

# Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag

*Slutbetänkande av Fiskelagsutredningen*

*Stockholm 2010*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2010:42

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Elanders Sverige AB  
Stockholm 2010

ISBN 978-91-38-23403-7  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Jordbruksdepartementet

Regeringen beslutade den 4 oktober 2007 att tillkalla en utredare för att lämna förslag till en ny fiskelagstiftning. Den 15 november 2007 förordnade statsrådet Erlandsson ämnessakkunnige Mats Denninger som särskild utredare.

Utredningen antog namnet Fiskelagsutredningen.

Experter har biträtt utredningen. Experter har varit projektledaren Bengt Almqvist (Skärgårdarnas Riksförbund), kanslirådet Magnus Blümer (Näringsdepartementet), fiskevårdskonsulenten Håkan Carlstrand (Sveriges Sportfiske- och fiskevårdsförbund), chefsjuristen Bengt Högberg (Fiskeriverket), kommittéordföranden Reine J. Johansson (SFR), vice förbundsordförande Tore Johnsson (SFR), ämnessakkunnige Ingela Sundelin (Miljödepartementet), ämnesrådet Anna Larson (Jordbruksdepartementet), fiskeridirektören Olof Lessmark (Länsstyrelsen), biträdande koordinatör Inger Näslund (WWF), marinbiologen Ingemar Olsson (SKIFO), kammarrättsassessorn Marika Pock (Jordbruksdepartementet), ställföreträdande generaldirektören Bengt Strömblom (Fiskeriverket), länsfiskekonsulenten Ivar Sundvisson (Länsstyrelsen), verksjuristen Sara Thörngren (Kustbevakningen), förbundsdirektören Börje Waldebring (Sveriges fiskevattenägareförbund), juristen Helen Lindgren (Naturvårdsverket) och departementssekreteraren Rickard Vesterberg (Försvarsdepartementet). Från sommaren 2009 har fiskevårdschefen Anders Karlsson ersatt Håkan Carlstrand och fisk ekologen Jacob Hagberg Helen Lindgren samt ämnessakkunnige Lars-Erik Langman Richard Vesterberg.

Hovrättsassessorn Nina Nordengren förordnades som huvudsekreterare den 1 januari 2008. Därutöver har avdelningsdirektören Martin Rydgren samt hovrättsassessorerna Marie Wettersten och Maria Broberg varit sekreterare i utredningen under olika perioder

under 2008 och våren 2009. Hovrättsassessorn Sofia Tollgerdt förordnades som sekreterare från den 10 augusti 2009.

Utredningen publicerade i juni 2009 ett delbetänkande, *Fiskevård i enskilt vatten – en översyn av lagen om fiskevårdsområden*.

Härmed överlämnar utredningen sitt slutbetänkande, *Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag*, SOU 2010:42.

Stockholm i juni 2010

Mats Denninger

/Nina Nordengren  
Sofia Tollgerdt

# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>13</b>
<b>Summary .....</b>	<b>29</b>
<b>Författningsförslag .....</b>	<b>47</b>
1 Förslag till lag (2012:00) om fiskevård .....	47
2 Förslag till förordning (2012:00) om fiskevård .....	63
Bilaga 1 till Förslag till förordning om fiskevård .....	84
Bilaga 2 till Förslag till förordning om fiskevård .....	88
3 Förslag till förordning om ändring i förordning (2007:1045) med instruktion för Fiskeriverket .....	94
4 Förslag till lag om ändring i lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon .....	96
5 Förslag till lag om ändring i lag (1994:1776) om skatt på energi.....	97
6 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelag (1999:1229).....	99
7 Förslag till lag om ändring i lag (2006:924) om Antarktis .....	100
8 Förslag till förordning om ändring i förordning (1993:1467) med bemyndigande för riksåklagaren att förordna om väckande av åtal i vissa fall .....	102
9 Förslag till förordning om ändring i förordning (1997:969) om import- och exportreglering .....	103

10	Förslag till förordning om ändring i artskyddsförordning (2007:845) .....	104
<b>1</b>	<b>Utredningens uppdrag och uppläggning .....</b>	<b>107</b>
1.1	Analys av direktiven .....	107
1.1.1	Bakgrund .....	107
1.1.2	Utredningsbehov .....	109
1.1.3	Uppdraget.....	111
1.1.4	Arbetsformer och konsekvensanalys.....	112
1.1.5	Sammanfattning/analys .....	112
1.1.6	Tilläggsdirektiv.....	114
1.2	Utredningens uppläggning .....	115
1.3	Betänkandets disposition.....	115
<b>2</b>	<b>Allmän bakgrund .....</b>	<b>117</b>
2.1	Yrkesfiske och fritidsfiske .....	117
2.1.1	Yrkesfiske i havet .....	118
2.1.2	Yrkesfiske i sötvattensområden .....	125
2.2	Fritidsfiske .....	126
2.3	Fisketurism .....	128
2.3.1	Fritidsfiskebaserat företagande .....	129
2.4	Beståndssituationen .....	131
<b>3</b>	<b>Den gemensamma fiskeripolitiken och internationella konventioner .....</b>	<b>133</b>
3.1	EU-lagstiftningen och den gemensamma fiskeripolitiken.....	133
3.1.1	Bevarandestrategin .....	136
3.1.2	Ny reviderad kontrollförordning.....	149
3.1.3	Strukturåtgärder.....	182
3.1.4	En utvärdering av den gemensamma fiskeripolitiken .....	183
3.1.5	Lissabonfördraget .....	194
3.1.6	IUU-förordningen.....	196

3.2	Internationella konventioner .....	197
3.2.1	Havsrättskonventionen .....	197
3.2.2	Internationella havsforskningsrådet .....	199
3.2.3	Helsingforskonventionen .....	199
3.2.4	OSPAR-konventionen .....	201
3.2.5	Esbokonventionen .....	201
3.2.6	Konventionen om biologisk mångfald .....	201
3.2.7	Bernkonventionen .....	202
3.2.8	Konventionen om internationell handel med utrotningshotade arter av växter och djur, SÖ 1974:41, 1980:72, 1993:78, (CITES) .....	202
3.2.9	Bonnkonventionen .....	203
3.2.10	Ramsarkonventionen .....	204
3.2.11	Analys .....	204
<b>4</b>	<b>Den nationella lagstiftningen .....</b>	<b>205</b>
4.1	Myndighetsstrukturen .....	205
4.1.1	Fiskeriverket .....	205
4.1.2	Kustbevakningen .....	210
4.1.3	Länsstyrelserna .....	212
4.1.4	Naturvårdsverket .....	214
4.2	Fiskelagen och fiskeförordningen .....	215
4.2.1	Rätten till fiske .....	215
4.2.2	Enskilt vatten .....	216
4.2.3	Allmänt vatten .....	220
4.2.4	Analys – vem får fiska? .....	221
4.2.5	Närmare om resursfördelningen .....	223
4.2.6	Fiskevård .....	231
4.2.7	Naturvården .....	234
4.2.8	Särskilt om stödåtgärder .....	237
4.2.9	Kontroll och tillsyn .....	237
4.2.10	Sanktionssystemet .....	268
4.3	Föreskrifter .....	329
4.3.1	Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område .....	331
4.3.2	Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:37) om fiske i sötvattensområdena .....	341

<b>5</b>	<b>Tidigare utredningar och pågående arbeten m.m.....</b>	<b>345</b>
5.1	Utredningen om Kustbevakningens befogenheter – förslagen och den fortsatta beredningen .....	345
5.2	Regeringens landsbygdsstrategi och det miljöpolitiska arbetet .....	348
5.3	Ny lagstiftning om överlåtbara fiskerättigheter .....	352
5.4	Regional och lokal samförvaltning .....	356
5.5	Att vända skutan – ett hållbart fiske inom räckhåll, Rapport till Expertgruppen för miljöstudier 2008:1 .....	367
5.6	Fiskeriverkets förslag om modernisering av fiskelagen .....	368
5.6.1	Krav för att erhålla yrkesfiskelicens.....	369
5.6.2	Redskapsbegränsningar .....	371
5.7	Fritidsfiske och fritidsfiskebaserad verksamhet .....	374
5.8	Riksrevisionens rapport Statens insatser för ett hållbart fiske .....	381
5.8.1	Insatser inom fiskeripolitiken .....	383
5.8.2	Öklar prioritering av mål och styrmedel .....	383
5.8.3	Övergripande analys av Sveriges nationella handlingsutrymme saknas .....	384
5.8.4	Det nationella handlingsutrymmet kan användas mer effektivt .....	384
5.8.5	Väsentliga brister i analys och återrapportering.....	385
5.8.6	Stöden motverkar måluppfyllelsen .....	385
5.8.7	Brister i genomförandet av fiskerikontrollen.....	386
5.8.8	Återkommande brister i uppfyllandet av lagstiftningen.....	387
5.8.9	Rekommendationer till regeringen och Fiskeriverket.....	387
5.8.10	Utredningens analys .....	389
<b>6</b>	<b>Jämförelse med annan lagstiftning .....</b>	<b>393</b>
6.1	Miljöbalken – en presentation ur fiskerättsligt perspektiv.....	393
6.1.1	Något om miljöbalkens historia, struktur och koppling till internationella bestämmelser .....	394



6.1.2	En hållbar utveckling och miljöbalkens mål .....	399
6.1.3	De allmänna hänsynsreglerna – miljörättsliga principer .....	401
6.1.4	Hushållning med mark och vatten – fisket som riksintresse .....	407
6.1.5	Miljö kvalitetsnormer och en vattenförvaltning utgående från vattnets ekologiska kvalitet .....	409
6.1.6	Miljökonsekvensbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar.....	412
6.1.7	Skyddade områden.....	415
6.1.8	Skydd av vilda djur och växter .....	419
6.1.9	Krav på tillstånd och anmälan för vissa verksamheter.....	421
6.1.10	Andra bestämmelser .....	426
6.1.11	Slutkommentarer om miljöbalken och fisket .....	427
	Bilaga 1 Indelningen av miljöbalken.....	430
6.2	Jaktlagstiftningen .....	432
6.2.1	Analys jaktlagen – fiskelagen .....	433
6.3	Skogsvårdslagstiftningen .....	434
6.3.1	Analys.....	435
<b>7</b>	<b>Jämförelse med andra länder.....</b>	<b>437</b>
7.1	Norge.....	437
7.1.1	Allmän bakgrund .....	437
7.1.2	Havressurslova.....	438
7.1.3	Fritidsfiske .....	442
7.1.4	Kontroll.....	442
7.1.5	Sanktionssystemet m.m.....	443
7.2	Danmark.....	445
7.2.1	Allmänt.....	445
7.2.2	Lagregleringen och yrkesfisket.....	445
7.2.3	Fritidsfiske .....	447
7.2.4	Kontrollverksamheten.....	447
<b>8</b>	<b>En sammantagen analys .....</b>	<b>449</b>
8.1	Vad utgör problemet med den gällande lagstiftningen? .....	449
8.2	Kontrollverksamheten .....	457

<b>9</b>	<b>Utredningens överväganden och förslag.....</b>	<b>463</b>
9.1	Fiskevård i centrum.....	463
9.1.1	Det nationella handlingsutrymmet.....	465
9.1.2	En portalparagraf .....	467
9.1.3	Miljörättsliga principer i en ny fiskevårdslag .....	468
9.1.4	Resursfördelningen.....	475
9.1.5	Yrkesfisket.....	477
9.1.6	Redskapsbegränsningen för fritidsfiske på allmänt vatten.....	491
9.1.7	Särskilt om fisketurism.....	496
9.1.8	Vad ska gälla för fiske med enskild rätt? .....	499
9.1.9	Handredskapsfisket .....	509
9.1.10	Det övriga s.k. frifisket.....	513
9.1.11	Regionala råd.....	518
9.1.12	Överlåtbara fiskerättigheter .....	520
9.1.13	Producentorganisationer .....	521
9.1.14	Den ansvariga myndighetens uppdrag och bemyndiganden m.m.....	524
9.1.15	Anknytningen .....	539
9.1.16	Avgränsningen mellan miljöbalken och fiskevårdslagen .....	548
9.1.17	Svenskt fiske.....	549
9.1.18	Övriga frågor.....	558
9.2	Kontroll och tillsyn.....	558
9.2.1	Landningskontrollen.....	558
9.2.2	Bestämmelser om tillsyn.....	561
9.2.3	Vitesföreläggande och rättelse på den felandes bekostnad.....	572
9.2.4	Blankettstraffstadganden.....	574
9.2.5	Överträdelse av EU-förordningar .....	581
9.2.6	Olovligt fiske.....	599
9.2.7	Grova brott m.m. ....	601
9.2.8	Normerade böter .....	605
9.2.9	Straffbestämmelser angående hindrande av kontroll m.m. ....	607
9.2.10	Övriga straffbestämmelser .....	610
9.2.11	Bestämmelser om tvångsmedel .....	611
9.2.12	Förverkande av fisk m.m. ....	616
9.2.13	Sanktionsavgifter.....	619

9.2.14 Återkallelse av fiskelicens m.m. ....	631
9.2.15 Överklagande .....	637
<b>10 Konsekvensanalys .....</b>	<b>639</b>
10.1 Konsekvenserna av utredningens förslag om bättre fiskevård m.m. ....	639
10.1.1 Utredningens bedömning av rapporten och förslag till finansiering.....	640
10.2 Konsekvenserna av utredningens förslag avseende kontroll- och tillsynsverksamheten .....	644
10.2.1 En förändrad straffskala .....	644
10.2.2 Brott begångna i näringsverksamhet .....	645
10.2.3 Ändrad straffbestämmelse om överträdelse av EU-förordningar.....	646
10.2.4 Ny straffbestämmelse om hindrande av tillsyn och kontroll.....	647
10.2.5 Sanktionsavgifter .....	647
10.2.6 Återkallelse av fiskelicens.....	648
10.2.7 Övriga förslag som kan få konsekvenser .....	648
10.2.8 Sammanfattande bedömning.....	649
10.2.9 Andra konsekvenser .....	651
<b>11 Författningskommentar .....</b>	<b>653</b>
11.1 Förslaget till lag (2012:00) om fiskevård.....	653
11.2 Förslaget till förordning (2012:00) om fiskevård .....	700
1 kap. Inledande bestämmelser .....	701
2 kap. Fisket och vattenbruket.....	701
3 kap. Marknadsreglering på fiskets område .....	709
4 kap. Stöd till vattenbruket och fiskerinäringen m.m. ....	710
5 kap. Uppgiftsskyldighet, tillsyn och kontroll .....	717
6 kap. Övriga frågor.....	722
Kommentar till Bilaga 1 till Förslag till förordning (2012:00) om fiskevård .....	728
Kommentar till Bilaga 2 till Förslag till förordning (2012:00) om fiskevård .....	733

**Bilagor**

<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv 2007:125.....	741
<i>Bilaga 2</i>	Kommittédirektiv 2009:44.....	749
<i>Bilaga 3</i>	Fiskelagen och miljöbalken i skyddade områden – behovet av en lagvalsbestämmelse .....	751
<i>Bilaga 4</i>	Förteckning över EU-förordningar .....	767
<i>Bilaga 5</i>	Ekonomiska konsekvenser av en ny fiskelag.....	771

# Sammanfattning

## Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag kan delas upp i tre delar. Huvuduppgiften är att föreslå en ny fiskelag som fokuserar på fiskevård, inte fiskerätt. Det ingår särskilt att beakta regelförenklingar. Vidare ska jag se över kontrollverksamheten och effektivisera lagföring av fiskebrott. Slutligen skulle jag se över lagstiftningen om fiskevårdsområden m.m. Mina överväganden i den delen har jag redan presenterat i delbetänkandet, Fiskevård i enskilt vatten – en översyn av lagen om fiskevårdsområden, SOU 2009:53. Regeringen har med delbetänkandet som grund under våren 2010 utformat en lagrådsremiss med förslag till ny lagstiftning.

## Bakgrund

Den nuvarande fiskelagen är komplicerad och oklar. Regelverket är betungande inte minst för yrkesfisket. För alla brukare gäller att det är svårt att få en uppfattning om vad som gäller genom att enbart läsa lagen. Ett skäl för komplexiteten är EU-rätten. Den nationella rätten är sammanvävd med den. En förståelse av fiskelagen kräver därför insyn i den svårtillgängliga EU-rätten. Det har saknats material som tydliggjort gränsen mellan nationell lag och EU-rätten. Så länge den gränsdragningen är oklar leder det till en osäkerhet om rättsläget. Jag har därför gjort en egen analys om det nationella handlingsutrymmet. Slutsatserna har granskats och godkänts av Ulf Bernitz, professor i europarätt vid Stockholms Universitet. Det ska dock noteras att tolkningen endast utgör en ögonblicksbild, EU-rätten förändras ständigt. Den är inte heller ensam ansvarig för att fiskelagstiftningen är komplicerad och krånglig. Lagen är i sig otydlig.

Jag föreslår förändringar i lagen på fem viktiga delområden för att få en bättre och tydligare lagstiftning som fokuserar på fiskevård.

- En portalparagraf med miljörättsliga principer
- En förtydligad resursfördelning
- Enklare tillståndskrav för yrkesfiske
- Tillstånd och näringsfrihet
- Regionalt inflytande

Utredningens uppdrag när det gäller kontrollfrågor är att överväga hur lagföringen av fiskebrott ytterligare kan effektiviseras, eftersom EU-kommissionen vid upprepade tillfällen har riktat kritik mot Sverige om att fiskekontrollen inte är tillräcklig. Mycket har dock redan gjorts. Utredningen har också haft till uppdrag att identifiera eventuella otillåtna blankettstraffstadganden i fiskelagen och i det sammanhanget överväga författningsändringar. Jag har även när det gäller kontroll och tillsyn strävat efter en enklare och tydligare reglering. Mina förslag i denna del kan sammanfattas i dessa punkter:

- Straffbestämmelserna i fiskevårdslagen – blankettstraffstadganden och fängelse bort från straffskalan
- Brott begångna i näringsverksamhet ska bestraffas med normerade böter
- Hindrande av tillsyn och kontroll blir straffbart
- Beslag och förverkande utvidgas
- De allvarligaste överträdelsena återförs till det straffrättsliga systemet
- Återkallelse av fiskelicens kan ske för brott begångna i den verksamhet licensen avser
- Kontrollförordningen och fiskevårdslagen

## **En portalparagraf med miljörättsliga principer**

### **Målkonflikt**

Fiskepolitiken har som många andra politikområden inneboende målkonflikter, framförallt i det korta tidsperspektivet. Fisket ska bedrivas hållbart, men hänsyn ska tas till fiskenäringen, fritidsfisket och det ska dessutom göras regionalpolitiska avvägningar. Den nuvarande fiskelagen tar inte alls ställning till detta. I stället har det överlåtit åt Fiskeriverket att göra avvägningar från fall till fall. Detta har enligt

min uppfattning bidragit till att fiskepolitiken upplevs som onödigt konfliktfylld.

### En portalparagraf, försiktighetsprincipen, kunskapskrav och konsekvensbedömning

På lång sikt finns det inga målkonflikter mellan hållbart fiske och yrkesfiske eller fritidsfiske. Fisket måste bedrivas hållbart och utgå från ekosystemansatsen för att det i framtiden ska finnas kvar en fiskenäring med levande kustsamhällen. I stället ligger konflikten mellan hållbart fiske och kortsiktigt överutnyttjande av fiskresurserna. Jag föreslår därför en portalparagraf som har skogsvårdslagstiftningen som förebild, där miljöintressen och näringens intressen ska avvägas lika. Innebörden är att fiskevården i framtiden kommer att väga tyngre än vad som har varit fallet tidigare.

Mitt uppdrag är att föreslå en ny fiskelagstiftning och att denna ska innehålla en avvägning mellan miljö och näringens intressen. Det ska dock vidare noteras att regeringen i september 2009 beslutade att en ny havsmiljömyndighet skulle bildas för att stärka och effektivisera arbetet med hav och vatten. I första hand är det delar av Naturvårdsverket, Fiskeriverket och de fem vattenmyndigheterna som ska läggas samman till en myndighet som får ansvar för frågor om förvaltning av havs- och vattenmiljön. Regeringens utgångspunkt är att Fiskeriverket ska upphöra. De verksamheter inom Fiskeriverket som inte ska föras över till den nya myndigheten ska förläggas till mest lämplig myndighet.

*Portalparagrafen* utgör en programförklaring. Denna ges sedan ett innehåll genom att jag inför miljöprinciper i mitt förslag. För att klargöra vilka principer som är nödvändiga för att uppnå ett hållbart fiske har jag låtit miljørådet Anna-Lena Rosengården genomföra en analys, Miljöbalken – en presentation ur ett fiskerättsligt perspektiv. Jag föreslår att *försiktighetsprincipen*, ett *kunskapskrav* och en *konsekvensbedömning* för miljön införs i mitt förslag till fiskevårdslag.

*Försiktighetsprincipen* innebär att alla som fiskar framöver blir skyldiga att vidta försiktighetsåtgärder för att undvika risker för skada. Principen ska omfatta såväl yrkesfiskare som fritidsfiskare. Det införs också ett *kunskapskrav* för yrkesfiskare. Innebörden ska vara att den som bedriver yrkesmässigt fiske med fartyg ska ha genomgått utbildning om det akvatiska ekosystemet. Jag integrerar också

ett krav om en *konsekvensbeskrivning och efterföljande bedömning* för miljön i det befintliga, men förenklade tillståndssystemet för yrkesfiskare. Detta ska påminna om kravet om miljökonsekvensbeskrivning med bedömning i miljöbalken, men ska vara mindre omfattande. Jag vill så långt det är möjligt undvika att ytterligare belasta fiskenäringen med fler regler och krav.

## En förtydligad resursfördelning

Den nuvarande resursfördelningen mellan olika kategorier fiskande är i dag dold i fiskelagen. Min ambition är att denna klart ska framgå av den nya lagstiftningen. Mitt förslag till resursfördelning utgår från den gällande med vissa nödvändiga anpassningar.

Inledningsvis inför jag flera legaldefinitioner för underlätta förståelsen. Jag definierar yrkesmässigt fiske respektive fritidsfiske samt vad som är fasta eller rörliga redskap respektive handredskap.

### Yrkesfisket

*Yrkesfisket* ska liksom tidigare ha tillgång till fisk på allmänt vatten och möjlighet att använda fasta redskap. Tillgången inskränks av fiskevårdsbegränsade föreskrifter från såväl EU som den ansvariga nationella myndigheten.

### Fritidsfiske på allmänt vatten

I den gällande fiskelagen har i huvudsak endast svenska medborgare haft rätt till fritidsfiske på allmänt vatten. Den gemensamma fiskeripolitiken omfattar dock allt fiske. Det finns visserligen kvar en betydande nationell kompetens att reglera fritidsfisket, men dessa regler måste vara nationsneutrala. Jag föreslår därför att även andra EU-medborgare än svenska får fritidsfiska på allmänt vatten.

### Redskapsbegränsning

För *fritidsfiskare på allmänt vatten* gäller liksom tidigare huvudregeln om högst sex redskap. Denna rätt kan inskränkas av den nationella myndigheten om fiskevårdsskäl föreligger. För hummertinor finns



det i dag dock ett undantag från redskapsbegränsningen om sex, det är nu tillåtet att använda 14 hummertinor per person. Rapporter har dock visat att detta generösa undantag har fått konsekvensen att ca 80 % av hummerfisket utförs av fritidsfiskare. För det småskaliga yrkesfisket på västkusten är detta olyckligt. Det ska också beaktas att det framöver enligt EU:s kontrollförordning kommer att gälla ett försäljningsförbud för fisk och skaldjur som fiskats av fritidsfiskare. Det betyder menar jag att fritidsfiske av hummer rimligen bör minska, eftersom det endast kommer att bli tillåtet att fiska för eget bruk. Sex hummertinor per person bör enligt min uppfattning då täcka behovet för fritidsfiske av hummer för eget bruk. Jag föreslår därför att det nu gällande undantaget för hummer tas bort.

