreslå ändringar som rör andra verksamheter än fiske eller som rör skydd av andra områden än Natura 2000-områden i havet.

Vidare uppges att bestämmelserna som genomför artikel 6.2 och 6.3 i art och habitatdirektivet i dag är utformade på ett sätt som gör att det är oklart hur de ska tillämpas i förhållande till fiske i unionens vatten. Åtgärder för bevarande av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken omfattas av unionens exklusiva lagstiftningsbefogenhet. Detta innebär att det som utgångspunkt endast är unionen som har rätt att anta lagstiftningsåtgärder för att fullgöra skyldigheterna i bland annat art- och habitatdirektivet om dessa åtgärder innebär begränsningar av fisket i havet. Medlemsstaterna får dock under vissa förutsättningar - ensidigt eller tillsammans med andra medlemsstater – vidta åtgärder som är nödvändiga för att de ska kunna efterleva skyldigheterna enligt bland

annat artikel 6 i art- och habitatdirektivet. Detta klargör behovet av att säkerställa att de svenska bestämmelser som genomför artikel 6.2 och 6.3 är utformade så att de rymms inom det utrymme som en medlemsstat har enligt den gemensamma fiskeripolitiken att anta och tillämpa nationella regler om bevarandeåtgärder som rör fiske i Natura 2000-områden i havet.

Vidare uppges att förslagsställaren gör bedömningen att de anpassningar av det svenska genomförandet av artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet som behöver göras i förhållande till fiske bör utformas med beaktande av vad regeringen sagt om hur bestämmelserna om områdesskydd i miljöbalken och i förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken med mera är tänkta att fungera. Eftersom dessa bestämmelser omfattar flera andra verksamhetsområden än fiske bedömer utredningen att den huvudsakliga konstruktionen av områdesskyddet bör behållas. Det uppges vidare att utrymmet för att föreslå ändringar av bestämmelserna om områdesskydd i förhållande till enbart verksamhetsområdet fiske i syfte att skydda marina Natura 2000-områden är således begränsat. Likaså är utrymmet för att föreslå ändringar i fiskelagstiftningen begränsat. Enligt utredningens uppdrag ska utredningen nämligen sträva efter att i största möjliga mån bevara den systematik som finns i fiskelagstiftningen. Hela fiskelagen och dess systematik är just nu föremål för en utredning (dir. 2022:92). De ändringar som utredningen anser behövs för att genomföra det nu aktuella uppdraget bör därför göras genom avgränsningar och förtydliganden i relevanta bestämmelser i den svenska miljölagstiftningen och fiskelagstiftningen inom ramen för det befintliga systemet för skydd av Natura 2000-områden.

Regelrådet gör följande bedömning. I andra ärenden kan det i princip finnas ett stort antal möjliga lösningar för att uppnå ett syfte. Det framgår tydligt av förslagsställarens beskrivning att det saknas möjligheter att uppnå förslaget syfte på annat sätt än genom reglering och även av vilka skäl utredningen bedömer att detta är fallet. Regelrådet uppfattar det som naturligt, givet hur bakgrunden ser ut till att förslaget har tagits fram, att det finns begränsningar i vilka lösningar som är möjliga och utifrån dessa förutsättningar är beskrivningen tillräcklig.

Regelrådet finner beskrivningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Det uppges i konsekvensutredningen att en central del av utredningens uppdrag handlar om att analysera förutsättningarna att tillämpa de svenska bestämmelser som genomför artikel 6.2 och 6.3 i art- och habitatdirektivet på fiske i havet. Utredningens förslag bedöms vara förenliga med unionsrätten. Förslagen bedöms vara nödvändiga och ändamålsenliga och går inte utöver vad som krävs enligt unionsrätten.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår tydligt i remissen att förslaget har sin grund i en formell underrättelse från EU-kommissionen och vad denna underrättelse handlar om. Detta beskrivs såväl i konsekvensavsnittet som i andra delar av betänkandet. Det är alltså förhållandevis tydligt att det finns en EU-rättslig koppling och hur denna ser ut.