### Sötvattenkräfta

Jag har även uppmärksamats på att det föreligger ett problem med kräftfisket på allmänt vatten i den befintliga fiskelagen. Jordbruksutskottet framförde i betänkandet 1992/93:JOU23 Fiskelag m.m. att kräftfisket på allmänt vatten i Vänern, Vättern, Hjälmarens och Storsjön i Jämtland borde reserveras för det yrkesmässiga fisket. Någon sådan bestämmelse fördes dock inte in i fiskelagen. Därmed följer av fiskeförordningens 2 kap. 8 § att om det behövs får Fiskeriverket föreskriva att kräftfiske på allmänt vatten i Vänern, Vättern, Hjälmarens och Storsjön i Jämtland endast får bedrivas efter tillstånd av verket. Tillstånd ska i första hand lämnas den som ägnar sig åt yrkesmässigt fiske. Situationen för kräftfisket har dock förändrats sedan den tidigare fiskelagens tillkomst. Tillgången på kräftor är nu god. Det saknas därför enligt min uppfattning anledning att förbehålla just detta fiske för yrkesfisket. Jag föreslår därför att Fiskeriverkets möjlighet att tillståndsbelägga kräftfisket i dessa vatten tas bort. Jag uppnår därmed en enhetlig reglering av fritidsfisket som i framtiden även kommer att omfatta hummer och kräfta.

### Fisketurism

De som bedriver *fisketurism* kommer även fortsättningsvis att ingå i kategorin fritidsfiskare. Jag menar dock att det är fel att fritidsbaserade redskapsbegränsningar ska gälla för denna kategori. Turistverksamhet främjar företagande, tillväxt och sysselsättning och kan

bidra till att kustsamhällen hålls levande. Jag föreslår därför att fisketurism får tillgång till behövt antal redskap. Jag menar också att EU:s försäljningsförbud inte utgör hinder för att bedriva fisketurism.

### Enskild rätt

Det *enskilda vattnet* ska liksom tidigare fastighetsägaren eller fiskerättsägaren förfoga över. Denne ska även framöver kunna fritidsfiska på sitt vatten utan redskapsbegränsningar. Tidigare har fiskerättsägaren kunnat bedriva yrkesfiske på sitt vatten utan krav om licens. Jag måste dock föreslå att det för yrkesmässigt fiske med fartyg i havet framöver krävs tillstånd, eftersom det sedan lång tid tillbaka varit ett tvingande EU-krav. Övrigt yrkesmässigt fiske kan dock bedrivas fritt av fastighetsägaren/fiskerättsägaren.

Den omfattande *frifiskerätten på det enskilda vattnet* behåller jag i huvudsak oförändrad. För att förtydliga vad som redan anses gälla lägger jag till att redskapsbegränsningar gäller för fritidsfiske och att yrkesfiske förutsätter fiskelicens. De japanska jätteostronen ska dock inte längre vara förbehållna fastighetsägaren/fiskerättsägaren. Av samma skäl som för fritidsfiskare på allmänt vatten utsträcker jag rätten till frifiske inte bara till svenska medborgare utan även till andra EU-medborgare.

### Handredskap

Bestämmelserna om *handredskap* är särskilt oklara i fiskelagen, eftersom handredskapsfiske på enskilt vatten varit en del av frifiskerätten. För att förtydliga vad som gäller har jag därför särreglerat handredskapsfisket i mitt förslag. Alla har liksom tidigare rätt till handredskapsfiske på allmänt vatten och på enskilt vatten längs kusterna och i Väneren, Vättern, Mälaren, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland. Vid södra ostkusten och i sjöarna är handredskapsfisket konfliktfyllt. För att minska dessa konflikter föreslår jag att handredskapsfisket där inte får omfatta fler än två redskap. Liksom tidigare får fiskemetoden som sådan där inte kräva användning av båt eller utgöras av angeldonsfiske.

## Enklare tillståndskrav för yrkesfiske

### Nuläge

För att bedriva yrkesfiske finns det i dag flera olika tillståndskrav. För det första krävs det *yrkesfiskelicens* för att bedriva yrkesmässigt fiske. Sådant tillstånd beviljas av Fiskeriverket och kan endast ges till fysiska personer. Syftet med yrkesfiskelicensen är att förbehålla resursen fisk för ett begränsat antal yrkesfiskare, garantera anknytningen till Sverige och beakta regionala aspekter. Begränsningen av antalet yrkesfiskare uppnås nu genom ett krav om att fisket ska vara av väsentlig betydelse för försörjningen. Detta krav har satts till netto 20 000 kr om året. Vidare innehåller i dag kravet om yrkesfiskelicens krav om förnygring av fiskekåren och jämställdhetsaspekter.

Därutöver finns det ett krav om *fartygstillstånd*. Detta är ett EU-krav. Även detta ges av Fiskeriverket. Innebörden är att fartyg med största längd av fem meter eller mer endast får användas för yrkesmässigt fiske i havet efter tillstånd av Fiskeriverket. Kravet om fartygstillstånd ska också garantera att resursen förbehålls ett begränsat antal yrkesfiskare, anknytningen till Sverige och regionalpolitiska aspekter. Därutöver ska kravet bl.a. beakta EU:s lagstiftning om inträde/utträde ur fiskeflottan. Medlemsländerna är skyldiga att anpassa fiskekapaciteten för sina flottor så att en stabil och varaktig balans uppnås mellan denna fiskekapacitet och deras fiskemöjligheter.

### Fysiska och juridiska personer

Problemet med denna dubbla lagstiftning är att även om kraven delvis är samma är de annorlunda utformade. För att förenkla föreslår jag att det bara ska finnas ett grundläggande tillståndskrav. Det är alltför komplicerat med två olika tillståndskrav som går in i varandra. Jag förenar de båda tillståndskraven till ett och benämner detta *fiske-licens*. Bäraren av tillståndet kan vara fysisk eller juridisk person. Tillståndet ska inte innehålla fler krav än nödvändigt. Exempelvis utgår kraven om förnygring av fiskarkåren och jämställdhetsaspekterna.

## F-skattesedel

Den viktigaste frågan är dock vem som ska få bedriva yrkesfiske. Genom att definieras som yrkesfiskare följer tillgång till fiskeresursen. I gengäld kommer lagstiftningen framöver att ställa krav om exempelvis kunskap. Det är viktigt att det upprätthålls en klar gräns mellan yrkesfisket och fritidsfisket.

En avgörande skillnad som redan finns i regelsystemet, men i annan lagstiftning än fiskelagen är den skatterättsliga skillnaden. Med näringsverksamhet avses enligt 13 kap. 1 § inkomstskattelagen (1999: 1229) förvärvsverksamhet som bedrivs yrkesmässigt och självständigt. Det innebär att det redan finns ett fungerande system som skiljer det yrkesmässiga fisket från hobbyverksamheten. Det finns också redan en myndighet (Skatteverket) som gör denna prövning och dessutom tillhandahåller den som bedriver den yrkesmässiga verksamheten med ett bevis om prövningen utfaller positivt, nämligen F-skattesedeln. Min utgångspunkt är att samma borde gälla för det yrkesmässiga fisket som för annan yrkesverksamhet. Jag föreslår att den som önskar bedriva yrkesmässigt fiske ska ha en F-skattesedel. Denna ersätter det tidigare inkomstkravet.

## Tillstånd och näringsfrihet

### Särskilda fisketillstånd

Yrkesfiskare behöver i dag utöver yrkesfiskelicens och fartygstillstånd även ett tredje tillstånd, det *särskilda tillståndet*. Kraven om de särskilda tillstånden finns i dag inte i fiskelagen eller fiskeförordningen utan i Fiskeriverkets föreskrifter. De särskilda tillstånden används i två typfall. Dels för att fördela EU-kvoter dels för att fördela även det oreglerade fisket.

Många fiskarter är kvoterade av EU. Dessa kvoter fördelas genom de särskilda tillstånden. Kriterierna för fördelningen utgörs av det historiska fisket. Det betyder att den som tidigare fiskat mest får störst tilldelning. Vidare krävs det särskilda tillstånd för annat yrkesmässigt fiske, alltså även sådant som inte är kvoterat av EU. Skälet för det är såväl resursfördelningsskäl som fiskevårdsskäl. Den yrkesfiskare som vill fiska i ett visst område måste ha ett särskilt tillstånd för det. På så sätt kan Fiskeriverket styra att inte alltför många fiskar inom ett område. Om alla som ville yrkesfiska inom området skulle göra det skulle fisket bli olönsamt för alla, vilket i sin tur

riskerar att leda till hårdare fiske. I stället måste yrkesfiskaren som vill fiska varje år ansöka om ett särskilt tillstånd. Om exempelvis 50 yrkesfiskare skulle vilja fiska och ansöka om att få fiska, beviljas bara tillstånd för så många att fisket för dem bedöms vara lönsamt och försvarbart ur fiskevårdssynpunkt. De som i första hand beviljas tillstånd är de som kan visa att de bedrivit samma fiske året innan.

Jag är i grunden tveksam till att fiskeflottan även fortsättningsvis ska vara så hårt reglerad. Jag anser egentligen att den enskilde yrkesfiskaren är bättre lämpad att bedöma om hans fiske kan bli uthålligt lönsamt än en myndighet. Samtidigt är jag väl medveten om att en övergång från en hårt reglerad näring till en mer marknadsanpassad kan få svåra följder som bl.a. skulle kunna få allvarliga konsekvenser för fiskevården. Problemet är också att de fria marknadskrafterna genom olika bidrag försvagats. Min slutsats är därför att eftersom fisket utgör en begränsad resurs är det nödvändigt att fiskekapaciteten begränsas.

Det anförda har dock inte bara politiska dimensioner utan även formella. Enligt regeringsformen gäller näringsfrihet i Sverige. Jag har analyserat vad detta kan innebära för fisket. Min slutsats är att fiskevårdsskäl och regionala hänsyn kan inskränka näringsfriheten. Däremot är det inte förenligt med grundlagen att begränsa fiske-rätten för att garantera att lönsamheten för vissa yrkesfiskare ska vara acceptabel. Likhetsprincipen är en del av näringsfriheten och den innebär att ingen ekonomiskt får gynnas på annans bekostnad. Det är inte tillåtet att införa regler som innebär att nyetableringar inom viss näring eller visst yrke förhindras eftersom detta innebär ett skydd för dem som redan är etablerade.

Utifrån detta föreslår jag att den ansvariga myndigheten vid fördelningen av fisket särskilt får ta hänsyn till fiskevård och regionalpolitiska aspekter. Därvid måste myndigheten förstås ingående analysera vilka effekter långtgående fiskevårdsåtgärder får för yrkesfisket. Det måste som följer av portalparagrafen ske en avvägning så att yrkesfiskets konkurrenskraft inte försämras.

Den ansvariga myndigheten ska därför ha långtgående bemyndigande som möjliggör en bra fiskevård. Den ska också kunna meddela samtliga de föreskrifter som EU kräver.

## Regionalt inflytande

Fisket i Sverige är av tradition geografiskt starkt varierande. Jag menar dock att det är nödvändigt med en nationellt sammanhållen lag som är möjlig att förstå. Samtidigt är det dock enligt min uppfattning angeläget med ett utökat samråd mellan brukare, intressenter och myndigheter.

Fiskförvaltningen är i dag konfliktfylld och det finns inte sällan olika uppfattningar om beståndssituationen. Det krävs en gemensam syn på de problem som behöver lösas. Ett utökat samråd kan bidra till att det växer fram en sådan gemensam syn. Ett sådant samråd skulle behöva ha regional förankring. Jag föreslår att det till den ansvariga myndigheten knyts regionala råd med representanter från berörda myndigheter och intresseorganisationer. Rådet har till uppgift att bistå myndigheten vid handläggning av regionala frågor.

## Det fria handredskapsfisket

En viktig uppgift skulle vara att finna frivilliga lösningar för fiskevården i de områden där det fria handredskapsfisket bedrivs. Jag ser ingen möjlighet att lösa det ekonomiska problemet med det fria handredskapsfisket och fiskevård. Det finns redan betydande underlag för regeringen att föreslå exempelvis en allmän fiskevårdsavgift. Jag föreslår därför frivilliga lösningar. Jag vet att det bland berörda parter som t.ex. Sveriges Sport- och fiskevårdsförbund och Fiskerättsägarna finns ett intresse för fiskevård och avgifter. Jag menar att de regionala råden i hög grad kan utgöra en plattform för frivilliga, regionala överenskommelser utan stöd av lagstiftning. Erfarenheterna från sådana framgångsrika åtgärder bör på sikt kunna utgöra grund för lagstiftning. Från Fiskeriverkets sida har anförts att ett antal om fem regionala råd skulle kunna spegla de olika regionerna i Sverige.

## Straffbestämmelserna i fiskevårdslagen

### Blankettstraffstadganden

Jag har identifierat blankettstraffstadganden i fiskelagen. Ett blankettstraffstadgande är en straffbestämmelse som inte ensam innehåller all information som behövs för att avgöra vad som är straffbart, utan kompletteras genom hänvisning till andra regler. Enligt en dom

från Högsta domstolen, NJA 2005 s. 33, tillåter regeringsformen inte alltid att blankettstraffstadganden med *fängelse* i straffskalan kompletteras av myndighetsföreskrifter. Det som inte är tillåtet är att gärningen som straffbeläggs beskrivs helt och hållet eller i väsentliga delar i myndighetsföreskrifter. Ett sådant blankettstraffstadgande blir otillåtet. Bakgrunden till utgången i Högsta domstolen är grundtanken att den enskilde medborgaren ska skyddas mot frihetsberövande. Det är därför viktigt att den enskilde lätt kan bedöma vilka beteenden som kan leda till frihetsberövande.

De straffbestämmelser i fiskelagen som straffbelägger EU-förordningar är också utformade som blankettstraffstadganden. EU-förordningar är direkt tillämpliga i Sverige. Det innebär att de inte ska göras om eller tas in i svensk lagtext. Däremot innehåller EU-förordningarna inga straffbestämmelser utan förutsätter att vissa beteenden straffbeläggs i nationell lag. För att kunna straffbelägga EU-förordningar i svensk lag måste straffbestämmelserna utformas som blankettstraffstadganden.

Fiskevårdslagens straffsanktionering av EU-bestämmelser måste alltså utformas som ett blankettstraffstadgande. För att öka tydligheten föreslår jag att det i fiskevårdslagen införs en ny bestämmelse som anger att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i föreskrifter ska förteckna vilka EU-förordningar som avses.

Huvuddelen av de nationella detaljföreskrifterna om fiske är utfärdade av Fiskeriverket och finns samlade i verkets författningssamling. Detta är en ordning som uppges fungera väl och som jag vill behålla. Något annat är inte heller praktiskt möjligt när det gäller fiskebestämmelser. Detta förutsätter att straffbestämmelserna utformas som blankettstraffstadganden. Sådana straffbestämmelser får, för att vara förenliga med grundlagen, inte innehålla fängelse i straffskalan. För att detta ska vara möjligt måste därför straffskalan ändras.

### **Fängelse bort från straffskalan**

Otillåtna blankettstraffstadgandena är alltså ett problem i fiskelagen. Ett annat problem med straffbestämmelserna i fiskelagen är att de är svårtillgängliga och olika. Samma straffbestämmelse har t.ex. skilda straffskalor beroende på var överträdelsen begås.

För att lösa de problem som jag har funnit föreslår jag att straffskalan för fiskebrott inte längre ska innehålla fängelse utan endast böter. Den förändrade straffskalan ska gälla både överträdelser av

nationella bestämmelser och överträdelser av EU-förordningar samt för hindrande av internationell fiskekontroll. Detta bidrar till förenkling och enhetlighet och underlättar för den som ska tillämpa lagen. Fängelse har dessutom efter vad jag har kunnat se aldrig utdömts som påföljd för fiskebrott.

Genom mitt förslag om borttagande av fängelse i straffskalan blir det tillåtet enligt regeringsformens regler om normgivning att Fiskeriverket kompletterat blankettstraffstadgandet med verkets föreskrifter i samma utsträckning som sker nu. Förslaget löser alltså problemet med de otillåtna blankettstraffstadgandena.

Förslaget om borttagande av fängelse i straffskalan löser också problemet med olika straffskalor. Sverige är nämligen bundet av FN:s havsrättskonvention enligt vilken straffskalan för brott begångna i Sveriges ekonomiska zon inte får innehålla fängelse. I fiskelagen finns därför undantag från huvudregeln för sådana brott. Jag anser inte att en sådan skillnad är rimlig. Genom borttagandet av fängelse i straffskalan skapas en reglering som är tydlig och enhetlig genom att straffskalan kommer att vara densamma om överträdelsern begås i den svenska ekonomiska zonen eller på annat vatten.

Mitt förslag om borttagande av fängelse motiveras endast av en strävan att skapa en tydligare och enhetligare reglering och att straffbestämmelserna ska vara grundlagsenliga. Avsikten med mitt förslag är inte att sänka överträdelsernas straffvärde. Det ska tvärtom finnas en möjlighet att döma ut i praktiken mer kännbara straffrättsliga sanktioner än som sker i dag. Jag föreslår därför att tillämpningsområdet för normerade böter utvidgas och att beräkningsgrunderna för dessa böter skärps. Förslaget innebär enligt min mening förbättrade möjligheter att uppfylla EU:s krav på skärpta sanktioner för allvarliga överträdelser av den gemensamma fiskeripolitiken. Min avsikt är en allmän straffskärpning för fiskebrott.

För att förbättra fiskerikontrollen ska även oaktsamhet som inte är grov kunna leda till straffansvar vid överträdelser av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Detta bidrar också till enhetlighet, eftersom det redan gäller för brott mot nationella bestämmelser. Jag har också kompletterat straffbestämmelsen om EU-bestämmelser med ett antal beteenden. Främst på grund av förordning (EG) nr 1005/2008 om upprättande av ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske (IUU-förordningen), men även på grund av den nya kontrollförordningen (om denna se nedan under rubrik kontrollförordningen och fiskevårdslagen).



## **Brott begångna i näringsverksamhet ska bestraffas med normerade böter**

Jag föreslår att en särskild bestämmelse för vissa överträdelser begångna i näringsverksamhet införs. Här placeras bestämmelsen om grovt brott. Grovt brott kommer därför endast att vara brott begångna vid yrkesmässigt fiske. För brott begångna i yrkesmässigt fiske om gärningen avser verksamhet som innefattar användning av fiskefartyg med motor ska påföljden vara normerade böter, detta gäller både brott av normalgraden och grova brott. Med normerade böter menas böter som bestäms enligt en särskild beräkningsgrund som är angiven för brottet, i fiskevårdslagen är denna knuten till antalet kilowatt i motorerna på fartyget. Detta innebär att bötesbeloppet blir högre med stora motorer än med små. Mitt förslag i denna del innebär att tillämpningsområdet för normerade böter utvidgas i förhållande till fiskelagen och att beräkningsgrunderna för sådana böter skärps. Regleringen förtydligas genom att det särskilt anges vad som gäller för beräkning av böterna vid grovt brott. Utvidgningen av de normerade böterna innebär att straff kan ges önskad skärpa i de situationer där det bäst behövs och bidrar till att Sverige uppfyller EU:s krav om en strängare syn på fiskebrott.

## **Hindrande av tillsyn och kontroll blir straffbart**

Jag föreslår att det införs en ny straffbestämmelse som straffbelägger hindrande av tillsyn och kontroll. Införandet av bestämmelsen innebär en viss utvidgning av det straffbara området. Genom detta visar Sverige att man ser allvarigt på överträdelser och att det är av högsta vikt att de som utför kontroll och tillsyn ges möjlighet att sköta sitt arbete på bästa sätt.

I den nya fiskevårdslagen bör införas en särskild bestämmelse som möjliggör husrannsakan även om påföljden för gärningen endast kan bestämmas till böter. Bestämmelsen om husrannsakan i rättegångsbalken är nämligen endast tillämplig om straffskalan innehåller fängelse.

## Beslag och förverkande utvidgas

Beslagsbestämmelsen i fiskevårdslagen motsvarar i huvudsak den i fiskelagen. Jag återinför dock möjligheten att ta i beslag redskap som utsatts i vatten och som använts för brott mot lagen.

Mitt förslag innebär också att förverkandebestämmelserna ändras så att det klart framgår att förverkande av fisk kan ske inte enbart vid brott bestående i otillåtet fiske utan även vid andra brott mot fiskeregleringen. Detta bidrar till att skärpa reaktionen på ett begånget brott.

## De allvarligaste överträdelserna återförs till det straffrättsliga systemet

Systemet med sanktionsavgifter är relativt nytt och fungerar enligt uppgift i huvudsak bra. Det har därför i princip överförts till fiskevårdslagen oförändrat med en viktig skillnad. Vid tillämpning av bestämmelserna har framkommit att vissa överträdelser som är att anse som allvarliga har kommit att falla under systemet med sanktionsavgifter. Följden har blivit att vissa allvarliga brott bara kan straffas med en avgift. Detta är inte acceptabelt. För att rätta till det föreslår jag en lösning som innebär att de allvarliga överträdelserna av den gemensamma fiskeripolitiken som i dag är belagda med sanktionsavgift återförs till det straffrättsliga systemet.

## Återkallelse av fiskelicens kan ske för brott begångna i den verksamhet licensen avser

Mitt förslag till fiskevårdslag innehåller precis som fiskelagen en bestämmelse som ger möjlighet till återkallelse av fiskelicens, såväl permanent som på viss tid. Denna har dock fått en något annorlunda utformning i fiskevårdslagen vilket beror på fiskevårdslagens annorlunda terminologi och systematik.

Eftersom fiskevårdslagens fiskelicens kan vara knuten till både fysisk person och juridisk person föreslår jag att möjligheten till återkallelse knyts till om brott är begånget i den verksamhet vilken licensen avser. Det innebär att en innehavare av en fiskelicens kan få sin licens återkallad på grund av fiskebrott begånget av t.ex. en anställd om brottet skett i den verksamhet som licensen avser.

Jag föreslår också att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska ha möjlighet att dra in eller begränsa antalet dagar för fiske om fiskelicensen för den verksamhet som tilldelats dagarna har återkallats eller begränsats. Detta ger ytterligare skärpa till en återkallelse vilket ligger i linje med tanken att det ska vara en strängare syn på fiskebrott.

## **Kontrollförordningen och fiskevårdslagen**

EU:s nya kontrollförordning (förordning (EG) nr 1224/2009) trädde i kraft den 1 januari 2010. Kontrollförordningen är direkt tillämplig och varken ska eller får implementeras genom lag. Däremot har jag gjort en noggrann genomgång av förordningen och analyserat behovet av lagändringar som den kan medföra. Mitt förslag till fiskevårdslag ska vara förenlig med kontrollförordningen och har i vissa delar direkt påverkats av förordningen.

## **Övriga frågor**

Utöver det anförda har jag utrett en mängd andra frågor av mer juridisk karaktär. Det är bl.a. fråga om anknytningen till Sverige för det yrkesmässiga fisket och gränsdragningen mellan miljöbalken och fiskevårdslagen. Jag har också övervägt om lagstiftningen om överlåtbara fiskerättigheter ska utvecklas. Den kom till så sent som i augusti 2009. Syftet var att främja fartygstrukturen i det pelagiska yrkesfisket. Lagstiftningen kan förväntas att ge positiva effekter på fartygstrukturen. Den leder dock till stora förändringar för de enskilda yrkesfiskarna. Min slutsats är därför att det är lämpligt att reformen för det pelagiska fisket utvärderas innan det kan vara aktuellt att föreslå motsvarande lagstiftning för det övriga fisket.

## **Ikraftträdande**

Jag föreslår att fiskevårdslagen börjar gälla 1 januari 2012.

# Summary

## **The remit of the Commission of Inquiry**

The remit of the Commission of Inquiry can be divided into three parts. The Inquiry's principal task is to propose a new Fishery Act focusing not on fishing rights but on fishery conservation. This includes in particular paying attention to regulatory simplification. In addition, I have been asked to review control activity and make the prosecution of fishery offences more effective. Finally I was asked to review the legislation on fishery conservation areas etc. I have presented my thoughts on this part of my remit in the interim report *Fishery Conservation in Private Waters – a Review of the Fishery Conservation Areas Act, SOU 2009:53*. On the basis of this interim report, in the spring of 2010 the Government formulated a proposal for new legislation referred to the Council on Legislation.

## **Background**

The current Fishery Act is complicated and unclear. The rules contained in the Act are particularly burdensome for commercial fishing. It is difficult for all users to gain an idea of what applies by simply reading the Act. One reason for this complexity is EU law, with which national law is intertwined. It is therefore necessary to have an insight into obscure EU law in order to understand the Fishery Act. There has been a lack of material to clarify the boundary between national law and EU law. While this dividing line remains unclear, there will continue to be uncertainty over the legal situation. I have therefore conducted my own analysis of the scope for national action. The conclusions have been examined and approved by Ulf Bernitz, Professor of European Law at Stockholm University. It should be noted, however, that the interpretation merely represents a snapshot, as EU law is constantly changing.

Furthermore, EU law does not bear sole responsibility for fishery legislation being complicated and intricate. The Act is unclear in itself.

I propose changes to the Act in five important areas in order to bring about better and clearer legislation focusing on fishery conservation.

- An introductory section containing principles of environmental law
- Clearer allocation of resources
- Simpler permit requirements for commercial fishing
- Permits and freedom of trade
- Regional influence

The Inquiry's remit with regard to control issues is to consider how the effectiveness of prosecution for fishery offences can be further improved, as the European Commission has repeatedly criticised Sweden for having inadequate fishery control. However, a great deal has already been done. The Inquiry has also been asked to identify any non-permitted blanket penal provisions in the Fishery Act and to consider statutory amendments in this context. I have also aimed for simpler and clearer regulation with regard to control and enforcement. My proposals in this section can be summarised in the following bullet points:

- The penal provisions in the Fishery Conservation Act – blanket penal provisions and remove imprisonment from the scale of penalties
- Offences committed in business activity should be penalised by imposition of standardised fines
- Obstruction of enforcement and control should be made a criminal offence
- Confiscation and forfeiture should be expanded
- The most serious contraventions should be returned to the criminal system
- It should be possible for fishing licences to be revoked for offences committed in the activity to which the licence relates
- The Control Regulation and the Fishery Conservation Act

## **An introductory section containing principles of environmental law**

### **Conflicting aims**

Like many other policy areas, fisheries policy has inherently conflicting aims, particularly in the short-term perspective. Fishing has to be carried on sustainably, but account has to be taken of the fishing industry and recreational fishing, and regional policy considerations have to be weighed up. The current Fishery Act does not address this at all. Instead it has been left to the Swedish Board of Fisheries to balance different considerations on a case-by-case basis. In my view this has contributed to fisheries policy being regarded as unnecessarily conflict-ridden.

### **An introductory section, the precautionary principle, knowledge requirements and impact assessment**

There are no conflicts of aims between sustainable fishing and commercial fishing or recreational fishing in the long term. Fishing must be carried on sustainably and be based on the ecosystems approach if there is to continue to be a fishing industry with vibrant coastal communities in the future. The conflict instead is between sustainable fishing and short-term overexploitation of fish resources. I therefore propose an introductory section modelled on forest conservation legislation, where equal weight is given to environmental and business interests. This implies that fishery conservation in the future will weigh more heavily than has been the case to date.

My remit is to propose new fishery legislation, in which a balance is struck between environmental and business interests. It should also be noted that in September 2009 the Government decided that a new marine environment authority should be created to strengthen and improve the effectiveness of work concerned with the seas and water. It is primarily parts of the Swedish Environmental Protection Agency, the Swedish Board of Fisheries and the five water authorities that are to be merged to form a government agency which will be responsible for issues relating to the management of the marine and aquatic environment. The Government's starting point is that the Swedish Board of Fisheries should cease to exist. Those activities of the Swedish Board of Fisheries that cannot be transferred to the

new government agency are to be assigned to the most appropriate authority.

The *introductory section* represents a programme declaration. This is then given content by the introduction of environmental principles into my proposal. In order to clarify what principles are necessary to achieve sustainable fishing, I have asked Anna-Lena Rosengardten, environmental advisor for the Environmental Court of Appeal, to conduct an analysis, The Environmental Code - A Presentation from a Fishing Rights Perspective. I propose that the *precautionary principle*, a *knowledge requirement* and an *impact assessment* for the environment be introduced into my proposal for a Fishery conservation Act.

The *precautionary principle* means that everyone who fishes will in future be obliged to take precautions to avoid risks of harm. This principle will cover both commercial and recreational fishermen. A *knowledge requirement* is also introduced for commercial fishermen. The significance of this will be that anyone who carries on commercial fishing with vessels must have undergone training on the aquatic ecosystem. I also integrate a requirement for an *impact assessment* for the environment into the existing, but simplified, permit system for commercial fishermen. This will be reminiscent of the requirement for an environmental impact assessment in the Environmental Code, but will be less extensive. I wish as far as possible to avoid additionally burdening the fishing industry with more rules and requirements.

### **A clearer allocation of resources**

The present-day allocation of resources between different categories of fishing is concealed in the Fishery Act. I intend this to be clearly apparent from the new legislation. My proposed allocation of resources is based on that which applies at present, with some necessary adaptations.

I initially introduce several legal definitions to facilitate understanding. I define commercial fishing and recreational fishing and what constitutes fixed or mobile gear and hand-held gear.

## Commercial fishing

*Commercial fishing*, as previously, should have access to fish in public waters and be able to use fixed gear. Access is restricted by regulations on fishery conservation from both the EU and the responsible national authority.

## Recreational fishing in public waters

In the current Fishery Act only Swedish citizens are entitled to carry on recreational fishing in public waters. However, the Common Fisheries Policy covers all fishing. Although significant national power to regulate recreational fishing remains, these rules have to be nationally neutral. I therefore propose that EU citizens other than Swedes also be allowed to engage in recreational fishing in public waters.

## Limitation of fishing gear

The principal rule of a maximum of six items of fishing gear applies, as previously, to *recreational fishermen in public waters*. This right can be restricted by the national authority if there are fishery conservation reasons for doing so. There is at present an exception to the limitation on gear to six items for lobster traps, with each person now being permitted to use 14 traps. Reports have, however, shown that this generous exception has led to a situation where around 80% of lobster fishing is done by recreational fisherman. This is unfortunate for small-scale commercial fishing on the west coast. It should also be borne in mind that in future under the EU Control Regulation there will be a ban on the sale of fish and shellfish caught by recreational fishermen. This means, in my view, that recreational fishing for lobster is likely to decrease, as it will only be permissible to fish for one's own use. Six lobster traps per person should, in my view, meet the need for recreational fishing for lobster for one's own use. I therefore propose that the exception for lobster which now applies should be removed.



### Freshwater crayfish

It has also been drawn to my attention that there is a problem with fishing for crayfish in public waters under the existing Fishery Act. The Committee on Agriculture argued in Report 1992/93:JOU23 Fishery Act etc. that fishing for crayfish in public waters in Lakes Vänern, Vättern, Hjälmaren and Storsjön in Jämtland ought to be reserved for commercial fishing. However, no such provision was introduced into the Fishery Act. On the other hand, it follows from Chapter 2 Section 8 of the Fishery Ordinance that the Swedish Board of Fisheries may, if necessary, specify that fishing for crayfish in public waters in Lakes Vänern, Vättern, Hjälmaren and Storsjön in Jämtland may only be carried on with permission from the Board. Permits are primarily to be issued to those who engage in commercial fishing. However, the situation regarding fishing for crayfish has changed since the earlier Fishery Act came into existence. Availability of crayfish is now good. There is therefore, in my view, no reason to reserve this type of fishing for commercial fishermen. I therefore propose that the possibility of the Swedish Board of Fisheries making fishing for crayfish in these waters subject to a permit be removed. In so doing I bring about uniform regulation of recreational fishing which in future will also cover lobster and crayfish.

### Fishing tourism

Those who carry on *fishing tourism* will continue to be included in the category of recreational fishermen. However, I consider it wrong that recreation-based restrictions on gear should apply to this category. Tourist activity promotes enterprise, growth and employment and can contribute to keeping coastal communities alive. I therefore propose that fishing tourism should have access to the necessary quantity of fishing gear. I am also of the opinion that the EU ban on sales does not pose an obstacle to carrying on fishing tourism.

### Private fishing rights

*Private waters*, as previously, should be at the disposal of property owners or owners of fishing rights. The latter should in future continue to be able to engage in recreational fishing in their waters

without restrictions on gear. Owners of fishing rights have previously been able to carry on commercial fishing in their waters without being required to hold a licence. I must, however, propose that permits be required in future for commercial fishing with vessels at sea, as this has long been a mandatory EU requirement. Other commercial fishing can, however, be freely carried on by the property owner/owner of fishing rights.

I retain the extensive *public right to fish in private waters* principally unchanged. To clarify what is already considered to apply, I add that restrictions on gear apply to recreational fishing and that commercial fishing is conditional on a fishing licence. The giant Pacific oyster, however, will no longer be reserved for the property owner/owner of fishing rights. For the same reason as for recreational fishermen in public waters, I extend the public right to fish not just to Swedish citizens but to other EU citizens as well.

### Hand-held gear

The provisions on *hand-held gear* are particularly unclear in the Fishery Act, as fishing with hand-held gear in private waters has been part of the public right to fish. To clarify what applies, I have therefore regulated fishing with manual gear separately in my proposal. Everyone, as previously, has the right fish with hand-held gear in public waters and in private waters along the coasts and in Lakes Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaren and Storsjön in Jämtland. On the southern part of the east coast and in the lakes, fishing with hand-held gear is a source of conflicts. To reduce these conflicts, I propose that fishing with hand-held gear there should not comprise more than two items of fishing gear. As previously, the fishing method as such employed there must not require the use of a boat or consist of fishing with the winter fishing rig known as an 'angeldon'.

## Simpler permit requirements for commercial fishing

### Current situation

There are several different permit requirements today to carry on commercial fishing. Firstly a *commercial fishing licence* is required to carry on commercial fishing. These permits are granted by the Swedish Board of Fisheries and can only be issued to physical per-

sons. The purpose of the commercial fishing licence is to preserve the fish resource for a limited number of commercial fishermen, guarantee attachment to Sweden and take account of regional aspects. Restriction of the number of commercial fishermen is now achieved through a requirement that the fishing has to be of essential significance to supply. This requirement has been set at a net amount of SEK 20 000 per year. In addition, the requirement for a commercial fishing licence contains requirements on rejuvenation of the fishing profession and gender equality aspects.

In addition, there is a requirement for *vessel permits*. This is an EU requirement. This too is granted by the Swedish Board of Fisheries. The significance of the requirement is that the vessels with a maximum length of five metres or more may only be used for commercial fishing at sea with a permit from the Swedish Board of Fisheries. The requirement for vessel permits is also intended to guarantee that the resource is reserved for a limited number of commercial fishermen and ensure attachment to Sweden and consideration of regional policy aspects. In addition, the requirement is intended to comply with EU legislation on entry to/exit from the fishing fleet. The Member States are obliged to adapt the fishing capacity of their fleets so that a stable and sustainable balance is achieved between this fishing capacity and their fishing opportunities.

### Physical persons and legal entities

The problem with this dual legislation is that although the requirements are partially identical they are formulated differently. To simplify, I propose that there should only be one fundamental permit requirement. Having two different permit requirements which overlap is too complicated. I combine the two permit requirements into one and give this the name *fishing licence*. The holder of the permit may be a physical person or a legal entity. The permit must not contain more requirements than necessary. The requirements on rejuvenation of the fishing profession and gender equality aspects, for example, are omitted.

## Corporation tax certificates

The most important issue, however, is who is to be allowed to carry on commercial fishing. Access to the fishing resource follows from definition as a commercial fisherman. In return, legislation in future will lay down requirements relating for example to knowledge. It is important that a clear dividing line is retained between commercial and recreational fishing.

A decisive difference that already exists in the regulatory system, but in legislation other than the Fishery Act, is in tax law. Business activity is defined in Chapter 13 Section 1 of the Income Tax Act (1999:1229) as gainful employment carried on professionally and independently. This means that there is already a functioning system that distinguishes commercial fishing from the hobby activity. There is also already an authority (the Swedish Tax Agency) which does this appraisal and in addition provides those who carry on the professional activity with a certificate if the outcome of the appraisal is positive, namely the corporation tax certificate (F-skattesedel). My basic position is that the same ought to apply to commercial fishing as to other professional activity. I propose that anyone wishing to carry on commercial fishing should have to hold a corporation tax certificate. This would replace the previous income requirement.

## Permits and freedom of trade

### Special fishing permits

As well as a commercial fishing licence and vessel permit, commercial fishermen today need a third permit, the *special permit*. The requirements for these special permits today are not contained in the Fishery Act or Fishery Ordinance but in Swedish Board of Fisheries regulations. Special permits are used in two typical cases: to allocate EU quotas and also to allocate unregulated fishing.

Many fish species are subject to EU quotas. These quotas are allocated through the special permits. The criteria for quota allocation are based on historical fishing. This means that someone who has previously fished most receives the largest allocation. In addition, special permits are required for other commercial fishing, that is to say fishing not subject to EU quotas. The reason for this relates to both resource allocation and fishery conservation considerations. A commercial fisherman wishing to fish in a particular area must have

a special permit to do so. In that way the Swedish Board of Fisheries is able to ensure that too many fishermen do not fish within an area. If everyone who wanted to carry on commercial fishing in the area were to do so, fishing would become unprofitable for everyone, which would in turn lead to harder fishing. Commercial fishermen wishing to fish every year must instead apply for a special permit. If, for example, 50 fishermen wanted to fish and applied to be allowed to fish, permits would only be granted to such a number that fishing is estimated to be profitable for them and justifiable from the point of view of fishery conservation. Those who are principally granted permits are those who are able to show that they have carried on the same fishing in the previous year.

I have fundamental doubts over whether the fishing fleet should continue to be so strictly regulated. I consider the individual commercial fishermen in fact to be better suited to assessing whether his fishing can be sustainably profitable than a government agency. At the same time I am well aware that a change-over from a strictly regulated industry to a more market-adapted one may have severe consequences, which might have a serious impact on fishery conservation. Another problem is that free market forces have been weakened by various subsidies. My conclusion is, therefore, that as fishing represents a limited resource it is necessary for fishing capacity to be limited.

However, the situation outlined above does not only have political dimensions but also formal aspects. Under the Instrument of Government freedom of trade applies in Sweden. I have analysed what this may signify for fisheries. The conclusion I have reached is that fishery conservation factors and regional considerations may limit freedom of trade. On the other hand, it is incompatible with the Constitution to limit the right to fish in order to guarantee that profitability for certain commercial fishermen will be acceptable. The principle of equality is an element of freedom of trade, and signifies that no one may be financially favoured at the expense of anyone else. It is not permissible to introduce rules which mean new business set-ups in a particular industry or a particular profession are prevented as this represents protection for those whose businesses are already established.

On this basis I propose that the competent authority should take account of fishery conservation and regional policy aspects in particular in allocating fisheries. The authority must obviously analyse in depth what effects far-reaching fishery conservation measures

have for commercial fishing. As follows from the introductory section of the law, a balance must be struck so that the competitiveness of commercial fishing is not adversely affected.

The competent authority therefore has to have far-reaching powers which make good fishery conservation possible. It must also be able to issue all the regulations required by the EU.

## **Regional influence**

Fishing in Sweden by tradition is highly varied in geographical terms. However, I consider there to be a need for a nationally coherent law which is possible to understand. At the same time, it is crucial, in my view, to have expanded consultation between users, stakeholders and authorities.

Fish management today is a conflict-ridden area, and there are commonly different views on the situation regarding fish stocks. A common view is required on those problems that need to be resolved. Expanded consultation can contribute to the emergence of such a common view. Such consultation would need to have a regional consensus. I propose that regional councils should be attached to the competent authority containing representatives of affected authorities and stakeholder organisations. The task of the councils would be to assist the authority in addressing regional issues.

## **Right to fish with hand-held gear**

An important task would be find voluntary solutions for fishery conservation in those areas where the right to fish with hand-held gear is exercised. I do not see any prospect of solving the economic problem with recreational fishing with hand-held gear and fishery conservation. There is already a significant basis for the Government to propose a general fishery conservation charge, for example. I therefore propose voluntary solutions. I know that there is interest in fishery conservation and charges among all the parties concerned, for example the Swedish Association for Recreational Anglers and the Federation of Fishing Rights Owners. My view is that the regional councils could, to a great extent, represent a platform for voluntary, regional agreements without the support of legislation. Experience of such successful measures could, in the longer term,

form the basis for legislation. It has been stated by the Swedish Board of Fisheries that five regional councils could reflect the different regions of Sweden.

## The penal provisions in the Fishery Conservation Act

### Blanket penal provisions

I have identified blanket penal provisions in the Fishery Act. A blanket penal provision is a penal provision which does not, on its own, contain all the information needed to decide what is a criminal offence but is supplemented by reference to other rules. Under a Supreme Court judgment, NJA 2005, p. 33, the Instrument of Government does not always permit blanket penal provisions with *imprisonment* in the scale of penalties to be supplemented by regulations issued by government agencies. What is not permitted is for the act which is punished to be fully or substantially described in authority regulations. Such a blanket penal provision is not permitted. The background to the Supreme Court judgment is the fundamental idea that the individual citizen has to be protected against being deprived of his or her liberty. It is therefore important that the individual can easily assess what behaviour can lead to a custodial sentence.

The penal provisions in the Fishery Act which impose penalties under EU Regulations are also worded as blanket penal provisions. EU Regulations are directly applicable in Sweden. This means that they are not to be recast or incorporated into the text of a Swedish statutory instrument. On the other hand, EU Regulations do not contain any penal provisions and assume that certain forms of behaviour will be punished under national law. To enable EU Regulations to be subject to penalties under Swedish law, the penal provisions must be worded as blanket penal provisions.

The penal sanctions relating to EU provisions in the Fishery Conservation Act will therefore have to be worded as a blanket penal provision. To increase clarity, I propose that a new provision be introduced into the Fishery Conservation Act which states that the Government or the authority designated by the Government in regulations must list which EU Regulations are referred to.

Most of the national detailed regulations on fisheries are issued by the Swedish Board of Fisheries and are collated in the Board's

Code of Statutes. This is an arrangement which is reported to work well and which I wish to retain. Nor is anything different possible in practice with regard to fishing regulations. This necessitates wording the penal provisions as blanket penal provisions. Such penal provisions, in order to be compatible with the Constitution, must not contain imprisonment in the scale of penalties. The scale of penalties must therefore be amended for this to be possible.

### **Remove imprisonment from the scale of penalties**

Non-permitted blanket penal provisions are thus a problem in the Fishery Act. Another problem with the penal provisions in the Fishery Act is that they are obscure and variable. The same penal provisions may, for example, have different scales of penalties depending on where the contravention occurred.

To resolve the problems I have identified, I propose that the scale of penalties for fishing offences should no longer contain imprisonment and should solely consist of fines. The amended scale of penalties should apply both to contraventions of national provisions and contraventions of EU Regulations as well as obstruction of international fisheries control. This would contribute to simplification and uniformity and facilitate the work of those charged with implementing the law. As far as I have been able to ascertain, imprisonment has, in addition, never been handed down as a sanction for a fishing offence.

Under my proposal for the removal of imprisonment from the scale of penalties it would become possible in accordance with the rules contained in the Instrument of Government on standard setting for the Swedish Board of Fisheries to supplement the blanket penal provision with its regulations to the same extent as happens now. This proposal thus solves the problem of the non-permitted blanket penal provisions.

The proposal for removal of imprisonment from the scale of penalties also solves the problem of different scales of penalties. Sweden is bound by the United Nations Convention on the Law of the Sea, according to which the scale of penalties for offences committed in Sweden's exclusive economic zone is not allowed to include imprisonment. There are therefore exceptions to the principal rule for such offences in the Fishery Act. I do not consider such a difference to be reasonable. The removal of imprisonment from the



scale of penalties creates a regulation which is clear and uniform, as the scale of penalties will be the same whether the offence is committed in the Swedish exclusive economic zone or in other waters.

My proposal for the removal of imprisonment is justified solely by the endeavour to create clearer and more uniform regulation and by the need for the penal provisions to be constitutional. The intention behind my proposal is not to lower the penalty value of offences. On the contrary, it is to be possible in practice to impose stiffer penal sanctions than happens today. I therefore propose that the scope for standardised fines be broadened and that the basis for calculation of these fines be tightened up. The proposal in my opinion entails improved opportunities to fulfil EU requirements for tougher sanctions for serious infringements of common fisheries policy. My intention is a general tightening of penalties for fishing offences.

To improve fishery control, it should be possible for negligence which is not gross also to lead to criminal liability in the case of EU regulations on the Common Fisheries Policy. This would also contribute to uniformity, as it already applies to contraventions of national provisions. I have also added a number of types of behaviour to the penal provision on EU rules. This has been done primarily on the basis of Regulation (EC) No 1005/2008 establishing a Community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing (the IUU Regulation), but also on the basis of the new Control Regulation (see below under the heading of Control Regulation).

### **Offences committed in business activity should be penalised by imposition of standardised fines**

I propose that a special provision be introduced for certain offences committed in business activity. The provision on gross contraventions is placed here. Gross offences will therefore only be offences committed in commercial fishing. The sanction for offences committed in commercial fishing if the offence relates to activity which involves use of fishing vessels with engines must be standardised fines, and this applies to both simple and gross offences. Standardised fines mean fines which are determined solely according to a special basis of calculation indicated for the offence; in the Fishery Conservation Act this is related to the number of kilowatts of engines on the vessel. The level of the fine is therefore higher in the case of

large engines than small ones. My proposal in this area means that the scope for standardised fines is expanded in relation to the Fishery Act and that the basis of calculation for such fines is tightened. The rules are clarified by specific statement of what is applicable to the calculation of penalties for a gross offence. The broadening of the standardised fines means that penalties can be given the desired strictness in those situations where this is most needed and can contribute towards Sweden fulfilling the EU requirement to adopt a more stringent approach to fishery offences.

### **Obstruction of enforcement and control to be made a criminal offence**

I propose that a new penal provision be introduced which specifies penalties for obstruction of enforcement and control. Introduction of the provision signifies some expansion of the area of criminal liability. In this way Sweden shows that it takes a serious view of contraventions and that it is very important that those who exercise control and enforcement are given an opportunity to carry out their work as well as possible.

A new provision should be introduced into the new Fishery Conservation Act which makes searches of premises possible even if the sanction for the act committed can only consist of fines. The provision on searches of premises in the Code of Judicial Procedure is only applicable if the scale of penalties contains imprisonment.

### **Expansion of confiscation and forfeiture**

The provision on confiscation in the Fishery Conservation Act principally corresponds to that in the Fishery Act. However, I reintroduce the possibility of confiscating fishing gear which has been deployed in water and used to commit offences contrary to the Act.

My proposal also means that the provisions on forfeiture are amended so that it is clearly apparent that forfeiture of fish can take place not only in the event of offences consisting of illegal fishing but also in the case of other offences contrary to fishery regulations. This contributes to heightening the response to a committed offence.

### **The most serious contraventions should be returned to the criminal system**

The system of sanction charges is relatively new and is said in the main to work well. It has therefore in principle been transferred to the Fishery Conservation Act unchanged with one important difference. It has emerged in application of the provisions that some offences which are to be regarded as serious have come under the system of sanction charges. The consequence of this has been that certain serious offences can only be penalised by payment of a charge. This is not acceptable. To deal with this, I propose a solution whereby the serious contraventions of common fisheries policy which today are subject to payment of a sanction charge be returned to the criminal system.