Enligt Regelrådet är redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen uppges att de nya bestämmelserna föreslås ska börja gälla den 1 juli 2023. Av avgörande betydelse i sammanhanget är de kontakter som sker med kommissionen och de möjliga steg inom ett överträdelseförfarande som kommissionen kan komma att vidta. Vidare uppges att när det gäller behovet av informationsinsatser är bedömningen att utredningens förslag förutsätter informationsinsatser som i första hand riktas mot berörda myndigheter.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilka överväganden som förslagsställaren har gjort när det gäller tidpunkten för ikraftträdande. Beskrivningen är tillräcklig. Det finns också en bedömning av informationsbehovet, som är tillräckligt tydlig. Regelrådet vill emellertid i sammanhanget påpeka att berörda företag också kan ha behov av informationsinsatser.

Regelrådet finner beskrivningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen uppges att förslaget berör Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelserna samt yrkesfiskare och fritidsfiskare i havet.

Vidare uppges förslaget utgöra en anpassning av de svenska bestämmelser som genomför artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet i förhållande till fiske. Den ändrade fördelningen av ansvaret för områdesskydd i förhållande till fiske i 2 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. och de förtydliganden som görs i den nya 16 a § i nämnda förordning av skyldigheten att enligt 16 § samma förordning vidta åtgärder för att förhindra att fiske i havet medför försämring och betydande störningar av Natura 2000-områden berör länsstyrelserna och Havs- och vattenmyndigheten. Den utvidgade rätten enligt 20 § första stycket fiskelagen att meddela föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens intressen som görs genom den nya 20 a § fiskelagen begränsas till att gälla de delar av Sveriges sjöterritorium i havet inom vilka inga andra medlemsstaters fiskefartyg har rätt att fiska. Förslagen påverkar Havs- och vattenmyndigheten som ansvarar för sådana föreskrifter och dem som bedriver fiske i dessa områden.

Det uppges att de som bedriver fiske i ovan nämnda områden avser både den som fiskar med stöd av en fiskelicens (yrkesfiskare) och den som fiskar utan fiskelicens (fritidsfiskare). Enligt uppgifter från Havs- och vattenmyndigheten fanns det under 2021 747 fiskefartyg som bedrev fiske med fiskelicens innanför trålgränsen och som kan komma att beröras av ovan nämnda förslag. Enligt Sveriges officiella statistik om det yrkesmässiga fisket i havet (JO 55 SM 2201) uppgick hela den svenska havsfiskeflottan under 2021 till 1 020 fiskefartyg. Fångstvärdet i första handelsledet för hela havsfiskeflottan uppgick till omkring 767 miljoner kronor. Hur stor andel av detta värde som fiskefartygen som bedrivit fiske innanför trålgränsen står för framgår inte av den officiella statistiken. Fritidsfisket utgörs enligt Statistiska centralbyråns rapport Fritidsfiske 2021 som tagits fram på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten företrädesvis av fiske för fångst till det egna hushållet, fiske i rekreationssyfte och fisketurism eller tävlingsfiske. En viss del av fritidsfisket i sötvattensområdet är dock fiske som sker i syfte att sälja fångsten. Av nämnda rapport framgår det att antalet personer i åldern 16–80 år som någon gång under 2021 ägnade sig åt fritidsfiske uppgick till cirka 1,5 miljoner. Det sammanlagda antalet fiskedagar under 2021 var cirka 12,4 miljoner, varav 3,8 miljoner var fiskedagar utmed kusterna i havet. Det finns mycket lite information om hur många fritidsfiskebaserade företag det finns. I rapporten

Fritidsfiskebaserat företagande i Sverige (FINFO 2008:2) som upprättades av Fiskeriverket och Livsmedelsekonomiska institutet finns det en del information som grundas på en enkätundersökning om det fritidsfiskebaserade företagandet. Av de som ingick i enkätundersökningen svarade 1 310 företag och föreningar att de hade en fritidsfiskebaserad verksamhet under 2006. De vanligaste verksamheterna bestod i uthyrning av fiskevatten samt mat och logi. Vanliga sidoverksamheter är annan turism, skogs- och lantbruk, annan stug- och hotellverksamhet samt jakt- och naturguideverksamhet. Den totala omsättningen för de 1 310 företagen var 2,1 miljarder kronor 2006, varav 490 miljoner kronor beräknades komma från den fritidsfiskebaserade verksamheten. Den största delen av den svenska fisketurismen sker i fjällregionen, i rinnande vatten och i sjöarna. En stor andel av denna verksamhet sker i glesbefolkade regioner. Uppgifterna visar inte hur stor andel av den fritidsfiskebaserade verksamheten som består av fiske i havet.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren är öppen med att vissa uppgifter om population inte finns redovisade, till exempel andel av fångsvärdet som fiskefartygen bedrivit innanför trålgränsen samt hur stor andel av den fritidsfiskebaserade verksamheten som består av fiske i havet.