### **It should be possible for fishing licences to be revoked for offences committed in the activity to which the licence relates**

My proposal for a Fishery Conservation Act, just like the Fishery Act, contains a provision enabling a fishing licence to be revoked, both permanently and for a particular period of time. This has, however, been formulated somewhat differently in the Fishery Conservation Act, due to the differing terminology and systematic classification in the Fishery Conservation Act.

As a fishing licence under the Fishery Conservation Act may be attached to both a physical person and legal entity, I propose that the possibility of revoking a licence be attached to whether an offence has been committed in the activity to which the licence relates. This means that a fishing licence can be revoked on the basis of a fishing offence committed for example by an employee if the offence has taken place in the activity to which the licence relates.

I also propose that the Government or the authority designated by the Government should be able to withdraw or limit the number of days of fishing if the fishing licence for the activity for which the days have been allocated has been revoked or limited. This adds further stringency to the revoking of a licence, which is consistent with the notion that a stricter approach to fishery offences should be adopted.

## **The Control Regulation and the Fishery Conservation Act**

The EU's new Control Regulation (Regulation (EC) No 1224/2009) came into force on 1 January 2010. The Control Regulation is directly applicable and neither has to be, nor may it be, implemented through national law. On the other hand, I have closely examined the Regulation and analysed the need for statutory amendments which it may signify. My proposal for a Fishery Conservation Act has to be compatible with the Control Regulation and certain parts of it have been directly influenced by the Regulation.

### **Other issues**

As well as the items stated above, I have investigated a number of other issues of a more legal nature. These include the issue of attachment to Sweden for commercial fishing and the demarcation between the Environmental Code and the Fishery Conservation Act. I have also considered whether the legislation on transferable fishing rights should be developed. It came as recently as August 2009. The purpose was to promote the vessel structure in pelagic commercial fishing. The legislation can be expected to have a positive impact on the vessel structure. However, it leads to great changes for individual commercial fishermen. My conclusion is therefore that it is appropriate for the reform of pelagic fishing to be evaluated before it can be appropriate to propose equivalent legislation for other fishing.

### **Entry into force**

I propose that the Fishery Conservation Act should come into effect on 1 January 2012.

# Författningsförslag

## **1 Förslag till lag (2012:00) om fiskevård**

Härigenom föreskrivs följande.

### **Lagens tillämpningsområde**

1 § Denna lag gäller förvaltning av fisk och vattenlevande blöt- och kräftdjur. Lagen ska inte tillämpas i den mån den strider mot föreskrifter om Torne älvs fiskeområde. Om samebymedlemmars rätt till fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen gäller särskilda bestämmelser. Fiskevårdsområden är särskilt reglerade i lag (1981:533) om fiskevårdsområden.

Utöver vad som följer av denna lag, kan rätt till fiske också begränsas genom bestämmelser utfärdade med stöd av 7 eller 8 kap. miljöbalken. Bestämmelser om att tillstånd krävs för vissa verksamheter och åtgärder finns i 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken.

2 § Lagen gäller utöver Sveriges territorium även inom Sveriges ekonomiska zon med de begränsningar som följer av lagen (1966:314) om kontinentalsockeln och för svenskt fiske utanför den ekonomiska zonen i den mån det anges särskilt. Bestämmelser om den ekonomiska zonen finns i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

### Lagens målsättning m.m.

3 § Vild fisk och vilda vattenlevande blöt- och kräftdjur är en tillgång och en förnybar resurs som ska nyttjas och förvaltas så att de uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden och ekosystemfunktionerna behålls.

4 § Alla som fiskar ska i den mån det inte är orimligt utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att fisket medför skada för miljön.

### Definitioner

5 § Med yrkesmässigt fiske avses fiske som bedrivs i näringsverksamhet med syfte att fånga och sälja fisk och vattenlevande blöt- och kräftdjur. Det som inte är yrkesmässigt fiske är fritidsfiske.

6 § Med fast redskap avses redskap med ledarm, som är fastsatt vid strand eller botten och som är högre än 1,5 meter, eller fiskebyggnad. Med handredskap avses spö, pilk och liknande redskap utan maskinell driftsanordning som är utrustade med lina och högst tio krokar. Andra redskap är rörliga.

7 § Fiske kan bedrivas på allmänt eller enskilt vatten. Vad som utgör enskilt och allmänt vatten framgår av lag (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde.

### Rätt att fiska på allmänt vatten

8 § Yrkesmässigt fiske på allmänt vatten får bara bedrivas med fiskelicens. Den ska gälla under högst en femårsperiod. Fiskelicens ska beviljas av den myndighet som regeringen bestämmer under följande förutsättningar:

1. Fysisk eller juridisk person som innehar F-skattsedel.
2. Fisket ska ha anknytning till Sverige.
3. Det ska finnas en konsekvensbeskrivning för miljön av fisket. Av denna ska följa att fisket bedrivs enligt försiktighetsprincipen som anges i 4 § i denna lag.

Om fisket bedrivs med fartyg gäller därutöver att befälhavaren ska ha genomgått utbildning om det akvatiska ekosystemet.

Om inte samtliga krav är uppfyllda ska ansökan avslås. Därutöver ska ansökan avslås om Sveriges fiskekapacitet överskrids.

**9 §** Den som bedriver yrkesmässigt fiske med fiskelicens på allmänt vatten har rätt att använda fasta och rörliga redskap samt handredskap.

**10 §** Den som är medborgare i eller har hemvist i Sverige eller annan stat inom Europeiska unionen får fritidsfiska på allmänt vatten med nät, långrev, ryssja, bur eller håv. Endast sex redskap får användas.

Nätens sammanlagda längd får inte överstiga 180 meter och långrev får vara försett med högst 100 krokar.

**11 §** Alla har rätt till fiske med handredskap på allmänt vatten.

**12 §** Det som enligt paragraferna 10–11 gäller för allmänt vatten gäller också havet vid sådana stränder, skär och holmar som den 30 juni 1986 ägdes av staten utan särskilda villkor.

### **Rätt att fiska på enskilt vatten**

**13 §** På enskilt vatten har fastighetsägaren rätt att fiska med fasta och rörliga redskap samt med handredskap. För sådant yrkesmässigt fiske med fartyg i haven på enskilt vatten krävs fiskelicens enligt 8 §.

Annan än fastighetsägaren som är medborgare i eller har hemvist i Sverige eller annan stat inom Europeiska unionen har också rätt att fiska på enskilt vatten längs kusterna och i Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland på de platser och med de redskap som närmre anges av regeringen. För yrkesmässigt fiske krävs fiskelicens enligt 8 §. För fritidsfiske gäller de redskapsbegränsningar som följer av 10 § om inte annat anges särskilt.

**14 §** Alla har rätt till fiske med handredskap på enskilt vatten längs kusterna och i Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland. I dessa sjöar är handredskapsfiske av kräftor inte tillåtet för annan än fastighetsägaren.

15 § Vid handredskapsfiske på enskilt vatten vid kusten i Östhammars kommun i Uppsala län, Stockholms och Södermanlands län, Östergötlands län, Kalmar län, Blekinge län och Gotlands län samt i Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland får andra än fastighetsägaren använda högst två redskap samtidigt. Fiskemetoden som sådan får där av andra än fastighetsägaren inte kräva användning av båt eller utgöras av angeldonsfiske eller liknande metod.

16 § Fiskerätt som hör till sådan allmänning som avses i lagen (1952:166) om häradsallmänningar eller lagen (1952:167) om allmänningsskogar i Norrland och Dalarna får nyttjas av allmänningens delägare. Delägarna får arrendera ut fiskerätten för gemensam räkning. Ett sådant beslut fattas i enlighet med föreskrifterna för allmänningens förvaltning.

17 § För samfällt fiske som inte omfattas av lagen om fiskevårdsområde och inte heller av bestämmelsen i 16 § gäller lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter.

För en fastighet som innehas med samäganderätt får länsstyrelsen, på ansökan av någon av delägarna besluta om hur fisket ska bedrivas på fastigheten. Detta gäller inte om fiskerätten är gemensam med en annan fastighet eller om fastigheten bara består av en sådan rätt.

18 § Vid jordbruksarrende får arrendatorn nyttja den fiskerätt som hör till jorden, om inte något annat har avtalats.

Avser upplåtelsen endast en del av en fastighet skall reglerna i 17 § andra stycket för fastighet som innehas med samäganderätt tillämpas, om inte omfattningen av fiskerätten har avtalats. Markarealen skall utgöra delningsgrund om inte någon annan delningsgrund är lämpligare.

### Överlåtbara fiskerättigheter

19 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för den som bedriver yrkesmässigt fiske med fiskelicens bestämma en överlåtbar andel (fiskerättigheter). Andelen ska bestämmas av den del av den nationella fiskekvoten eller andra fiskemöjligheter som görs tillgänglig för fiske av arterna sill, skarpsill, makrill, taggmakrill, blåvitling och tobis (pelagiskt fiske) genom individuella kvoter.



Andelens storlek ska fastställas med ledning av omfattningen av det yrkesmässiga fisket under en referensperiod.

20 § Fiskerättigheter som avser pelagisk fisk får överlåtas mellan dem som bedriver yrkesmässigt fiske med fiskelicens om det främjar fartygsstrukturen i den svenska fiskeflottan efter tillstånd av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

21 § Innehavet av fiskerättigheter får motsvara högst tio procent av den del av den nationella fiskekvoten som görs tillgänglig för pelagiskt fiske genom individuella kvoter om det inte finns särskilda skäl.

22 § Fiskerättigheter gäller i tio år från dagen för beslutet om att fastställa fiskerättigheterna.

Fiskerättigheter som fastställs i ett beslut om att godkänna en överlåtelse gäller endast under den tid som återstår av de ursprungliga fiskerättigheternas giltighetstid.

23 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att dra in eller begränsa fiskerättigheter om innehavarens fiskelicens har återkallats eller begränsats. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om hur fiskerättigheterna ska beräknas.

24 § Fiskerättigheter som har dragits in får tilldelas annan som bedriver yrkesmässigt fiske med fiskelicens. Sådana fiskerättigheter gäller under den tid som återstår av de ursprungliga fiskerättigheternas giltighetstid. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om grunderna för fördelningen av indragna fiskerättigheter.

25 § Regeringen får bestämma att överlåtbara fiskerättigheter ska gälla även för annat fiske än vad som anges i 19 §. Regeringen får bestämma särskilda föreskrifter om överlåtbara fiskerättigheter.

#### **Om fiskådra m.m.**

26 § Den som fiskar ska visa hänsyn till andra som vistas i området. Fiske skall bedrivas så att andra fiskande inte onödigtvis hindras.

Om flera fiskande vill fiska i samma vatten och det inte kan ske samtidigt, ska de få fiska i den ordning de kommit till platsen.

Det egna fiskeredskapet ska användas så att det inte snärjs ihop med eller skadar andras redskap.

Efter avslutat fiske får inte någonting lämnas kvar som kan hindra andra fiskande.

Första–fjärde styckena ska även tillämpas vid svenskt havsfiske utanför Sveriges ekonomiska zon i internationellt vatten och i andra vatten där fisket bedrivs med stöd av internationella överenskommelser.

**27 §** I varje gren av ett vattendrag eller ett sund där fisken har sin gång ska det finnas en fiskådra i det djupaste vattnet. Fiskådran utgör en sjättedel av vattnets bredd vid vanligast förekommande lågt vattenstånd. Vid vattendragets inlopp och mynning och vid ett sunds ändpunkter sträcker sig fiskådran med oförändrad bredd vidare trehundra meter ut i det djupaste vattnet.

Länsstyrelsen får besluta att fiskådran ska gå i en annan del av vattnet än vad som sägs i första stycket. Berörda rättsägare skall få tillfälle att yttra sig i saken innan beslut fattas. Om ändringen innebär ett påtagligt men för någon berörd rättsägare, fordras dennes samtycke till åtgärden.

**28 §** Fiskådran ska lämnas fri från fiskeredskap som kan hindra fiskens gång. Någon annan anordning än fiskeredskap får inte heller sättas ut i eller vid fiskådran i syfte att hindra fisken att gå fram i ådran.

Länsstyrelsen får medge undantag från vad som sägs i första stycket, om det kan antas att det inte leder till påtagligt men för någon som inte samtyckt till åtgärden.

### **Bemyndiganden om fiskevård m.m.**

**29 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter för att komplettera eller verkställa EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som avser

1. åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskresurserna,
2. strukturåtgärder för fiskenäringen
3. marknadsreglering av fisk och fiskprodukter

Föreskrifterna ska falla utanför tillämpningsområdet för livsmedelslagen (2006:804). Sådana föreskrifter får även meddelas för svenskt fiske utanför Sveriges ekonomiska zon.

Vid meddelandet av föreskrifter får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ta regional hänsyn.

**30 §** Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om fiskevård i havet och i Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland till första vandringshinder samt för svenskt fiske utanför Sveriges ekonomiska zon. Därvid får regional hänsyn tas.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om fiskevård på annat vatten än vad som anges i första stycket för att skydda hotade arter eller stammar av nationellt intresse.

I bemyndigandet om fiskevård ingår bl.a. att helt förbjuda fiske eller att begränsa tillträdet till fiske genom särskilda tillståndskrav.

**31 §** Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad som utgör anknytning till Sverige, konsekvensbeskrivning för miljön och om utbildning enligt 8 §.

**32 §** Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får medge undantag från redskapsbegränsningen i 10 § för den som bedriver fisketurism.

**33 §** Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens intressen. Sådana föreskrifter får även meddelas för svenskt fiske utanför Sveriges ekonomiska zon i internationellt vatten och i andra vatten där fisket bedrivs med stöd av internationella överenskommelser.

**34 §** Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om krav på särskilt tillstånd och om villkor i övrigt för att fisk ska få sättas ut, flyttas eller odlas.

**35 §** Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utsättning och sträckning av fasta redskap samt om andras fiske nära fasta redskap.

## Tillsyn och kontroll

**36 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska genom tillsyn kontrollera efterlevnaden av denna lag, föreskrifter som meddelats med stöd av lagen samt reglerna i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om tillsyn och kontroll.

För tillsyn och kontroll över sådana bestämmelser som gäller fiske får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utse fisketillsynsmän. En fisketillsynsman får, när det gäller brott mot bestämmelser om fiske, ges förordnande att ta egendom i beslag enligt 49 §.

## Rätt till upplysningar och tillträde

**37 §** En befattningshavare som är anställd vid en tillsynsmyndighet och har till uppgift att övervaka efterlevnaden av bestämmelser om fiske, strukturåtgärder för fiskerieringen eller marknadsreglering av fisk och fiskprodukter har vid tillsynen rätt till

1. tillträde till fartyg, fordon, områden, anläggningar, byggnader, lokaler och andra utrymmen där fisk, fiskprodukter eller utrustning för fisket förvaras eller hanteras för att göra nödvändiga undersökningar och ta prover, och att

2. på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

Första stycket gäller även fisketillsynsman som har förordnats att övervaka efterlevnaden av bestämmelser om fiske, samt för EU:s institutioner och av institutionerna utsedda inspektörer vid tillsyn för kontroll av efterlevnaden av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Den som är föremål för tillsyn ska ge den hjälp som behövs.

Polismyndigheten ska på begäran lämna den hjälp som behövs vid tillsynen.

## Internationell fiskekontroll

**38 §** Vid svenskt fiske i eller utanför Sveriges ekonomiska zon får efterlevnaden av internationella överenskommelser om fiskevård och fiskets bedrivande kontrolleras av behörig företrädare för de ut-

ländska myndigheter som anges i föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

En sådan företrädare för utländsk myndighet har rätt till tillträde till svenska fiskefartyg för att undersöka redskap, fångst och lastutrymmen samt att ta del av handlingar av betydelse. Finner en sådan företrädare att det skett en allvarlig överträdelse av en fiskebestämmelse får den föra fartyget till hamn.

Befälhavaren på ett fiskefartyg är skyldig att bistå vid kontrollen.

### Föreläggande, förbud, vite och rättelse

**39 §** Tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att denna lag, föreskrifter som meddelats med stöd av lagen eller reglerna i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ska följas.

Beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite.

Om någon inte fullgör sina skyldigheter enligt denna lag, de föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, eller de beslut som meddelats med stöd av reglerna i EU:s förordningar, får myndigheten besluta om rättelse på hans eller hennes bekostnad. I brådskande fall får ett beslut om rättelse meddelas utan att sådant föreläggande som avses i första stycket först har meddelats.

### Straffbestämmelser

**40 §** Till böter döms, om inte annat följer av 44 §, den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot denna lag eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen genom att bedriva otillåtet fiske, om inte gärningen är belagd med straff i 41 §, eller

2. hindrar fiskens gång i fiskådran enligt 28 §.

I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

Har flera medverkat till en gärning som avses i första stycket, ska 23 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken tillämpas.

**41 §** Till böter döms, om inte annat följer av 44 §, den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter som meddelats med stöd av 29, 30 eller 33 §.

Till samma straff döms, om inte annat följer av 44 §, den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken genom

1. otillåtet fiske,
2. att i strid mot bestämmelserna behålla eller bearbeta fisk ombord, medföra utrustning ombord, anlöpa eller lämna hamn, hindra kontroll, förvara, lagra, transportera, omlasta, föra i land, föra in i landet eller saluhålla fångst, eller
3. att bryta mot bestämmelser om förvaring av fiskeredskap ombord, om märkning av redskap, om tillhandahållande av hamntjänster, om skyldighet att medföra dokument ombord eller bevara dokument eller information, om angiven maskinstyrka i motorcertifikat eller fiskelicens, om kvalitetsnormer, eller om anmälnings-, rapporterings- eller uppgiftsskyldighet.

I ringa fall ska inte dömas till ansvar enligt första eller andra stycket.

Har flera medverkat till en gärning som avses i första eller andra stycket, ska 23 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken tillämpas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska i föreskrifter ange vilka EU-förordningar som avses i andra stycket och, i fråga om EU-förordningar som gäller i mer än ett år, även ange vilka artiklar som avses.

**42 §** Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. bryter mot föreskrifter som meddelats enligt 35 §, eller
2. sätter ut fisk, flyttar fisk eller odlar fisk utan tillstånd eller i strid med annan föreskrift enligt 34 §.

I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

**43 §** Till böter döms den som

1. försöker hindra sådan internationell fiskekontroll som avses i 38 § andra stycket, om inte gärningen är belagd med straff i brottsbalken, eller
2. försöker hindra sådan tillsyn som avses i 37 § första stycket eller som inte fullgör sina skyldigheter enligt 37 § tredje stycket, om inte gärningen är belagd med straff i 41 §.

Till samma straff döms befälhavare som bryter mot 38 § tredje stycket.

I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

## Brott begångna vid yrkesmässigt fiske

**44 §** Om någon vid yrkesmässigt fiske har begått brott enligt 40 eller 41 § ska, om gärningen avser verksamhet som innefattar användning av fiskefartyg försett med motor, böterna bestämmas till ett kronotal som motsvarar lägst 10 och högst 500 gånger antalet kilowatt i motorerna på fiskefartyget. Minsta bötesbelopp är 2 000 kronor.

Om brott i första stycket är att anse som grovt ska böterna bestämmas till ett kronotal som motsvarar lägst 400 och högst 1 000 gånger antalet kilowatt i motorerna på fiskefartyget. Minsta bötesbelopp är 60 000 kronor.

Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om det avsåg verksamhet av särskilt stor omfattning, fångst av betydande värde eller fångst ur särskilt skyddsvärda bestånd.

## Vissa undantag från straff

**45 §** Den som överträtt ett vitesföreläggande eller vitesförbud enligt 39 § får inte dömas till ansvar enligt denna lag för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

Till ansvar enligt 41 § ska inte dömas om gärningen kan leda till sanktionsavgift enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 55 §.

## Förverkande

**46 §** Om det inte är uppenbart oskäligt, ska följande egendom förklaras förverkad:

1. Fisk som har varit föremål för, eller på annat sätt haft samband med, brott enligt denna lag eller dess värde,
2. utbyte av brott enligt denna lag, och
3. vad någon har tagit emot som ersättning för kostnader i samband med brott enligt denna lag, eller värdet av det mottagna, om mottagandet utgör brott enligt denna lag.

Om bara en del i ett parti fisk varit föremål för brott enligt denna lag, får hela partiet förklaras förverkat om det inte kan utredas hur stor del av partiet som omfattas av brottet.

47 § Fiskeredskap som använts eller medförts vid brott enligt denna lag ska förklaras förverkade, om det inte är oskäligt. Detsamma gäller fiskefartyg och andra hjälpmedel om det behövs för att förebygga brott.

Utöver vad som sägs i första stycket får egendom förklaras förverkad, om egendomen har varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott enligt denna lag och brottet har fullbordats och förverkandet behövs för att förebygga brott.

I stället för redskapet eller den egendom som annars använts, medförts eller varit avsedd att användas som hjälpmedel, kan dess värde helt eller delvis förklaras förverkat. Kan bevisning om värdet inte alls eller endast med svårighet föras, får värdet uppskattas till ett belopp som är skäligt med hänsyn till omständigheterna.

48 § I mål om förverkande enligt denna lag är befälhavaren på ett fiskefartyg som använts vid brott mot lagen behörig att, i fråga om egendom som ägs av någon annan, föra talan på ägarens vägnar.

Om brott enligt denna lag innefattar intrång i enskild fiskerätt, tillfaller förverkad fisk eller dess värde fiskerättshavaren.

### Beslag

49 § Om någon ertappas på bar gärning när han eller hon begår brott enligt denna lag eller anträffas redskap som använts vid sådant brott utsatt i vattnet får beslag göras av fisk, redskap, fiskefartyg eller andra föremål som

1. skäligen kan antas ha betydelse för utredning av brottet, eller
2. kan antas bli föremål för förverkande enligt denna lag.

Befogenheter enligt första stycket har befattningshavare hos Kustbevakningen, Fiskeriverket eller länsstyrelsen i vars uppgifter det ingår att övervaka efterlevnaden av bestämmelser om fiske, strukturåtgärder för fiskenäringen eller marknadsreglering av fisk och fiskprodukter.

När det gäller brott mot bestämmelser om fiske har även de fiske-tillsynsmän som getts förordnande om beslag enligt 36 § tredje stycket sådan befogenhet.



**50 §** Om egendom har tagits i beslag enligt 49 § första stycket ska detta skyndsamt anmälas till polismyndigheten eller åklagare. Den som tar emot anmälan ska hantera beslaget på samma sätt som om han eller hon själv hade gjort beslaget.

Fisk som tagits i beslag och som uppenbarligen bör förklaras förverkad ska omedelbart efter beslaget släppas ut i det vattenområde där den fångats, om den är levnadsduglig och det kan ske utan särskilda kostnader eller besvär.

**51 §** Om fisket kränker enskild fiskerätt har den som innehar fiskerätten eller den som företräder honom eller henne sådan befogenhet som framgår av 49 § första stycket.

Om beslaget grundar sig på denna lag får fisk som tagits i beslag av innehavaren av enskild fiskerätt, eller den som företräder honom eller henne, behållas av fiskerättshavaren utan anmälan.

### Husrannsakan

**52 §** Husrannsakan får genomföras i anledning av brott enligt denna lag även om påföljden för gärningen endast kan bestämmas till böter.

### Domsrätt

**53 §** Den som har begått brott enligt denna lag döms vid svensk domstol, även om 2 kap. 2 eller 3 § brottsbalken inte är tillämplig.

**54 §** Om ett brott mot denna lag eller mot någon föreskrift som meddelats med stöd av lagen har förövats i den ekonomiska zonen, får åtal för brottet väckas vid den tingsrätt vars domkrets är närmast den plats där brottet förövades eller vid den tingsrätt inom vars domkrets den hamn är belägen dit den misstänkte anländer med sitt fartyg.

### Sanktionsavgifter

**55 §** Regeringen får meddela föreskrifter om att den som bedriver yrkesmässigt fiske ska betala en sanktionsavgift om denne bryter mot någon av de föreskrifter eller EU-förordningar som avses i 41 § första eller andra stycket.

Avgiftens storlek ska framgå av regeringens föreskrifter. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 30 000 kronor. När regeringen bestämmer avgiftens storlek ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

**56 §** Sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet.

Sanktionsavgift ska dock inte tas ut om det är oskäligt. Vid prövningen av denna fråga ska särskilt beaktas

1. om överträdelsen har berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som ålegat honom eller henne och inte heller förmått att uppdra åt någon annan att göra det,

2. om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka, eller

3. vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa.

**57 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om sanktionsavgift.

Innan sanktionsavgift åläggs någon ska han eller hon ges tillfälle att yttra sig. Har sådant tillfälle inte getts inom två år från det att förutsättningarna att besluta om avgift var uppfyllda får beslut om sanktionsavgift inte längre fattas.

**58 §** Ett beslut om sanktionsavgift får, när det har vunnit laga kraft, verkställas enligt utsökningsbalken.

En beslutad sanktionsavgift faller bort, om beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet vann laga kraft.

**59 §** Om ett vitesföreläggande eller vitesförbud har överträtts, får sanktionsavgift inte beslutas för den gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

## Återkallelse av fiskelicens och varning

60 § En fiskelicens får återkallas om

1. den har meddelats på grund av felaktiga uppgifter i ansökan,
2. innehavaren av licensen inte längre uppfyller de krav som ställs

i 8 §, eller

3. innehavaren av licensen eller någon i den verksamhet vilken licensen avser vid upprepade tillfällen har fällt till ansvar för brott mot bestämmelser om fiske.

61 § En fiskelicens får återkallas på viss tid, lägst fjorton dagar och högst sex månader. Detta får ske om innehavaren av licensen eller någon i den verksamhet vilken licensen avser

1. har begått ett allvarligt brott enligt denna lag, eller
2. genom upprepade överträdelse som har lett till sanktionsavgift

i väsentlig grad har brustit i skyldigheten att rätta sig efter gällande bestämmelser.

I stället för återkallelse på viss tid får varning beslutas, om det kan anses vara en tillräcklig åtgärd.

Om det på sannolika skäl kan antas att licensen kommer att återkallas på grund av ett allvarligt brott enligt denna lag får återkallelse ske tills vidare, lägst fjorton dagar och högst sex månader, i avvaktan på ett slutligt avgörande.

62 § Ett beslut enligt 60 eller 61 § meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer och gäller omedelbart, om inte annat beslutas. Tiden för återkallelse räknas från den dag som anges i beslutet, dock tidigast från delgivning av beslutet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att dra in eller begränsa antalet dagar för fiske om fiskelicensen för den verksamhet som tilldelats dagarna har återkallats eller begränsats.

## Landningsavgift

63 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att den som landar en otillåten fångst ska åläggas att betala en särskild avgift. Avgiften ska beslutas av den myndighet som regeringen bestämmer och bestämmas till ett belopp som mot-

svarar den otillåtna fångstens värde. Om det finns särskilda skäl, får avgiften sättas ned eller efterges.

### Avgifter

**64 §** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om avgifter för en myndighets verksamhet enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

### Överklagande

**65 §** Länsstyrelsens beslut enligt denna lag eller enligt de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen överklagas hos den myndighet som regeringen bestämmer.

Övriga myndigheters beslut enligt denna lag eller enligt bestämmelser som meddelats med stöd av lagen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs i kammarrätten.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012. Samtidigt upphör fiskelag (1993:787) och lag (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken samt lag (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter att gälla.

2. För den som beviljats yrkesfiskelicens under tiden 1 januari 2008–31 december 2011 enligt tidigare 30 § fiskelagen börjar 8 § gälla först den 1 januari 2014.

3. För tiden fram till den 1 januari 2014 kan fartygstillstånd som alternativ ersätta fiskelicens i 19–20 och 23–24 §§.

4. För tiden fram till den 1 januari 2014 kan yrkesfiskelicens även ersätta kravet om fiskelicens i 9 §.

5. I fråga om överträdelser som skett före ikraftträdandet ska bestämmelser i fiskelagen (1993:787) och lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken tillämpas.

6. Förbud, förelägganden och andra beslut om skyldigheter för enskilda som har meddelats med stöd av äldre föreskrifter ska anses beslutade enligt denna lag.

## **2 Förslag till förordning (2012:00) om fiskevård**

Härigenom föreskrivs följande.

### **1 kap. Inledande bestämmelser**

1 § Denna förordning innehåller föreskrifter om

1. fiske och vattenbruk inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon,

2. svenskt fiske utanför den ekonomiska zonen,

3. fiskerinäringens marknadsreglering, och

4. stöd till vattenbruket och fiskerinäringen.

I förordningen ges föreskrifter som behövs för att EU:s gemensamma fiskeripolitik ska kunna genomföras i Sverige.

### **2 kap. Fisket och vattenbruket**

1 § I detta kapitel finns föreskrifter om fisket och vattenbruket. I bilaga 1 till förordningen anges också de platser och de redskap som den som anges i 13 § andra stycket fiskevårdslagen (2012:00) har rätt att fiska med på enskilt vatten.

Detta kapitel ska inte tillämpas i den utsträckning det strider mot särskilda föreskrifter om Torne älvs fiskeområde. Sådana föreskrifter finns i kungörelsen (1971:1018) om tillämpning av stadgan för fisket inom Torne älvs fiskeområde och förordningen (FIFS 1997:12) om fisket i Torne älvs fiskeområde.

Detta kapitel ska inte heller tillämpas i den utsträckning det strider mot bestämmelserna i artskyddsförordningen (2007:845) eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den förordningen.

#### **Fasta redskap m.m.**

2 § Länsstyrelsen ger tillstånd att sätta ut fasta redskap på allmänt vatten.

Vidare ger länsstyrelsen tillstånd att sträcka fast redskap från enskilt vatten ut i allmänt vatten för den som har rätt till fisket på enskilt vatten. Sådant tillstånd ska ges om det inte medför olägenhet för andra fiskande.

Tillstånd för att sträcka ut redskap behövs inte vid kusterna i Norrbottens län, Kalmar län söder om Kråkelund, östra och södra Skåne samt vid östra kusten i Blekinge län (norr om Torhamnsudde) och öster om en linje dragen från Torhamnsudde över Videskärs nordspets och Ungskärs sydspets till Utlängans sydspets.

**3 §** Annat fiske får inte bedrivas närmare än 100 meter från fast redskap på allmänt vatten. Detsamma gäller för fiske enligt 13 § 2 stycket på enskilt vatten.

**4 §** Fiske får inte bedrivas närmare än 100 meter från en vattenbruksanläggning.

### Föreskrifter för fisket

**5 §** Fiskeriverket får meddela föreskrifter om konsekvensbeskrivning för miljö och utbildning enligt 8 § fiskevårdslagen (2012:00).

**6 §** Fiskeriverket får meddela föreskrifter om fiskevård för havet och Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland till första vandringshinder samt för svenskt fiske utanför Sveriges ekonomiska zon. Därvid får regional hänsyn tas.

Fiskeriverket får meddela föreskrifter om fiskevård för annat vatten än vad som anges i första stycket för att skydda hotade arter eller stammar av nationellt intresse.

I bemyndigandet om fiskevård ingår bl.a. att helt förbjuda fiske eller att begränsa tillträdet till fiske genom särskilda tillståndskrav.

**7 §** Fiskeriverket får meddela föreskrifter för att komplettera eller verkställa EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som avser

1. åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskresurserna,
2. strukturåtgärder för fiskenäringen,
3. marknadsreglering av fisk och fiskprodukter.

Föreskrifterna ska falla utanför tillämpningsområdet för livsmedelslagen (2006:804). Sådana föreskrifter får även meddelas för svenskt fiske utanför Sveriges ekonomiska zon.

Vid meddelandet av föreskrifter får verket ta regional hänsyn.

## Kräftpest

### 8 § Det är förbjudet

1. att utan föregående desinfektering använda redskap för kräftfiske i ett vatten om redskapet tidigare använts för fiske i ett annat vatten,

2. att förvara eller kasta kräftor eller delar av kräftor i annat vatten än det där de fångats, och

3. att i ett vatten rengöra eller kasta emballage i vilket kräftor från ett annat vatten har förvarats.

### 9 § För att hindra spridningen av kräftpest får länsstyrelsen besluta att ett visst område skall anses kräftpestsmittat eller utgöra skyddsområde för flodkräfta.

Ett beslut om skyddsområde skall vara grundat på en av länsstyrelsen upprättad och av Fiskeriverket godkänd förvaltningsplan för flodkräfta.

### 10 § Inom ett område som har förklarats kräftpestsmittat är det förbjudet att

1. fånga kräftor,

2. saluhålla, sälja, köpa eller transportera okokta kräftor,

3. använda fisk som betesfisk i ett annat vatten än det där den fångats.

Fiskeredskap, båtar, maskiner eller andra föremål som har använts i ett vatten inom ett område som har förklarats kräftpestsmittat får inte transporteras till någon annan sjö eller något annat vattendrag inom området eller föras ut ur området utan föregående desinfektering.

Inom ett område som har förklarats utgöra skyddsområde är det förbjudet att

1. saluhålla, sälja, köpa eller transportera okokta kräftor som inte härrör från området,

2. använda fisk som betesfisk i ett annat vatten än det där den fångats,

3. utan föregående desinfektering använda fiskeredskap, båtar, maskiner eller andra föremål som har använts i vatten utanför området,

4. utplantera signalkräfta.

Länsstyrelsen får föreskriva sådana undantag från bestämmelserna i första till tredje styckena som inte ökar risken för smittspridning eller som behövs av vetenskapliga skäl.

### Hänsyn till naturvården

11 § Fiskeriverket meddelar föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske skall tas till naturvårdens intressen.

### Märkning och utmärkning av fiskeredskap

12 § Fiskeriverket meddelar föreskrifter om märkning av redskap som används vid fiske och om märkning av fisksump. Genom märkningen ska det framgå vem som använder redskapet eller sumpen, om användaren av redskapet är yrkesfiskare eller fritidsfiskare och om användaren fiskar med enskild fiskerätt.

13 § Fiskeriverket meddelar de föreskrifter som behövs för utmärkning av fiskeredskap och vattenbruksanläggningar.

### Utplantering av fisk m.m.

14 § För att sätta ut fisk eller flytta fisk från ett vattenområde till ett annat eller för att anlägga och driva en fiskodling krävs tillstånd av länsstyrelsen. Ett tillstånd får förenas med villkor.

Tillstånd till fiskodling får meddelas för viss tid.

Tillstånd får inte ges för sådana fiskarter eller fiskstammar som är olämpliga med hänsyn till vattenområdets särart. Tillstånd får inte heller ges om det finns risk för spridning av smittsamma sjukdomar.

Om någon i en dom eller ett beslut i ett mål eller ärende om vattenverksamhet enligt miljöbalken eller motsvarande äldre bestämmelser är ålagd att vidta en åtgärd som kräver tillstånd enligt första stycket, ska tillståndsprövningen endast omfatta de villkor som behövs för att förebygga spridning av smittsamma sjukdomar.

Bestämmelser om att en särskild tillståndsprövning krävs i vissa fall finns i 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken.



**15 §** Länsstyrelsen får helt eller delvis återkalla ett tillstånd att bedriva fiskodling

1. om den som har sökt tillståndet har vilselett länsstyrelsen genom att lämna oriktiga uppgifter eller låta bli att lämna uppgifter av betydelse för tillståndet,

2. när tillståndet eller villkor som gäller för verksamheten inte har följts och avvikelserna inte är av ringa betydelse,

3. om det genom verksamheten har uppkommit någon olägenhet av väsentlig betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts,

4. om verksamheten medför avsevärd risk för skyddsvärda fiskbestånd,

5. om tillståndet inte har utnyttjats under en längre tid och det kan antas att tillståndet inte heller kommer att utnyttjas,

6. om verksamheten slutligt har upphört,

7. om ett nytt tillstånd ersätter ett tidigare tillstånd, eller

8. om det behövs för att uppfylla Sveriges förpliktelser till följd av EU-medlemskapet.

**16 §** Länsstyrelsen får ändra eller upphäva villkor eller andra bestämmelser eller meddela nya sådana i ett tillstånd att bedriva fiskodling

1. om den som har sökt tillståndet har vilselett länsstyrelsen genom att lämna oriktiga uppgifter eller låta bli att lämna uppgifter av betydelse för tillståndet eller villkoren,

2. när tillståndet eller villkor som gäller för verksamheten inte har följts,

3. om det genom verksamheten uppkommit en olägenhet av någon betydelse som inte förutsågs när verksamheten tilläts,

4. om en från smittskyddssynpunkt väsentlig förbättring kan uppnås med användning av någon ny odlingsteknik, eller

5. för att förbättra en anläggnings rymningssäkerhet.

Villkor eller bestämmelser enligt första stycket får inte vara så ingripande att verksamheten inte längre kan bedrivas eller att den avsevärt försvåras.

**17 §** Lax eller öring som har sina uppväxtområden i havet eller i Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaren eller Storsjön i Jämtland får sättas ut endast om den är märkt genom att dess fettfena är bortklippt.

18 § Ytterligare föreskrifter om utsättning och flyttning av fisk samt om fiskodling och slakt av odlad fisk får meddelas av Fiskeriverket.

Fiskeriverket får föreskriva om undantag från 17 § om det finns vetenskapliga eller andra särskilda skäl.

### Fiskelicens

19 § Frågor om fiskelicens enligt 8 § fiskevårdslagen (2012:00) prövas av Fiskeriverket. Till omständigheter som visar att fisket har anknytning till Sverige hör

1. att sökanden landar minst hälften av den totala fångsten under ett kalenderår, i värde räknat, i Sverige,

2. att minst hälften av sökandens fiskefärder utgår från en svensk hamn, eller

3. att minst hälften av deltagarna i sökandens fiske är bosatta här i landet, eller

4. att sökanden har ett fast driftställe i Sverige.

Fiskeriverket ska vid sin prövning beakta också andra omständigheter som sökanden åberopar till stöd för att fisket är anknutet till Sverige.

### Dispenser

20 § Fiskeriverket får medge undantag från redskapsbegränsningen i 10 § fiskevårdslagen (2012:00) för den som bedriver fisketurism eller om det finns vetenskapliga eller andra särskilda skäl.

Om fisket bedrivs på uppdrag av Fiskeriverket får verket föreskriva eller i enskilda fall medge undantag från bestämmelserna i §§ 2, 10 första och andra styckena och 14.

Fiskeriverket prövar frågor om tillstånd till fiske av vetenskapliga skäl enligt EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

### Överlåtbara fiskerättigheter

21 § Fiskeriverket fastställer den överlåtbara andelen (fiskerättighet) enligt 19 § fiskevårdslagen (2012:00) och godkänner överlåtelsen enligt 20 § samma lag. I sitt beslut om godkännande ska verket fastställa parternas innehav av fiskerättigheter.

22 § Fiskeriverket får besluta att dra in eller begränsa fiskerättigheter om innehavarens fiskelicens har återkallats eller begränsats.

23 § Fiskeriverket får meddela närmare bestämmelser om hur fiskerättigheter beräknas och grunderna för fördelningen av indragna fiskerättigheter samt verkställigheten av lagen om överlåtbara fiskerättigheter.

### 3 kap. Marknadsreglering på fiskets område

1 § I detta kapitel ges föreskrifter för att den marknadsreglering av fisk och fiskprodukter som ingår i EU:s gemensamma fiskeripolitik ska kunna genomföras i Sverige.

2 § Frågor om godkännande av producentorganisationer och om återkallelse av ett sådant godkännande samt om stöd inom marknadsregleringen av fisk och fiskprodukter prövas av Fiskeriverket.

Beslut eller underrättelse om beslut om stöd inom marknadsregleringen av fisk och fiskprodukter skall innehålla en upplysning om innehållet i 2 a §. Stödet betalas ut av Jordbruksverket.

3 § Före utbetalning av stöd inom marknadsregleringen av fisk och fiskprodukter som Fiskeriverket beslutat om, ska Jordbruksverket kontrollera att utbetalningen är förenlig med gemenskapsreglerna.

Om Jordbruksverket finner att en utbetalning skulle strida mot gemenskapsreglerna, ska verket besluta att inte betala ut stödet och sända tillbaka stödärendet till Fiskeriverket. Jordbruksverkets beslut innebär att Fiskeriverkets beslut förfaller.

4 § Om det behövs får Fiskeriverket meddela föreskrifter om att en producent som inte är medlem i en producentorganisation ska omfattas av en sådan organisations regler för produktion, avsättning, återtagande från marknaden och förädling.

Fiskeriverket får föreskriva att en producentorganisation får ta ut en avgift av andra fiskare än medlemmar för att täcka administrationskostnaderna för sådant återtagande som avses i första stycket.

#### 4 kap. Stöd till vattenbruket och fiskerinäringen m.m.

##### 1 § Detta kapitel kompletterar

1. rådets förordning (EG) nr 1198/2006 av den 27 juli 2006 om Europeiska fiskerifonden (EFF), och
2. kommissionens förordning (EG) nr 498/2007 av den 26 mars 2007 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1198/2006 om Europeiska fiskerifonden.

##### 2 § Stöd får i mån av tillgång på medel lämnas enligt detta kapitel till

1. åtgärder för anpassning av gemenskapens fiskeflotta,
2. åtgärder inom vattenbruket, insjöfiske, beredning och saluföring av fiskeri- och vattenbruksprodukter,
3. åtgärder av gemensamt intresse,
4. åtgärder för hållbar utveckling i fiskeområden,
5. tekniskt stöd, och
6. isbrytarhjälp.

Stöd lämnas i form av ekonomiskt bidrag.

Beslut i fråga om stöd enligt detta kapitel, med undantag för stöd enligt 31 § (isbrytarhjälp), ska vara förenliga med de gemenskapsregler och det operativa program som ligger till grund för EU:s medfinansiering.

Stöd som avses i första stycket och som regleras i de EG-förordningar som anges i 1 §, lämnas högst i enlighet med de stödnivåer som följer av rådets förordning (EG) nr 1198/2006.

Om stöd lämnas enligt bestämmelser som går utöver bestämmelserna i rådets förordning (EG) nr 1198/2006 ska artiklarna 87, 88 och 89 i EG-fördraget tillämpas.

##### 3 § Fiskeriverket ska besluta sådana nationella planer för anpassning av fiskeansträngningen som avses i artiklarna 21 och 22 i rådets förordning (EG) nr 1198/2006.

## Definitioner

4 § I detta kapitel förstås med  
beslutande myndighet: den myndighet som prövar frågor om stöd,

operativt program: det operativa programmet för fiskerinäringen i Sverige 2007–2013 som avses i artikel 17 i rådets förordning (EG) nr 1198/2006,

fiskeområdesgrupp: en lokal utvecklingsgrupp för hållbar utveckling av fiskeområden som avses i artikel 43 i rådets förordning (EG) nr 1198/2006 (FOG-grupp).

## Allmänt om stöd

5 § Stöd till fiskeföretag får lämnas endast till den som bedriver yrkesmässigt fiske.

Stöd till investeringar i fiskodlingsföretag som får anslutas till hälsokontroll enligt lagen (2006:807) om kontroll av husdjur, m.m. lämnas endast till den som är ansluten till sådan kontroll.

6 § Den beslutande myndigheten får prioritera mellan inkomna ansökningar om stöd.

7 § Stöd till investeringar får lämnas endast om verksamheten bedöms vara eller kunna bli lönsam från företagsekonomisk synpunkt.

Den beslutande myndigheten kan dock, om det är av avgörande betydelse ur bl.a. ett miljöperspektiv eller ett regionalt konkurrenskraft- och sysselsättningsperspektiv, medge att stöd lämnas även i annat fall.

8 § Åtgärder som medfinansieras av Europeiska fiskerifonden får inte medföra ökad fiskeansträngning.

9 § Ett beslut om stöd förfaller om stödet inte tas i anspråk inom sex månader efter dagen för beslutet eller, om den beslutande myndigheten fastställt en lyftningsplan för stödet, detta inte tas i anspråk enligt planen. Om det finns särskilda skäl kan den beslutande myndigheten förlänga den tid inom vilken stödet ska tas i anspråk.

### Förvaltande och attesterande myndighet

10 § Fiskeriverket ska vara förvaltande och attesterande myndighet för det operativa programmet och fullgöra de uppgifter som i detta hänseende framgår av rådets förordning (EG) nr 1198/2006.

### Övervakningskommitté

11 § För det operativa programmet ska det finnas en övervakningskommitté som inrättas av regeringen. Övervakningskommitténs uppgifter framgår av artikel 65 i rådets förordning (EG) nr 1198/2006.

Beslut av övervakningskommittén kräver enhällighet.

Regeringskansliet beslutar om kommitténs sammansättning. Ordförande, ledamöter och ersättare i övervakningskommittén utses av Regeringskansliet för en bestämd tid.

### Revisionsmyndighet

12 § Ekonomistyrningsverket ska vara revisionsmyndighet för det operativa programmet och fullgöra de uppgifter som i detta hänseende framgår av rådets förordning (EG) nr 1198/2006.

### Inrättande av fiskeområdesgrupper

13 § Hos Fiskeriverket kan man ansöka om att bilda en FOG-grupp. FOG-gruppen ska i sin ansökan föreslå avgränsningen av ett sådant fiskeområde som avses i artikel 43 i rådets förordning (EG) nr 1198/2006.

Fiskeriverket beslutar, efter samråd med berörda myndigheter, kommuner och organisationer, i varje enskilt fall om inrättande av sådana fiskeområden och om godkännande av FOG-grupper och lokala utvecklingsstrategier. Om ett fiskeområde avses omfatta flera län ska Fiskeriverket efter samråd med berörda länsstyrelser utse den länsstyrelse som enligt 16 § ska pröva frågor om stöd.

## Förfarandet i stödärenden

### *Ansökan om stöd*

**14 §** Ansökan om stöd ska, om inte annat anges i denna paragraf, lämnas in till länsstyrelsen i det län där åtgärden är avsedd att genomföras. I de fall Fiskeriverket är beslutande myndighet ska länsstyrelsen med eget yttrande överlämna ansökan till verket.

En ansökan om stöd som avser ett länsöverskridande projekt ska lämnas in till Fiskeriverket. Om ansökan avser en fråga som länsstyrelsen beslutar om ska Fiskeriverket efter samråd med berörda länsstyrelser utse den länsstyrelse som ska pröva frågan om stöd och översända ansökan dit.

En ansökan om stöd enligt 29 § (hållbar utveckling i fiskeområden) ska lämnas in till FOG-gruppen i det område där verksamheten ska bedrivas. FOG-gruppen ska, så snart den tagit emot en ansökan, sända en kopia av ansökan till länsstyrelsen.

En ansökan om stöd som avses i 23 § 2 (tillfälligt upphörande av verksamhet) ska lämnas in till Sveriges fiskares arbetslöshetskassa.

En ansökan enligt 31 § (isbrytarhjälp) lämnas in till Fiskeriverket.

**15 §** Ansökan om stöd ska ske skriftligen. Sökanden ska lämna myndigheten eller, i förekommande fall, Sveriges fiskares arbetslöshetskassa de uppgifter och göra den utredning som myndigheten eller kassan bestämmer.

### *Beslutande myndighet*

**16 §** Länsstyrelsen prövar frågor om stöd enligt denna förordning i enlighet med rådets förordning (EG) nr 1198/2006 i fråga om

1. småskaligt kustfiske (art. 26.1, 26.3, 26.4 EFF),
2. åtgärder för produktiva investeringar i vattenbruket (art. 29 EFF),
3. miljövårdande åtgärder inom vattenbruket (art. 30 EFF),
4. insjöfiske (art. 33 EFF),
5. investeringar i beredning och saluföring (art. 34 EFF),
6. åtgärder avsedda att skydda och utveckla den akvatiska faunan och floran (art. 38 EFF),
7. fiskehamnar och landningsplatser (art. 39 EFF), och
8. hållbar utveckling i fiskeområden (art. 43 EFF).