Regelrådet kan konstatera att det inte redovisas uppgifter om antalet anställda på fiskeföretagen men utifrån tidigare fiskerelaterade remisser erfar Regelrådet att majoriteten av aktörerna inom fiskenäringen är ensamföretagare eller har mikroföretag.

Trots önskvärda förtydliganden finner Regelrådet att redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren uppger att förslaget inte medför några ökade kostnader. Regelrådet konstaterar vidare att det handlar om kostnader "för de allmänna", det vill säga för myndigheter. Ur Regelrådets synvinkel är det kostnader för företagen som är centrala.

Regelrådet hade funnit önskvärt med kostnadspåverkan för företag med en beskrivning av tidsåtgång och hur kostnader beräknats. Det saknas information för att kunna bedöma förslagets effekter för berörda företags administrativa kostnader.

Regelrådet finner beskrivning av de administrativa kostnaderna bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

Det uppges i konsekvensutredningen att utredningens förslag att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan länsstyrelserna och Havs- och vattenmyndigheten för områdesskyddet i havet bedöms inte påverka enskilda fiskare. Inte heller bedöms förtydligandet av skyldigheten att förhindra försämring av livsmiljöerna i Natura 2000-områden i havet och betydande störningar av skyddade arter i sådana områden innebära någon skillnad i hur ansvariga myndigheter arbetar gentemot fisket i dag.

I konsekvensutredningen anges att utredningens förslag, om det krävs för att fullgöra skyldigheterna enligt artikel 6.2 i art- och habitatdirektivet, att tillåta föreskrifter enligt 20 § första stycket fiskelagen som är så ingripande att de avsevärt försvårar fisket skulle kunna påverka fiskets bedrivande på ett negativt sätt. Det är dock bara om den ansvariga

myndigheten anser att det är nödvändigt för att uppfylla direktivets krav som det kan bli aktuellt att utnyttja möjligheten att meddela så ingripande föreskrifter att fisket avsevärt försvåras. De närmare konsekvenserna för enskilda fiskare av utredningens förslag till ändring kommer därför att behöva utredas av Havs- och vattenmyndigheten i samband med att myndigheten meddelar föreskrifter om naturvårdshänsyn i fisket. Utredningen kommer i sitt fortsatta arbete att ta ställning till om det i lag bör framgå en rätt till ersättning vid sådana inskränkningar i rådfisket som kan bli följden av föreskrifter enligt 20 § som avsevärt försvårar fisket.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet konstaterar att även om det är rimligt att de mest specifika effekterna kan beskrivas först när förslagsställaren vet hur tillämpningsföreskrifternas utformas är det av stor vikt att konsekvenser för företag står klara på ett så tidigt stadium som möjligt. Därför hade det varit en väsentlig fördel om förslagsställaren angett något slags exempelberäkning eller uppskattning av hur omfattande påverkan kan bli som mest.

Regelrådet finner beskrivning av andra kostnader och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Regelrådet kan konstatera att det saknas redovisning av konkurrensförhållandena.

Regelrådet gör följande bedömning. Det bör finnas en redovisning av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag om det inte är synnerligen tydligt att en sådan påverkan inte rimligen kan bli aktuell. Om det är så att förslagsställaren bedömer att påverkan saknas, borde detta alltså ha angetts, och förklarats.

Regelrådet finner en utebliven beskrivning av konkurrensförhållandena bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet konstaterar att det saknas redovisning av påverkan på företagen i andra avseenden

Regelrådet kan inte se någon påverkan på företagen i andra avseenden och därmed är utebliven beskrivning av påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Regelrådet kan konstatera att det saknas redovisning av särskild hänsyn till de små företagen.

Regelrådet gör följande bedömning. Generellt sett erfar Regelrådet att det inom fiskerinäringen är vanligt med små företag. Mot den bakgrunden borde det ha funnits en beskrivning av vilken syn utredningen har på möjligheterna att ta hänsyn till små företag och vilket behov av sådana hänsyn som skulle kunna finnas.

Mot denna bakgrund finner Regelrådet redovisningen av särskild hänsyn till små företag bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att konsekvensutredningen är omfattande men vad förslaget får

för konkreta konsekvenser är otydligt.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller i 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 5 april 2023.

I beslutet deltog: Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjör och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av: Josefina Brzezinska.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Josefina Brzezinska
Föredragande