Frågor om stöd enligt 29 § (hållbar utveckling i fiskeområden) prövas av länsstyrelsen efter beredning av FOG-gruppen. Om området för en FOG-grupp omfattar mer än ett län prövas frågor om stöd av den länsstyrelse som utsetts enligt 13 §.

Frågor om annat stöd än som avses i första och andra styckena eller i 17 § prövas av Fiskeriverket.

**17 §** Sveriges fiskares arbetslöshetskassa prövar frågor om stöd som avses i 23 § 2 (tillfälligt upphörande av verksamhet) i förhållande till de enskilda stödmottagarna inom ramen för Fiskeriverkets beslut om sådant stöd.

Kassan ska vid sin prövning, utöver de bestämmelser som anges i lagen (1976:447) om rätt för erkänd arbetslöshetskassa att pröva frågor om statsbidrag till fiskeföretag, tillämpa 11, 12, 16, 20, 21 och 26–28 §§ i förvaltningslagen (1986:223).

#### *Utbetalning av stöd*

**18 §** Ansökan om utbetalning av stöd ska, om inte annat följer av 21 §, lämnas in till länsstyrelsen i det län som följer av 14 §.

Länsstyrelsen ska granska ansökan om utbetalning och därefter översända ansökan till Fiskeriverket.

Ansökan om utbetalning av stöd ska ske skriftligen. Sökanden ska lämna myndigheten de uppgifter och göra den utredning som framgår av de föreskrifter som myndigheten meddelar med stöd av 33 § eller som myndigheten begär i varje enskilt fall.

**19 §** Fiskeriverket ska besluta om och utbetala stöd ur Europeiska fiskerifonden.

Innan stöd betalas ut ska Fiskeriverket kontrollera att utbetalningen är förenlig med gemenskapsreglerna.

Om kontrollen visar att en utbetalning skulle strida mot gemenskapsreglerna ska Fiskeriverket besluta att inte betala ut stödet och, för det fall länsstyrelsen beslutat i stödärendet, sända tillbaka stödärendet till länsstyrelsen.

Fiskeriverkets beslut att inte betala ut stödet och att, i förekommande fall, sända tillbaka stödärendet till länsstyrelsen innebär att den beslutande myndighetens beslut om stöd förfaller.

Beslut eller underrättelse om beslut om stöd som till någon del finansieras med gemenskapsmedel och som betalas ut av annan än



den som beviljar stödet ska innehålla en upplysning om innehållet i andra–fjärde styckena.

**20 §** När Fiskeriverket fattar beslut om villkoren för sådant stöd som avses i 23 § 2 (tillfälligt upphörande av verksamhet) ska verket samtidigt fatta beslut om utbetalning av förskott med hela det beviljade beloppet till Sveriges fiskares arbetslöshetskassa. Fiskeriverket ska kontrollera att beslutet om utbetalning är förenligt med gemenskapsreglerna.

**21 §** Sveriges fiskares arbetslöshetskassa ska besluta om utbetalning av stöd som avses i 23 § 2 (tillfälligt upphörande av verksamhet) och betala ut sådant stöd till de enskilda stödmottagarna. Utbetalningarna sker av medel som förskotterats av Fiskeriverket. Kassan ska därefter översända alla uppgifter om utbetalat stöd till Fiskeriverket.

Sveriges fiskares arbetslöshetskassa ska återbetala outnyttjade förskotterade medel till Fiskeriverket.

**22 §** Fiskeriverket får utöver vad som anges i 20 §, om det finns särskilda skäl och efter prövning av projektets ekonomiska bärkraft, besluta om förskottsutbetalning av stöd.

Förskott får lämnas endast om stödmottagaren är en ideell förening, en ekonomisk förening i form av ett lokalt kooperativ, en allmännyttig stiftelse eller en lokal utvecklingsgrupp som drivs av stödmottagaren.

Förskott får lämnas med högst hälften av det beviljade beloppet, dock högst 250 000 kronor.

## Stödåtgärder

### *Anpassning av gemenskapens fiskeflotta*

**23 §** Stöd får lämnas till ägare av fiskefartyg för vilket det finns gällande fiskelicens

1. vid definitivt upphörande av fiskeverksamhet när fartyget skrotas eller när det ställs om till annan verksamhet än fiske, under förutsättning att ett sådant upphörande ingår i en plan för anpassning av fiskeansträngningen enligt artikel 21 a i rådets förordning (EG) nr 1198/2006,

2. vid tillfälligt upphörande av fiskeverksamhet, även i samband med att fartyg drabbas av dumpade kemiska stridsmedel eller andra kemiska ämnen,

3. för investeringar ombord på fiskefartyg som syftar till förbättring av säkerheten ombord, arbetsvillkor, hygien, produktkvalitet, energieffektivitet och selektivitet, och

4. för kollektiva åtgärder i småskaligt kustfiske i fråga om tekniska innovationer för selektivt fiske, utbildning, förbättring av förvaltning och kontroll av villkoren för tillträde till vissa fiskeområden.

**24 §** Stöd får lämnas som socioekonomisk kompensation för diversifiering, fortbildning, omskolning, lärlingsutbildning och förvärv av fartyg samt i form av avgångsvederlag för yrkesfiskare som lämnar fisket.

Vattenbruk, insjöfiske, beredning och saluföring av fiskeri- och vattenbruksprodukter

**25 §** Stöd får lämnas till vattenbruksföretag för

1. produktiva investeringar,
2. miljövårdande åtgärder,
3. åtgärder för folkhälsa, och
4. åtgärder för djurhälsa.

**26 §** Stöd till förmån för insjöfiske får lämnas till fiskare med yrkesfiskelicens och ägare till fiskeföretag, om fartyget uteslutande nyttjas i inlandsvatten och är registrerat som fiskefartyg i fartygsregistret hos Sjöfartsverket.

**27 §** Stöd får lämnas till företag för åtgärder inom beredning och saluföring.

### **Åtgärder av gemensamt intresse**

**28 §** Stöd får lämnas till åtgärder av gemensamt intresse för fiskerinäringen för

1. gemensamma insatser,
2. skydd och utveckling av den akvatiska faunan och floran,

3. investeringar i fiskehamnar och landningsplatser, inklusive muddring en gång under perioden 2007–2013 per fiskehamn eller landningsplats,

4. utveckling av nya avsättningsmöjligheter och reklamkampanjer,

5. pilotprojekt av tydligt innovativ karaktär och med icke kommersiellt syfte, och

6. ändring av fiskefartyg för omställning till utbildnings- och forskningsändamål eller annan verksamhet än fiske.

### **Hållbar utveckling i fiskeområden**

**29 §** Stöd inom ramen för hållbar utveckling i fiskeområden får lämnas till aktörer vilkas verksamhet bedrivs inom ett område som avses i 13 § för projekt som bidrar till att genomföra den lokala utvecklingsstrategi som beskrivits för området av en FOG-grupp.

### **Begagnad utrustning**

**30 §** Stöd för utgifter för köp av begagnad utrustning lämnas endast om stödmottagaren styrker att utrustningen inte förvärvats med bidrag från offentliga medel. Priset för den begagnade utrustningen får inte överstiga marknadsvärdet och måste vara lägre än kostnaden för motsvarande ny utrustning samt ha minst de tekniska egenskaper som behövs för insatsen.

### **Isbrytarhjälp**

**31 §** Stöd får lämnas för isbrytning för fiskets och fiskarbefolkningens behov.

### **Rapportering av oegentligheter**

**32 §** Fiskeriverket ska ansvara för rapporteringen av oegentligheter i enlighet med kommissionens förordning (EG) nr 498/2007.

## Bemyndigande

33 § Fiskeriverket får meddela ytterligare föreskrifter om stöd enligt detta kapitel.

## 5 kap. Uppgiftsskyldighet, tillsyn och kontroll

### Uppgiftsskyldighet

1 § Fiskeriverket meddelar föreskrifter om att fiskefartyg ska ha utrustning som automatiskt via satellit överför information om fartyget.

2 § Fiskeriverket ska till Kustbevakningen lämna sådana uppgifter om fiskefartyg och fiskelicenser som Kustbevakningen behöver för sin verksamhet inom fiskerikontrollen.

Kustbevakningen ska till Fiskeriverket lämna sådana uppgifter om brott och om kontroll och tillsyn som Fiskeriverket behöver

1. för sin verksamhet inom fiskerikontrollen, eller
2. för handläggning av frågor om sanktionsavgift, licenser och tillstånd.

3 § Fiskeriverket ska till Livsmedelsverket lämna sådana uppgifter om landningar som Livsmedelsverket kan antas behöva för att bedöma om anmälan bör göras enligt 4 a § förordningen (2002:569) om utförsel av fisk från Östersjöområdet.

4 § Fiskeriverket får till behöriga myndigheter i andra medlemsstater i Europeiska unionen samt till behöriga myndigheter i tredjeland lämna sådana uppgifter om fiskefartyg som de behöriga myndigheterna behöver för fiskerikontroll och som framgår av skyldighet i avtal med annan stat inom Europeiska unionen eller mellan Europeiska unionen och tredjeland.

5 § Har beslut enligt 61 § tredje stycket fiskevårdslagen (2012:00) meddelats ska Fiskeriverket snarast underrätta polismyndigheten och åklagare om beslutet.

6 § Polismyndigheten ska till Fiskeriverket lämna sådana uppgifter som Fiskeriverket kan antas behöva vid prövning av ärenden om administrativa sanktioner enligt 55, 60 och 61 §§ fiskevårdslagen (2012:00).

7 § En allmän domstol ska snarast sända en kopia av en dom som avser brott enligt fiskevårdslagen (2012:00) till Fiskeriverket och Kustbevakningen.

Har någon åtalats för ett brott enligt fiskevårdslagen och har beslut enligt 61 § tredje stycket fiskevårdslagen (2012:00) meddelats ska domstolen, om åtalet läggs ned eller ogillas, snarast underrätta Fiskeriverket om det.

Om Fiskeriverket lämnat en sådan underrättelse som avses i 5 § och har det därefter beslutats att förundersökning om brott som legat till grund för beslut enligt 61 § tredje stycket fiskevårdslagen lagts ned eller avslutats utan att åtal har väckts, ska den myndighet som meddelat beslutet snarast underrätta Fiskeriverket om det.

## Tillsyn och kontroll

8 § Följande myndigheter ska, var och en inom sitt verksamhetsområde, genom tillsyn kontrollera efterlevnaden av fiskevårdslagen (2012:00), de föreskrifter som meddelas med stöd av lagen samt reglerna i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken:

1. Fiskeriverket,
2. Kustbevakningen,
3. Länsstyrelsen, och
4. Polismyndigheterna.

9 § Fisketillsynsman förordnas av länsstyrelsen.

10 § Fiskeriverkets tillsyn innefattar kontroll av efterlevnaden av bestämmelser om fiske vid landning av fisk samt kvalitetskontroll av fisk och fiskprodukter. Fiskeriverket har det övergripande ansvaret för sådan kontroll även om annan myndighet utför viss del av denna i enlighet med bemyndigandet i 5 kap. 11 §.

11 § Länsstyrelsen på Gotland får kontrollera efterlevnaden av bestämmelser om fiske vid landning av fisk samt i samband med sådan kontroll motta landningsanmälan och landningsdeklaration.

Tullverket får kontrollera transportdokument.

12 § Fiskeriverket får meddela föreskrifter om att den som tar emot stöd eller betalar avgift enligt EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ska föra anteckningar om mottaget stöd och

betalda avgifter samt att dessa anteckningar ska bevaras under viss tid.

**13 §** Fiskeriverket får efter samråd med Kustbevakningen meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för tillsynen och kontrollen av efterlevnaden av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och nationella föreskrifter på området.

Fiskeriverket meddelar efter samråd med Kustbevakningen sådana föreskrifter om inspektion och kontroll som är grundade på internationella överenskommelser och rekommendationer.

Fiskeriverket får föreskriva att länsstyrelsen ska kontrollera att förutsättningarna för utbetalning av stöd är uppfyllda.

## **6 kap. Övriga frågor**

### **Behörig myndighet**

**1 §** Fiskeriverket ska, om inte annat följer av andra föreskrifter, utföra de uppgifter som enligt EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ankommer på en behörig myndighet eller en medlemsstat.

**2 §** Fiskeriverket ska ansvara för upprättandet av en sådan lista som avses i 41 § femte stycket i fiskevårdslagen (2012:00).

### **Sanktionsavgifter**

**3 §** Sanktionsavgift enligt 55 § fiskevårdslagen (2012:00) ska tas ut för de överträdelser och med de belopp som anges i bilagan till denna förordning.

Fiskeriverket beslutar om sanktionsavgift och får meddela närmare föreskrifter om hur sanktionsavgifter ska betalas.

**4 §** Om ett beslut om sanktionsavgift efter överklagande upphävs, ändras eller fastställs genom en dom som har vunnit laga kraft, ska domstolen snarast sända en kopia av domen till Kammarkollegiet och ange vilket datum domen vann laga kraft.

Domstolen ska på motsvarande sätt snarast underrätta Kammarkollegiet, om den beslutar att ett överklagat beslut om sanktions-

avgift tills vidare inte får verkställas, eller om ett sådant beslut om verkställighetsförbud upphävs.

### Landningsavgift

5 § Den som landar en otillåten fångst ska betala en särskild avgift. Avgiften ska motsvara den otillåtna fångstens värde och ska beräknas med utgångspunkt i det pris som är högst av det faktiska försäljningspriset och det marknadspris som vid tiden för landningen gällde på landningsorten för fångster av motsvarande slag.

Avgiften får sättas ned eller helt efterges, om det med hänsyn till andra följder av den otillåtna fångsten skulle framstå som oskäligt att ta ut full avgift eller det annars finns särskilda skäl.

Fiskeriverket beslutar om avgiften.

Fiskeriverket får meddela ytterligare föreskrifter om uttag av avgiften.

### Avgifter

6 § I ärenden enligt fiskevårdslagen (2012:00) och denna förordning får ansökningsavgift tas ut enligt föreskrifter som meddelas av Fiskeriverket för

- fiskelicens,
- tillstånd för visst fiske,
- tillstånd att bedriva fiskodling, och
- tillstånd att flytta eller sätta ut fisk.

Fiskeriverket får besluta att det ska tas ut avgift för tillsynen över efterlevnaden av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

### Återkallelse av fiskelicens och varning

7 § Fiskeriverket meddelar de beslut som avses i 62 § fiskevårdslagen (2012:00).

### Återkrav av stöd m.m.

8 § En stödmottagare är återbetalningsskyldig om

1. stödet beviljats på grund av oriktiga eller ofullständiga uppgifter av den sökande,
2. stödmottagaren på ett allvarligt sätt bryter mot villkor som gäller för stödet,
3. utbetalningen skett på grundval av oriktiga uppgifter, eller
4. något annat inträffar som innebär att stödmottagaren med hänsyn till syftet med stödet inte bör få ha detta kvar.

Den beslutande myndigheten får upphäva ett beslut om stöd helt eller delvis om någon av förutsättningarna i 1–4 är uppfyllda.

9 § Fiskeriverket får besluta att inte betala ut stöd om någon av förutsättningarna i 8 § 1–4 är uppfyllda.

10 § Fiskeriverket får besluta att helt eller delvis kräva tillbaka ett utbetalt stöd om det finns en återbetalningsskyldighet enligt 8 §. Det belopp som ska krävas tillbaka får sättas ned om det är fråga om en mindre avvikelse från de villkor som gäller för stödet eller om det av någon annan anledning kan anses oskäligt att kräva tillbaka hela beloppet.

Om ett utbetalt stöd krävs tillbaka ska även ränta krävas.

Återbetalning får krävas inom tio år från det att beloppet betalades ut.

### Verkställbarhet

11 § Fiskeriverkets beslut enligt denna förordning eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av denna förordning får verkställas enligt utsökningsbalken.

Fiskeriverket får bestämma att ett beslut i särskilt fall enligt denna förordning eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av denna förordning ska gälla omedelbart.

### Överklagande m.m.

12 § Länsstyrelsens beslut enligt fiskevårdslagen (2012:00) eller enligt de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen överklagas hos Fiskeriverket.



I 22 a § förvaltningslagen (1986:223) finns bestämmelser om överklagande hos allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än Fiskeriverkets beslut i enskilda fall enligt 2 kap., 3 kap., 4 kap. 19 §, 5 kap. samt 6 kap. 8 § andra stycket och 9 § får dock inte överklagas.

13 § Beslut av länsstyrelsen eller av Sveriges fiskares arbetslöshetskassa om stöd enligt denna förordning får överklagas hos Fiskeriverket.

### Fiskevårdsområden

14 § Länsstyrelsen ska föra register över sina beslut enligt lagen (1981:533) om fiskevårdsområden. Ytterligare föreskrifter om verkställigheten av lagen om fiskevårdsområden får meddelas av Fiskeriverket.

### Verkställighetsföreskrifter

15 § Fiskeriverket får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av denna förordning.

---

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2012. Samtidigt upphör förordning (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen och förordning (2009:867) om överlåtbara fiskerättigheter att gälla.

2. För tiden fram till 1 januari 2014 kan fartygstillstånd som alternativ ersätta fiskelicens i 2 kap. 24 §.

3. För tiden fram till den 1 januari 2014 kan yrkesfiskelicens och fartygstillstånd ersätta kravet om fiskelicens i 4 kap. 5 § och fartygstillstånd ersätta kravet om fiskelicens i 4 kap. 23 §.

4. Äldre föreskrifter gäller fortfarande i fråga om stöd som har beviljats före ikraftträdandet.

5. Ärenden om stöd som vid ikraftträdandet finns hos en myndighet ska handläggas enligt äldre föreskrifter.

## Bilaga 1 till Förslag till förordning om fiskevård

Område	Tillåtna redskap	Tillåtna fiskslag	Särskilda bestämmelser
Vid kusten i Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands och Gävleborgs län samt i Uppsala län utom Östhammars kommun	Rörligt redskap	Alla utom lax, se dock särskilda bestämmelser	Undantaget för lax gäller inte vid långrevsfiske i vatten som är minst 20 meter djupt. Fiskevattnet skall antingen ha förbindelse med öppna havet eller vara beläget vid en ö som är skild från fastlandet genom en sådan förbindelse. Denna skall i båda fallen vara bredare än en kilometer, räknat från fastlandet eller från en ö som är minst 100 meter lång.
Vid kusten i Östhammars kommun i Uppsala län och vid kusten i Stockholms och Södermanlands län	Långrev	Alla	Långrevsfisket får bara bedrivas i vatten som är minst 20 meter djupt. Fiskevattnet skall antingen ha förbindelse med öppna havet eller vara beläget vid en ö som är skild från fastlandet genom en sådan förbindelse. Denna skall i båda fallen vara bredare än en kilometer, räknat från fastlandet eller från en ö som är minst 100 meter lång.
	Rörliga redskap som utgörs av skötar och sillnät	Strömming och skarpsill	Fisket får bara bedrivas i vatten med större djup än sex meter. I Hölö och Mörkö församlingar i Stockholms län och i Södermanlands län är under tiden 1 april–30 september strömmings- och skarpsillfisket förbehållet innehavaren av den enskilda fiskerätten intill 200 meter från fastlandet eller från en ö av minst 100 meters längd.
Vid kusten i Östergötlands län och i Kalmar län norr om Kråkelund	Långrev	Alla	Långrevsfisket får bara bedrivas i vatten som är minst 20 meter djupt. Fiskevattnet skall antingen ha förbindelse med öppna havet eller vara beläget vid en ö som är skild från fastlandet genom en sådan förbindelse. Denna skall i båda fallen vara bredare än en kilometer, räknat från fastlandet eller från en ö som är minst 100 meter lång.

	Rörliga redskap som utgörs av skötar och sillnät	Strömming och skarpsill	Fisket får bara bedrivas i vatten med större djup än sex meter och på ett avstånd av minst 200 meter från fastlandet eller från en ö av minst 100 meters längd. Strömmings- och skarpsillfisket är förbehållet innehavaren av den enskilda fiskerätten inom följande områden; Slätbaken, Tränöfjärden och Gropviken samt angränsande vatten innanför räta linjer från Djursö norra udde till fastlandet över sydligaste udden av Lilla Rimmö och vidare från Djursö till Yxnö och Norra Finnöfastlandet över sundens smalaste ställen; Valdemarsviken innanför en rät linje från Stora Ålö till Kvädö, där inloppet är smalast; Syrsan och Bågviken samt Gudingefjärden innanför räta linjer från Björkö till fastlandet över smalaste delen av sundet, från Björkö södra udde till sydligaste udden av lilla Rätö samt från västligaste udden av lilla Rätö till närmaste ställe på fastlandet, och vidare Gamlebyviken och Lucernafjärden innanför en linje från södra udden av Gränsölandet rätt mot söder.
Vid kusten i Kalmar län söder om Kråkelund och Blekinge läns östra kust (norr om Torhamnsudde)	Långrev	Alla	Långrevsfisket får bara bedrivas i vatten som är minst 20 meter djupt. Fiskevattnet skall antingen ha förbindelse med öppna havet eller vara beläget vid en ö som är skild från fastlandet genom en sådan förbindelse. Denna skall i båda fallen vara bredare än en kilometer, räknat från fastlandet eller från en ö som är minst 100 meter lång.
	Rörliga redskap som utgörs av skötar och sillnät samt tobisnot	Strömming (sill) och skarpsill	
Vid kusten i Gotlands län	Långrev	Alla	Långrevsfisket får bara bedrivas i vatten som är minst 20 meter djupt.
	Rörligt redskap som utgörs av nät samt tobisnot	Alla	

Vid Blekinge läns södra kust (väster om Torhamnsudde)	Rörligt redskap som utgörs av nät, långrev och tobisnot	Alla	
	Snörpvad	Alla	Fisket är tillåtet i vatten som har ett större djup än sex meter.
	Rörligt redskap i övrigt	Alla	Fisket skall bedrivas på ett avstånd av minst 300 meter från fastlandet eller från en ö av minst 100 meters längd. Om kurvan för högst tre meters djup går längre ut, skall fisket dock bedrivas utanför den djupkurvan.
Vid Skånes östra och södra kuster	Rörligt redskap	Alla	
Vid Skånes västra kust och vid kusten i Hallands län samt Göteborgs och Bohus län	Alla redskap	Alla, se dock särskilda bestämmelser	Fiske efter svenska ostron ( <i>ostrea edulis</i> ) är förbehållet innehavaren av den enskilda fiskerätten inom 200 meter från fastlandet eller från en ö av minst 100 meters längd. För fiske med fast redskap krävs fiske-licens enligt 8 § fiskevårdslagen.
I Vänern	Rörligt redskap som utgörs av finmaskat nät	Siklöja och nors	Fisket får bedrivas utanför öppen strand på ett större djup än åtta meter, bestämt efter rådande vattenstånd.
	Ålrev med dött agn	Ål	Fisket får bedrivas under tiden 16 juli–15 oktober efter tillstånd av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Ett tillstånd kan begränsas till att avse visst område och får endast meddelas den som fiskar yrkesmässigt.
I Mariestadsfjärden och Östersundet	Rörligt redskap	Alla utom kräftor	Fisket skall bedrivas på ett avstånd av minst 300 meter från fastlandet eller från en ö av minst 100 meters längd. Om kurvan för högst tre meters djup går längre ut, skall fisket dock bedrivas utanför den djupkurvan.
I Vättern	Utter och drag samt agnnot	Alla utom kräftor	Fisket får endast bedrivas utanför öppen strand.

I Mälaren			
I Norra Björkfjärden, Prästfjärden, Södra Björkfjärden och Hovgårdsfjärden. Fjärdarna skall anses begränsade mot Gripsholmsviken av räta linjer från Hagskår till närmaste ställen på fastlandet, mot Gränsöfjärden av räta linjer Ringsökalven–Bastlagnö–Ytterholmen över sundens smalaste ställen, mot Ekolsundsviken av räta linjer från Tallholmen till närmaste ställen på fastlandet, mot Kalmarviken av räta linjer från Knuten till närmaste ställen på fastlandet, mot Säbyholmsviken av Smidösunds smalaste del samt mot Långtarmen av en rät linje Dävensö västspets–Munsö nordspets.	Rörligt redskap	Alla utom kräftor	Fisket skall bedrivas på ett avstånd av minst 300 meter från fastlandet eller från en ö av minst 100 meters längd. Om kurvan för högst tre meters djup går längre ut, skall fisket dock bedrivas utanför den djupkurvan.
I Hjälmaren			
Mellanfjärden	Rörligt redskap	Alla utom kräftor	Fisket skall bedrivas på ett avstånd av minst en kilometer från fastlandet eller från en ö av minst 100 meters längd.
I Storsjön i Jämtland	Rörligt redskap som utgörs av nät	Sik	Sikfisket skall bedrivas på ett avstånd av minst 300 meter från fastlandet eller från en ö av minst 100 meters längd.
	Hängryssja (lakstrut)	Lake	

## Bilaga 2 till Förslag till förordning om fiskevård

### Sanktionsavgifter med stöd av 55 § fiskevårdslagen (2012:00)

När en avgift anges med flera belopp ska följande gälla:

För överträdelser enligt punkt 1, 2, 4 eller 5

- 1 000 kr betalas vid fiske med fartyg med en längd understigande 12 meter,
- 3 000 kr vid fiske med fartyg med en längd av 12 meter eller mera men understigande 24 meter och
- 5 000 kr vid fiske med fartyg med en längd av 24 meter eller mera.

För överträdelser enligt punkt 3 eller 6:

- 5 000 kr betalas vid fiske med fartyg med en längd understigande 12 meter,
- 10 000 kr vid fiske med fartyg med en längd av 12 meter eller mera men understigande 24 meter och
- 25 000 kr vid fiske med fartyg med en längd av 24 meter eller mera.

#### 1. Sanktionsavgift ska betalas för överträdelse av

- a. artiklarna 1 och 1a i, samt bilaga 4 till, kommissionens förordning (EEG) nr 2807/83 av den 22 september 1983 om närmare bestämmelser för registrering av uppgifter om medlemsstaternas fångster av fisk,
- b. artiklarna 14, 15 och 16 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009 av den 20 november 2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs,
- c. artikel 5 i rådets förordning (EG) nr 2347/2002 av den 16 december 2002 om särskilda tillträdeskrav och därmed förbundna villkor vid fiske efter djuphavsbestånd,
- d. artikel 14.2 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009,

- e. artikel 11 i rådets förordning (EG) nr 1098/2007 av den 18 september 2007 om upprättande av en flerårig plan för torskbestånden i Östersjön och det fiske som utnyttjar de bestånden, om ändring av förordning (EEG) nr 2847/93 och upphävande av förordning (EG) nr 779/97,
- f. artikel 5 i kommissionens förordning (EG) nr 1542/2007 av den 20 december 2007 om landning och vägning av sill och strömming, makrill och taggmakrill,
- g. artikel 22 i rådets förordning (EG) nr 1006/2008 av den 29 september 2008 om tillstånd till fiskeverksamhet för gemenskapens fiskefartyg i vatten utanför gemenskapens vatten och om tillträde för fartyg från tredjeland till gemenskapens vatten, om ändring av förordningarna (EEG) nr 2847/93 och (EG) nr 1627/94 och om upphävande av förordning (EG) nr 3317/94,
- h. artikel 5 i rådets förordning (EG) nr 2791/1999 av den 16 december 1999 om att upprätta vissa kontrollåtgärder som ska tillämpas i det område som avses i konventionen om framtida multilateralt samarbete om fisket i Nordostatlanten, eller
- i. Fiskeriverkets föreskrifter, i den mån de rör resurstillträde och kontroll på fiskets område.

Överträdelsen av de bestämmelser som anges i a–i ska bestå i att

- inte föra fiskeloggbook, kustfiskejournal eller sötvattensjournal,
- inte i rätt tid föra in uppgifter i sådana dokument,
- inte i rätt tid sända eller lämna in sådana dokument, eller
- lämna felaktiga uppgifter eller utelämna uppgifter i sådana dokument.

Uppräknade överträdelser bestraffas med sanktionsavgift så länge överträdelsen inte har lett till skada som överstiger ett halvt prisbasbelopp. Vid beräkning av sådan skada ska hänsyn tas till försäljningsvärde av fångsten eller allvarlig skada som uppstått på grund av överträdelsen. För sådana överträdelser som faller under angivet belopp ska sanktionsavgift betalas med 1 000, 3 000 eller 5 000 kr.

Med prisbasbelopp avses det prisbasbelopp enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring som gällde vid tiden för överträdelsen.

## 2. Sanktionsavgift ska betalas för överträdelse av

- a. artiklarna 2 och 3 i förordning (EEG) nr 2807/83,
- b. artiklarna 23, 24 och 25 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009,
- c. artikel 8 i rådets förordning (EG) nr 1005/2008 av den 29 september 2008 om upprättande av ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske,
- d. artikel 22 i förordning (EG) nr 1098/2007, eller
- e. Fiskeriverkets föreskrifter, i den mån de rör resurstillträde och kontroll på fiskets område.

Överträdelsen av de bestämmelser som anges i a–e ska bestå i att

- inte upprätta landnings- eller omlastningsdeklaration,
- inte i rätt tid sända eller lämna in sådana dokument, eller
- lämna felaktiga uppgifter eller utelämna uppgifter i sådana dokument.

Uppräknade överträdelser bestraffas med sanktionsavgift så länge överträdelsen inte har lett till skada som överstiger ett halvt prisbasbelopp. Vid beräkning av sådan skada ska hänsyn tas till försäljningsvärde av fångsten eller allvarlig skada som uppstått på grund av överträdelsen. För sådana överträdelser som faller under angivet belopp ska sanktionsavgift betalas med 1 000, 3 000 eller 5 000 kr.

Med prisbasbelopp avses det prisbasbelopp enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring som gällde vid tiden för överträdelsen.

## 3. Sanktionsavgift ska betalas för överträdelse av

- a. artiklarna 17, 18 och 20 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009,
- b. artikel 17 i förordning (EG) nr 1098/2007,
- c. artikel 3 i förordning (EG) nr 1542/2007,
- d. artikel 6 i rådets förordning (EG) nr 1005/2008,
- e. artikel 27.1 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009, eller
- f. Fiskeriverkets föreskrifter, i den mån de rör resurstillträde och kontroll på fiskets område.



Överträdelsen av de bestämmelser som anges i a–f ska bestå i att

- inte göra förhandsanmälan,
- inte i rätt tid göra förhandsanmälan,
- utan medgivande anlöpa hamn före den tid som angetts i förhandsanmälan,
- utan medgivande anlöpa hamn mer än en timme efter den tid som angetts i förhandsanmälan,
- inte påbörja landning i anslutning till ankomst till hamn eller vid annan anmäld tidpunkt, eller
- inte göra anmälan om redskap.

Uppräknade överträdelser bestraffas med sanktionsavgift så länge överträdelsen inte har lett till skada som överstiger ett halvt prisbasbelopp. Vid beräkning av sådan skada ska hänsyn tas till försäljningsvärde av fångsten eller allvarlig skada som uppstått på grund av överträdelsen. För sådana överträdelser som faller under angivet belopp ska sanktionsavgift betalas med 5 000, 10 000 eller 25 000 kr.

Med prisbasbelopp avses det prisbasbelopp enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring som gällde vid tiden för överträdelsen.

#### 4. Sanktionsavgift ska betalas för överträdelse av

- a. artikel 3 och 5.2 i förordning (EG) nr 1542/2007,
- b. artikel 6 i rådets förordning (EG) nr 1005/2008, eller
- c. Fiskeriverkets föreskrifter, i den mån de rör resurstillträde och kontroll på fiskets område.

Överträdelsen av de bestämmelser som anges i a–c ska bestå i att lämna felaktiga uppgifter eller utelämna uppgifter i förhandsanmälan.

Uppräknade överträdelser bestraffas med sanktionsavgift så länge överträdelsen inte har lett till skada som överstiger ett halvt prisbasbelopp. Vid beräkning av sådan skada ska hänsyn tas till försäljningsvärde av fångsten eller allvarlig skada som uppstått på grund av överträdelsen. För sådana överträdelser som faller under angivet belopp ska sanktionsavgift betalas med 1 000, 3 000 eller 5 000 kr.

Med prisbasbelopp avses det prisbasbelopp enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring som gällde vid tiden för överträdelsen.

## 5. Sanktionsavgift ska betalas för överträdelse av

- a. artikel 28 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009,
- b. artikel 6 i rådets förordning (EG) nr 2791/1999 av den 16 december 1999 om att upprätta vissa kontrollåtgärder som ska tillämpas i det område som avses i konventionen om framtida multilateralt samarbete om fisket i Nordostatlanten,
- c. artikel 22 i förordning (EG) nr 1006/2008,
- d. punkt 4.2 i bilaga IIA till förordning (EG) nr 53/2010, eller
- e. Fiskeriverkets föreskrifter, i den mån de rör resurstillträde och kontroll på fiskets område.

Överträdelsen av de bestämmelser som anges i a–e ska bestå i att

- inte lämna andra rapporter eller underrättelser eller göra annan anmälan än förhandsanmälan, eller
- lämna felaktiga uppgifter eller utelämna uppgifter i andra rapporter, underrättelser eller anmälningar än förhandsanmälan.

Uppräknade överträdelser bestraffas med sanktionsavgift så länge överträdelsen inte har lett till skada som överstiger ett halvt prisbasbelopp. Vid beräkning av sådan skada ska hänsyn tas till försäljningsvärde av fångsten eller allvarlig skada som uppstått på grund av överträdelsen. För sådana överträdelser som faller under angivet belopp ska sanktionsavgift betalas med 1 000, 3 000 eller 5 000 kr.

Med prisbasbelopp avses det prisbasbelopp enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring som gällde vid tiden för överträdelsen.

## 6. Sanktionsavgift ska betalas för överträdelse av

- a. artiklarna 17 och 18 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009 och artikel 6 i rådets förordning (EG) nr 1005/2008,
- b. artikel 5 i rådets förordning (EG) nr 1005/2008,
- c. artikel 7 i förordning (EG) nr 2347/2002,
- d. artikel 9 i förordning (EG) nr 811/2004,
- e. artikel 18 i förordning (EG) nr 1098/2007,
- f. artikel 2 i förordning (EG) nr 1542/2007,
- g. artikel 25 i förordning (EG) nr 1342/2008,
- h. artikel 4 i rådets förordning (EG) nr 1005/2008, eller
- i. Fiskeriverkets föreskrifter, i den mån de rör resurstillträde och kontroll på fiskets område.

Överträdelsen av de bestämmelser som anges i a–i ska bestå i att inte anlöpa utsedd hamn.

Sanktionsavgift ska betalas med 5 000, 10 000 eller 25 000 kr.

#### **7. Sanktionsavgift ska betalas för överträdelse av**

- a. artikel 32 i rådets förordning (EG) nr 850/98 av den 30 mars 1998 för bevarande av fiskeresurserna genom tekniska åtgärder för skydd av unga exemplar av marina organismer,
- b. artikel 10 i förordning (EG) nr 1098/2007, eller
- c. Fiskeriverkets föreskrifter, i den mån de rör resurstillträde och kontroll på fiskets område.

Överträdelsen av de bestämmelser som anges i a–c ska bestå i att inte medföra fisketillstånd, fiskelicens, certifikat eller fiskeloggbook ombord.

Uppräknade överträdelser bestraffas med sanktionsavgift så länge överträdelsen inte har lett till skada som överstiger ett halvt prisbasbelopp. Vid beräkning av sådan skada ska hänsyn tas till försäljningsvärde av fångsten eller allvarlig skada som uppstått på grund av överträdelsen. För sådana överträdelser som faller under angivet belopp ska sanktionsavgift betalas med 2 000 kr.

Med prisbasbelopp avses det prisbasbelopp enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring som gällde vid tiden för överträdelsen.

#### **8. Sanktionsavgift ska betalas för överträdelse av**

- a. artikel 6 i förordning (EG) nr 2347/2002,
- b. artiklarna 11 och 23 i kommissionens förordning (EG) nr 2244/2003 av den 18 december 2003 om närmare föreskrifter för det satellitbaserade övervakningssystemet för fartyg, eller
- c. Fiskeriverkets föreskrifter, i den mån de rör resurstillträde och kontroll på fiskets område.

Överträdelsen av de bestämmelser som anges i a–c ska bestå i att inte rapportera position på föreskrivet sätt när VMS (Vessel Monitoring System) är ur funktion.

Sanktionsavgift ska betalas med 2 000 kr per utebliven positionsangivelse.

### 3 Förslag till förordning om ändring i förordning (2007:1045) med instruktion för Fiskeriverket

Härigenom föreskrivs att 2 och 8 §§ ska ha följande lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

- Myndigheten ska
1. verka för ett rikt och varierat fiskbestånd, en ekologiskt hållbar förvaltning av fiskeresurserna samt ett ekologiskt hållbart och miljöanpassat fiske och vattenbruk,
  2. ha ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet,
  3. medverka i Sveriges strävan att inom den gemensamma fiskeripolitiken uppnå ett ekologiskt och ekonomiskt hållbart fiske,
  4. bidra till en livskraftig och miljöanpassad livsmedelsproduktion till nytta för konsumenterna,
  5. följa, utvärdera och hålla regeringen informerad om fiskeresursernas tillstånd och utvecklingen inom fiskerinäringen,
  6. bistå regeringen och medverka i arbetet med internationella fiskefrågor och förhandlingar,
  7. medverka till att stärka fisketurismen samt öka allmän-

#### *Föreslagen lydelse*

#### 2 §

1. verka för att vild fisk och vilda vattenlevande blöt- och kräftdjur nyttjas och förvaltas så att de uthålligt ger en god avkastning för yrkesfisket samtidigt som den biologiska mångfalden och ekosystemfunktionerna behålls,
2. verka för ett ekonomiskt och ekologiskt bärkraftigt vattenbruk,
3. ha ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet,
4. komplettera eller verkställa EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som faller utanför tillämpningsområdet för livsmedelslagen (2006:804),
5. bidra till en livskraftig och miljöanpassad livsmedelsproduktion till nytta för konsumenterna,
6. följa, utvärdera och hålla regeringen informerad om utvecklingen av punkt 1,
7. bistå regeringen och medverka i arbetet med internationella fiskefrågor och förhandlingar,
8. medverka till att stärka fisketurismen,

*hetens fiskemöjligheter,*

8. främja och bedriva forskning och utvecklingsverksamhet inom *fiskets* område,

9. medverka i genomförandet av politiken för regional tillväxt, samt

10. ha det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen.

*9. öka allmänhetens fiskemöjligheter,*

10. främja och bedriva forskning och utvecklingsverksamhet inom *myndighetens* område,

11. medverka i genomförandet av politiken för regional tillväxt, samt

12. ha det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen.

*Vid fördelning av fiskemöjligheter får myndigheten utöver fiskevårdsskäl även ta regionala hänsyn.*

#### 8 §

Vid myndigheten ska det finnas ett insynsråd som består av högst åtta ledamöter.

Vid myndigheten ska det finnas ett insynsråd som består av högst åtta ledamöter. *Vidare ska det finnas regionala råd. De regionala råden ska ledas av en företrädare för myndigheten och ha högst sex andra ledamöter.*

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2012.

#### 4 Förslag till lag om ändring i lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon

Härigenom föreskrivs att 4 § lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

I fråga om fiske i den ekonomiska zonen gäller *fiskelagen* (1993:787). I fråga om rätten att i zonen utforska kontinentalsockeln och utvinna dess naturtillgångar gäller lagen (1966:314) om kontinentalsockeln.

*Föreslagen lydelse*

4 §

I fråga om fiske i den ekonomiska zonen gäller *fiskevårdslagen* (2012:00). I fråga om rätten att i zonen utforska kontinentalsockeln och utvinna dess naturtillgångar gäller lagen (1966:314) om kontinentalsockeln.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

## 5 Förslag till lag om ändring i lag (1994:1776) om skatt på energi

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 9 §, 6 a kap. 1 § första stycket punkt 4 och 9 kap. 3 § lag (1994:1776) om skatt på energi ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### **2 kap.**

##### **9 §**

Bränsletank som förser motor på motordrivet fordon eller båt med bränsle får inte innehålla oljeprodukt som är försedd med märkämne eller från vilken märkämnet har avlägsnats. Detta gäller dock inte båtar för vilka fartygstillstånd har meddelats enligt *fiskelagen* (1993:787).

Bränsletank som förser motor på motordrivet fordon eller båt med bränsle får inte innehålla oljeprodukt som är försedd med märkämne eller från vilken märkämnet har avlägsnats. Detta gäller dock inte båtar för vilka *fiske-licens* har meddelats enligt *fiskevårdslagen* (2012:00).

Första stycket gäller inte om oljeprodukten har förts in till Sverige i bränsletanken och har fyllts på i ett land där bränsletanken får innehålla en sådan produkt.

Beskattningsmyndigheten kan medge att bränsletank på båt som disponeras av Försvarmakten, Försvarets materielverk, Kustbevakningen eller annan statlig myndighet får innehålla oljeprodukt som är försedd med märkämne. Om det finns särskilda skäl kan sådant medgivande också lämnas för annan båt.

Beslut om ett medgivande enligt tredje stycket får återkallas, om förutsättningarna för det inte längre finns. Beslut om återkallelse gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet.

#### **6 a kap.**

##### **1 § första stycket punkt 4**

4. Förbrukning i båt för vilken medgivande enligt 2 kap. 9 § eller fartygstillstånd enligt *fiskelagen* (1993:787) meddelats, när båten inte används för privat ändamål

4. Förbrukning i båt för vilken medgivande enligt 2 kap. 9 § eller *fiskelicens* enligt *fiskevårdslagen* (2012:00) meddelats, när båten inte används för privat ändamål

## 9 kap.

## 3 §

Beskattningsmyndigheten medger efter ansökan återbetalning av skatten på bränsle om någon har förbrukat bensin i skepp, när skeppet inte använts för privat ändamål, förbrukat bensin i båt för vilken fartygstillstånd meddelats enligt *fiskelagen (1993:787)*, när båten inte använts för privat ändamål, förbrukat annat bränsle än sådant som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 a i båt utan fartygstillstånd, när båten inte använts för privat ändamål, förbrukat annat bränsle än flygfotogen (KN-nr 2710 19 21), dock inte annan bensin än flygbensin (KN-nr 2710 11 31), i luftfartyg, när luftfartyget inte använts för privat ändamål.

Beskattningsmyndigheten medger efter ansökan återbetalning av skatten på bränsle om någon har förbrukat bensin i skepp, när skeppet inte använts för privat ändamål, förbrukat bensin i båt för vilken *fiskelicens* meddelats enligt *fiskevårdslagen (2012:00)*, när båten inte använts för privat ändamål, förbrukat annat bränsle än sådant som avses i 2 kap. 1 § första stycket 3 a i båt utan *fiskelicens*, när båten inte använts för privat ändamål, förbrukat annat bränsle än flygfotogen (KN-nr 2710 19 21), dock inte annan bensin än flygbensin (KN-nr 2710 11 31), i luftfartyg, när luftfartyget inte använts för privat ändamål.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012. För tiden fram till den 1 januari 2014 kan fartygstillstånd ersätta fiskelicens.



## 6 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelag (1999:1229)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 20 § inkomstskattelag (1999:1229) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**7 kap.**  
**20 §**

Producentorganisationer är undantagna från skattskyldighet för inkomst som avser marknadsreglering enligt *lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken*.

Producentorganisationer är undantagna från skattskyldighet för inkomst som avser marknadsreglering enligt *fiskevårdslagen (2012:00)*.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

## 7 Förslag till lag om ändring i lag (2006:924) om Antarktis

Härigenom föreskrivs att 6 § andra stycket i lag (2006:924) om Antarktis ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 6 § andra stycket

Första stycket 2 gäller inte fångst som är tillåten enligt konventionen om bevarande av marina levande tillgångar i Antarktis, daterad i Canberra den 20 maj 1980 (SÖ 1984:21). För sådan fångst finns bestämmelser i rådets förordning (EG) nr 600/2004 av den 22 mars 2004 om fastställande av vissa tekniska åtgärder för fiskeriverksamhet i det område som omfattas av konventionen om bevarande av marina levande tillgångar i Antarktis, rådets förordning (EG) nr 601/2004 av den 22 mars 2004 om fastställande av vissa kontrollåtgärder för fiskeriverksamhet i det område som omfattas av konventionen om bevarande av marina levande tillgångar i Antarktis och om upphävande av förordningarna (EEG) nr 3943/90, (EG) nr 66/98 och (EG) nr 1721/1999 samt i *fiskelagen* (1993:787) och i bestämmelser som har meddelats med stöd av den lagen.

Första stycket 2 gäller inte fångst som är tillåten enligt konventionen om bevarande av marina levande tillgångar i Antarktis, daterad i Canberra den 20 maj 1980 (SÖ 1984:21). För sådan fångst finns bestämmelser i rådets förordning (EG) nr 600/2004 av den 22 mars 2004 om fastställande av vissa tekniska åtgärder för fiskeriverksamhet i det område som omfattas av konventionen om bevarande av marina levande tillgångar i Antarktis, rådets förordning (EG) nr 601/2004 av den 22 mars 2004 om fastställande av vissa kontrollåtgärder för fiskeriverksamhet i det område som omfattas av konventionen om bevarande av marina levande tillgångar i Antarktis och om upphävande av förordningarna (EEG) nr 3943/90, (EG) nr 66/98 och (EG) nr 1721/1999 samt i *fiskevårdslagen* (2012:00) och i bestämmelser som har meddelats med stöd av den lagen.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

## 8 Förslag till förordning om ändring i förordning (1993:1467) med bemyndigande för riksåklagaren att förordna om väckande av åtal i vissa fall

Härigenom föreskrivs att 1 § punkt 4 i förordning (1993:1467) med bemyndigande för riksåklagaren att förordna om väckande av åtal i vissa fall ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 § punkt 4

4. ett brott mot *fiskelagen* (1993:787) som har begåtts av en utländsk medborgare i Sveriges ekonomiska zon eller ett brott mot lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg som har begåtts av en utländsk medborgare i Sveriges ekonomiska zon eller inom inre vatten, territorialhav eller ekonomisk zon som tillhör en annan medlemsstat i Europeiska unionen eller på det fria havet.

4. ett brott mot *fiskevårdslagen* (2012:00) som har begåtts av en utländsk medborgare i Sveriges ekonomiska zon eller ett brott mot lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg som har begåtts av en utländsk medborgare i Sveriges ekonomiska zon eller inom inre vatten, territorialhav eller ekonomisk zon som tillhör en annan medlemsstat i Europeiska unionen eller på det fria havet.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2012.

## 9 Förslag till förordning om ändring i förordning (1997:969) om import- och exportreglering

Härigenom föreskrivs att 1 § andra stycket i förordning (1997:969) om import- och exportreglering ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 1 § andra stycket

Förordningen gäller dock inte sådana varor som import- eller exportregleras enligt de författningar som anges i bilaga 1. Förordningen gäller inte heller import- eller exportregleringar i de förordningar som avses i lagen (1994:1710) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter och lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Förordningen gäller dock inte sådana varor som import- eller exportregleras enligt de författningar som anges i bilaga 1. Förordningen gäller inte heller import- eller exportregleringar i de förordningar som avses i lagen (1994:1710) om EG:s förordningar om jordbruksprodukter och *fiskevårdslagen (2012:00)*.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2012.

## 10 Förslag till förordning om ändring i artskyddsförordning (2007:845)

Härigenom föreskrivs att 3 §, 4 § tredje stycket och 5 § andra stycket i artskyddsförordning (2007:845) ska ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

Bestämmelserna i denna förordning gäller utöver bestämmelserna i rådets förordning (EG) nr 338/97 och kommissionens förordning (EG) nr 865/2006. Bestämmelser som innebär artskydd finns också i jaktlagen (1987:259) och *fiskelagen (1993:787)* samt i föreskrifter som har meddelats med stöd av de lagarna.

### *Föreslagen lydelse*

#### 3 §

Bestämmelserna i denna förordning gäller utöver bestämmelserna i rådets förordning (EG) nr 338/97 och kommissionens förordning (EG) nr 865/2006. Bestämmelser som innebär artskydd finns också i jaktlagen (1987:259) och *fiskevårdslagen (2012:00)* samt i föreskrifter som har meddelats med stöd av de lagarna.

#### 4 § tredje stycket

Första stycket gäller inte jakt efter fåglar och däggdjur. I fråga om sådan jakt finns bestämmelser med motsvarande innebörd i jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen (1987:905). Första stycket gäller inte heller fiske. I fråga om fiske finns bestämmelser med motsvarande innebörd i *förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen*.

Första stycket gäller inte jakt efter fåglar och däggdjur. I fråga om sådan jakt finns bestämmelser med motsvarande innebörd i jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen (1987:905). Första stycket gäller inte heller fiske. I fråga om fiske finns bestämmelser med motsvarande innebörd i *förordning (2012:00) om fiskevård*.

#### 5 § andra stycket

Första stycket gäller inte fångst eller dödande av fåglar eller däggdjur. I fråga om medel

Första stycket gäller inte fångst eller dödande av fåglar eller däggdjur. I fråga om medel

och metoder för fångst eller dödande av sådana djur finns bestämmelser med motsvarande innebörd i jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen (1987:905). Första stycket gäller inte heller fiske. I fråga om fiske finns bestämmelser med motsvarande innebörd i *förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen*.

och metoder för fångst eller dödande av sådana djur finns bestämmelser med motsvarande innebörd i jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen (1987:905). Första stycket gäller inte heller fiske. I fråga om fiske finns bestämmelser med motsvarande innebörd i *förordning (2012:00) om fiskevård*.

---

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2012.

# 1 Utredningens uppdrag och uppläggning

## 1.1 Analys av direktiven

Syftet med detta avsnitt är att analysera de långa och omfattande kommittédirektiven. Därmed kan uppdraget avgränsas och tonvikt läggas på de väsentligaste uppgifterna. En viktig uppgift är att definiera termer och begrepp. När det gäller juridiska termer kommer vi främst att söka ledning i svensk lagstiftning och dess rättskällor.

Under 1.1.1 analyseras vad som anförs under rubriken bakgrund, under 1.1.2 vad som sägs under utredningsbehov. 1.1.3 och 1.1.4 analyserar på motsvarande sätt själva uppdraget och arbetsformerna. Slutligen görs under 1.1.5 en sammanfattning/analys. I 1.1.6 analyserar vi vårt tilläggsdirektiv.

### 1.1.1 Bakgrund

I bakgrunden presenteras EU:s gemensamma fiskeripolitik. Den omfattar bevarande, förvaltning och utnyttjande av akvatiska levande (vattenlevande) resurser. Det är det som har betydelse för denna utredning. I den gemensamma fiskeripolitiken omfattas även vattenbruket samt beredning och avsättning av produkter från fiske och vattenbruk. Detta bör sannolikt ligga utanför vårt uppdrag. Vattenbruk är den gemensamma benämningen på odling av fisk, skaldjur, musslor och ostron. Jordbruksdepartementet har i december 2007 fattat beslut om att tillsätta en annan utredning för att analysera förutsättningarna för hur ett ekonomiskt och ekologiskt svenskt vattenbruk ska kunna utvecklas. I uppdraget ingår även att lämna förslag till författningsändringar (direktiv 2007:170). Ett frågetecken är dock att det under utredningsbehov i våra direktiv anges att det finns behov av en ny fiskelagstiftning som ska reglera verksamheter



inom fiske och *vattenbruk*. Lagen ska reglera dessa *verksamheter* så att de ger bästa möjliga långsiktiga avkastning. Det är inte möjligt att två utredningar behandlar samma fråga. Vår slutsats är därför att dessa formuleringar, efter tillsättande av den särskilda utredningen om vattenbruk, inte längre är aktuella. Vi kommer därför inte att behandla vattenbruksfrågorna.

Syftet med den gemensamma fiskeripolitiken är att nyttjandet ska ske på ett *hållbart sätt* i *ekonomiskt, miljömässigt och socialt* hänseende. För att uppnå detta ska förvaltningen utgå från *ekosystemansatsen*. Det sistnämnda är en viktig princip. Ekosystemansatsen innebär ett helhetsperspektiv på havsmiljön. Vidare ska man utgå från *försiktighetsprincipen* och utnyttja *bästa tillgängliga teknik*. Dessa två begrepp återfinns i miljöbalken. I 2 kap. 3 § miljöbalken anges att alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet ska utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått som behövs för att förhindra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. Det är enligt miljöbalkspropositionen (prop. 1997/98:45, del 2 s. 209 f.) naturligt att den osäkerhet som kan råda beträffande t.ex. ett ämnes farlighet inte ska gå ut över allmänheten. Detta innebär samtidigt att en tillsynsmyndighet inte behöver vänta med ett ingripande till dess skador har inträffat. Redan risken för skada eller olägenhet medför alltså att skyldigheten att vidta nödvändiga försiktighetsmått inträder. Avsaknaden av full vetenskaplig bevisning får inte användas som en ursäkt för att underlåta att vidta åtgärder (jfr Miljöbalken, Den nya miljö-rätten, Stefan Rubenson, andra upplagan, s. 25). I samma syfte ska vid yrkesmässig verksamhet användas *bästa möjliga teknik*. Tekniken måste från teknisk och ekonomisk synpunkt vara industriellt möjlig att använda inom branschen ifråga. Den behöver dock inte finnas allmänt tillgänglig, men måste vara så utvecklad att den lämnat experimentstadiet (a.a. s. 26). Slutligen ska förvaltningen utgå från *vetenskapliga bedömningar*.

I bakgrunden anges vidare endast den lagstiftning som i dag reglerar fisket. Det är i huvudsak fiskelagen (1993:787), förordning (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen, Fiskeriverkets föreskrifter samt EG:s förordningar. I lag (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken anges vad som i lagen avses med EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Det anges att miljöbalken ger möjlighet att reglera fisket, men att som princip gäller att fiskelagstiftningen bör användas vid för-

valtning av fisket. Det bör i sin tur betyda att gränsdragningen mellan miljöbalken och fiskelagstiftningen behöver klargöras.

Under rubriken uppdraget framgår vidare att utredningen även ska beakta den internationella havsrätten, EU:s miljö- och vattenpolitik, regeringens arbete med landsbygdsstrategin, det miljöpolitiska arbetet, särskilt havsmiljöarbetet och miljömålsarbetet samt politiken för global utveckling.

### 1.1.2 Utredningsbehov

Behovet kan delas upp i flera delar.

#### *a. Fiskevård – inte rätt att fiska*

Det största problemet tycks vara att den nuvarande fiskelagen i första hand reglerar rätten till fiske. I stället efterlyses en fiskevårdslag, som speglar gemenskapsrättens krav (jfr 1.1.1). Det anges att den svenska fiskeripolitiken redan är tydligt inriktad mot ett ekologiskt hållbart nyttjande, men att även målen om ekonomiskt och socialt hållbart nyttjande måste beaktas. Det skulle kunna möjliggöra en ekonomisk lönsam näringsverksamhet vilket kan bidra till regional utveckling.

Som förebild skulle skogsvårdslagen (1979:429) och miljöbalken kunna tjäna. Båda har portalparagrafer som klargör att målsättningen är ett hållbart nyttjande.

Det anges också att lagen ska reglera fisket så att det ger bästa möjliga långsiktiga avkastning. Det långsiktiga målet är gemensamt för en framtida lönsam näringsverksamhet, fritidsfiske och hållbar utveckling.

#### *b. Kontrollverksamheten*

Den ökade miljöhänsynen kräver bättre kontrollverksamhet av medlemsstaterna. Europeiska kommissionen har riktat kritik mot att överträdelser av fiskelagstiftningen inte beivras i tillräcklig hög grad av svenska myndigheter.

Det skulle också vara troligt att det finns behov av att i en ökande utsträckning behöva ingripa även mot verksamheter som har beröring med fisket men inte är en del av den direkta fångstverk-

samheten. Det skulle därför krävas en mer flexibelt utformad fiskelagstiftning. Det som kan avses är att kommissionen har föreslagit en ny strategi för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, icke-rapporterat och oreglerat fiske (IUU fiske). Eftersom tidigare handlingsplaner har visat sig vara otillräckliga föreslås nu en omfattande och ingripande plan i syfte att säkra och uppnå spårbarhet i fiskens hela leveranskedja (fiske, omlastning, bearbetning, landning, handel osv.). Förslaget innebär att man inte enbart fokuserar på fiskeverksamheten utan integrerar kontroll av handelsledet vid import av fisk. Det kan därför finnas behov av att i en ökande utsträckning behöva ingripa även mot verksamheter som har beröring med fisket men inte är en del av den direkta fångstverksamheten.

Högsta Domstolen har slagit fast att det enligt regeringsformen inte är tillåtet att överträdelser som kan ge fängelse helt eller i väsentliga delar anges i föreskrifter och inte i lag. Utredningen ska klarlägga om det i fiskelagstiftningen finns brister som på det sättet skulle strida mot regeringsformen och i så fall åtgärda detta.

#### *c. Fokus på samverkan och brukaransvar*

Fokus ska läggas på en ökad samverkan mellan förvaltare, forskare, olika kategorier fiskande och andra intressenter samt ett ökat inflytande för brukare och intressenter. Det finns enligt Fiskeriverket ett antal juridiska frågeställningar som först måste analyseras. För brukaransvar och den enskilde fiskarens möjlighet att själv styra sitt fiske gäller vissa skattemässiga konsekvenser och lagens systematik avseende licenser, fartygstillstånd och andra tillstånd samt kopplingarna mellan fiskeföretagen och innehavaren av fartygstillstånd, vilken i dag måste vara en fysisk person.

En viktig fråga är även hur stort inflytande som kan eller bör ges till ett samförvaltningsorgan.

#### *d. Regelförenklingar*

Den svenska regeringen har satt som mål att de svenska företagens administrativa kostnader ska minska med minst 25 % under en period om fyra år. Det är därför angeläget att förhindra att nya, kostnadskrävande regler ersätter de gamla. Syftet är att skapa ett bättre företagsklimat vilket gör det mer lönsamt och mindre krångligt att vara

företagare. Ett liknande arbete med regelförenklingar bedrivs i EU:s regi. Det syftar till att minska företagens administrativa kostnader med 25 % till år 2012.

### 1.1.3 Uppdraget

Utredningen ska:

1. Utarbeta en ny fiskevårdslag som ger ett långsiktigt hållbart nyttjande. Det gynnar näringsverksamheten och fritidsfisket. Principen om bästa tillgängliga teknik och miljökonsekvensbedömningar ska användas. I likhet med de begrepp som nämnts i avsnitt 1.1.1 kommer termen miljökonsekvensbedömning från miljöbalken. I 6 kap. miljöbalken anges att den som exempelvis ansöker om att bedriva miljöfarlig verksamhet måste upprätta en miljökonsekvensbeskrivning. Om verksamheten kan antas medföra en betydande miljöpåverkan ska ett förfarande med *miljökonsekvensbedömning* genomföras. Innebörden är att den som ska genomföra verksamheten måste samråda med myndigheter, kommuner, allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda. Samrådet ska avse verksamhetens eller åtgärdens lokalisering, omfattning, utformning och miljöpåverkan samt innehåll och utformning av miljökonsekvensbeskrivning (jfr 6 kap. 5 § miljöbalken). Därefter sker en prövning.

Utredningen ska vidare:

2. Ta ställning till om bestämmelserna i lagen (1994: 1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken kan överföras till den nya fiskevårdslagen (fr. punkt a ovan).
3. Undersöka möjligheter att ta större regional hänsyn vid fördelning av fiskerättigheter (jfr punkt d ovan).
4. Säkra lokalt inflytande i fiskeriförvaltningen (punkt d).
5. Skapa skilda former av samförvaltning samt nya samarbetsområden (punkt d).
6. Utredda hur utbildningskrav kan anges för fiskelicens. Denna fråga har även utretts av Havsmiljöutredningen (M 2006:05) som överlämnat sitt betänkande våren 2008.

7. Utredda hur licens kan införas för fisketurism.
8. Ändra författningen så att det inte förekommer otillåtna blankettstraffstadganden (punkt c).
9. Effektivisera lagföringen av brott mot fiskelagstiftningen (punkt b). Här ska noteras att det redan finns ett förslag som lämnats av utredningen om Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område, SOU 2007:20, vilket har lett till att bl.a. bestämmelser om administrativa sanktionsavgifter har införts från den 1 juli 2008.

#### 1.1.4 Arbetsformer och konsekvensanalys

Utredningen ska beakta Fiskeriverkets förslag om olika frågor. Vidare ska utredningen samråda med Näringslivets regelråd, Utredningen om Kustbevakningens befogenheter (Fö 2007:02), Havsmiljöutredningen (M 2006:05) samt berörda organisationer och myndigheter, framförallt Fiskeriverket, Naturvårdsverket och Kustbevakningen. Det anges inte att jämförelser ska göras med regelverk i andra länder. Utredningens uppdrag ska redovisas senast den 31 mars 2010.

En viktig uppgift för utredningen är att analysera konsekvenserna av samtliga förslag. Det är fråga om att analysera såväl de samhällsekonomiska och finansiella konsekvenserna som konsekvenserna för uppfyllelsen av miljömålen.

#### 1.1.5 Sammanfattning/analys

Sammantaget framgår att utredningen har två huvuduppgifter. Det ena är att göra om den nuvarande fiskelagstiftningen till en fiskevårdslag med hållbart nyttjande som utgångspunkt. Nyttjandet ska ske på ett hållbart sätt i ekonomiskt, miljömässigt och socialt hänseende. Hur de olika målen förhåller sig till varandra anges inte. En huvudfråga är också i vilken utsträckning utredningen ska eller kan på ett reellt sätt förändra fisket så att det sker mer miljömässigt. Det kan finnas två hinder. Det ena är att det enligt direktiven i huvudsak skulle kunna vara fråga om att anpassa lagstiftningen till vad som redan gäller på grund av EU:s gemensamma fiskeripolitik. I praktiken sägs också att inriktningen mot ett ekologiskt hållbart nyttjande redan skulle vara genomförd i den svenska fiskeripolitiken (s. 2 längst ner på sidan). En sådan tolkning skulle dock enligt vår

uppfattning vara orimlig. Det andra hindret skulle kunna vara att Sverige i vissa avseenden är bundet av EU:s gemensamma fiskeripolitik. I vilken utsträckning Sverige är bundet får den juridiska analysen i kapitel 3 visa. Först därefter kommer utredningens handlingsutrymme att stå klart. En viktig uppgift är att klart visa vad som utgör Sveriges handlingsutrymme, så att enighet kan uppnås om detta.

Det hela betyder att vi anser att uppdraget innebär att så långt som möjligt förändra den nationella lagstiftningen så att fisket framöver sker på ett mer hållbart sätt i miljömässigt hänseende. En begränsning kan ligga i formuleringarna om att det även ska ske på ett hållbart sätt ur ett ekonomiskt och socialt perspektiv. Avgörande är förstås om de tre olika målsättningarna är i konflikt med varandra. Det anges dock att en bästa möjliga långsiktiga avkastning är gemensamt för en framtida lönsam näringsverksamhet, fritidsfiske och hållbar utveckling. Vidare kan förstås gemenskapsrätten begränsa Sveriges utrymme.

Den andra huvuduppgiften är att effektivisera lagföringen av brott mot fiskelagen. När det gäller denna kontrollverksamhet förutspår vi att det i huvudsak handlar om tre olika delar. Det ena är att se över *myndigheternas hantering av överträdelser* och att i möjligaste mån genom lagstiftning effektivisera denna hantering. Ett led i detta är det uppdrag som utförts av Utredningen om Kustbevakningens befogenheter (Fö 2007:02). Den har fått i uppdrag att utreda möjligheten för Kustbevakningen att bedriva förundersökning i fråga om vissa fiskebrott. Betänkandet är för närvarande under beredning i regeringskansliet.

Det andra delen av denna huvuduppgift skulle vara att se över de *straffbestämmelser och förverkanderegler* som gäller vid överträdelser. Med förverkande avses att exempelvis fisk som varit föremål för brott konfiskeras. Det som skulle kunna komma i fråga skulle vara att ändra dessa bestämmelser. Slutligen är det även fråga om *sanktionsavgifter*. En sanktionsavgift är en ekonomisk sanktion som åläggs en fysisk eller juridisk person på grund av ett rättsstridigt beteende. Den kan användas vid sidan av eller i stället för skadestånd, vite, straff och förverkande. Redan i mars 2007 lämnade Fiskesanktionsutredningen ett förslag om att införa sanktionsavgifter på yrkesfiskets område. Förslaget har lett till lagstiftning som trädde i kraft den 1 juli 2008.

Sammantaget betyder detta att frågan om sanktionsavgifter redan är utredd och att frågan om myndigheternas hantering delvis redan

kommer att vara utredd. Samtidigt är det dock viktigt att notera att det pågår ett arbete med sanktionsavgifter inom EU. Dessa regler kan i framtiden behöva införlivas i de nationella reglerna. Likväl bör vi dock lägga fokus på är att se över straffbestämmelserna, förverkandereglererna och reglerna om återkallelse av fartygstillstånd.

De två huvudspåren skulle därmed till stor del beröra yrkesfisket. Indirekt berörs fritidsfisket, eftersom ett hållbart yrkesfiske även gynnar fritidsfisket.

En fråga är hur dessa två huvudspår ska utredas, om det ska ske efter varandra eller parallellt. Vår slutsats är att vi börjar utreda frågan om att skapa en fiskevårdsplan. Under tiden kan parallella förslag om att effektivisera lagföringen bli färdiga respektive beredas. Sedan kan vi utreda de kvarstående problemen med kontrollverksamheten.

Som framgått ska utredningen enligt direktiven även beakta Fiskeriverkets olika förslag. Ett av dessa förslag är en ändrad reglering av det pelagiska fisket. Med pelagiskt fiske avses i huvudsak fiske av sill/strömming, skarpsill och makrill. Förslaget har lett till lag (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter. En kvarstående uppgift för utredningen kan möjligen vara att utreda möjligheten av överlåtelser mot vederlag även för annan fisk.

Slutligen ska utredningen även ändra författningen så att det inte förekommer otillåtna blankettstraffstadganden, utreda hur utbildningskrav kan anges för fiskelicens och utreda hur licens kan införas för fisketurism. Det ska noteras att vi ska utreda *hur* utbildningskravet kan anges och *hur* licens kan införas, inte om så ska ske.

När det gäller tänkbara lösningar ska fokus ligga på samverkan och brukaransvar samt regelförenklingar.

En särskilt viktig uppgift utgör konsekvensanalysen. Vi anser att konsekvensanalysen måste utföras parallellt med att förslagen utarbetas. Skälet är att konsekvenserna kan komma att vara styrande för om en viss åtgärd kan föreslås eller inte.

### 1.1.6 Tilläggsdirektiv

Utredningen fick den 13 maj 2009 tilläggsdirektiv. Skälet var att det då inom EU diskuterades en ny förordning om reglerna för fiskerikontroll och sanktioner. Beslut förväntades under 2009. Detta borde enligt regeringen beaktas i förslaget till ny fiskelagstiftning. En EU-förordning blir direkt gällande i Sverige och varken ska eller får

inkorporeras särskilt. Utredningens kommer dock att behöva anpassa sitt förslag till nationell lagstiftning till förordningen. Vidare finns det krav i EU-förordningar som riktar sig mot medlemsländerna, där dessa ska verkställa förordningens krav. Utredningen kommer att behöva undersöka och vid behov föreslå åtgärder.

## 1.2 Utredningens uppläggning

Ett mycket stort antal experter biträder utredningen. Vi har haft 14 dagslånga sammanträden, varav ett i internatform. Därutöver har jag haft en stor mängd separata möten med olika experter, särskilt många med Fiskeriverket. Jag har vidare på olika sätt haft kontakt med en mängd andra intressenter och samrått med ett stort antal myndigheter och andra utredningar. Utredningen har också besökt Norge och Danmark och där tagit del av erfarenheterna i de länderna. Slutligen har tre olika konsulter bistått mig. Miljörådet Anna-Lena Rosengardten har biträtt utredningen i miljörättsliga frågor och professor Ulf Bernitz i EU-rättsliga frågor. Slutligen har AgriFood Economics Centre beräknat de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag.

## 1.3 Betänkandets disposition

Den fortsatta framställningen har disponerats på följande sätt. Kapitel 2–7 innehåller en bakgrundsbeskrivning. Kapitel 2 ska ge en översiktlig introduktion till fiske. I kapitel 3 analyserar jag EU-rätten för att få fram vilket utrymme Sverige har för nationell lagstiftning. Innehållet i kapitlet har granskats och godkänts av professor Ulf Bernitz. Kapitel 4 är en beskrivning och analys av det befintliga regelverket. I kapitel 5 analyserar jag tidigare utredningar och pågående arbeten om fiske. Kapitel 6 innehåller en jämförelse mellan den nu gällande fiskelagen och annan relevant lagstiftning. Syftet är att närmare analysera vilka brister den nuvarande fiskelagstiftningen har. Under 6.1 analyseras miljöbalken i förhållandet till fiskelagen. Avsnittet har på uppdrag av utredningen författats av miljörådet Anna-Lena Rosengardten. Slutligen redovisar jag erfarenheterna från Norge och Danmark i kapitel 7.

Kapitel 8–10 innehåller utredningens överväganden. I kapitel 8 gör jag en sammanhållen analys och sammanfattning om vad som



utgör problemen i den nu gällande fiskelagen. Kapitel 9 innehåller överväganden och kapitel 10 en analys över vilka konsekvenser utredningens förslag medför. Förslag till författningsändringar med lagkommentarer finns i kapitel 11.

## 2 Allmän bakgrund

Sverige har en lång kuststräcka och omges av flera havsområden i vilka svenskt yrkesfiske och fritidsfiske sker. De havsområden som angränsar till Sveriges kust är Skagerrak, Kattegatt och Östersjön. Svenskt fiske har även tillträde till Nordsjön och Norska havet. Även i sötvattensområdena bedrivs yrkesmässigt fiske. Sverige har också stora möjligheter till fritidsfiske och fisketurism. Kapitlet bygger på uppgifter från Fiskeriverket, där även tabeller och figurer är hämtade.

### 2.1 Yrkesfiske och fritidsfiske

Med yrkesmässigt fiske avses enligt 6 § fiskelagen (1993:787) fiske som bedrivs med stöd av yrkesfiskelicens eller av utländska fiskare med annat särskilt tillstånd att bedriva yrkesfiske i Sveriges sjöterritorium eller i Sveriges ekonomiska zon. Sveriges sjöterritorium omfattar inre vatten och territorialhavet (Lag [1966:374] om Sveriges sjöterritorium). Det begränsas mot det fria havet eller annan stats territorium av territorialgränsen. Sveriges ekonomiska zon omfattar det havsområde utanför territorialgränsen som regeringen föreskriver (Lag [1992:1140] om Sveriges ekonomiska zon).

Fiske med stöd av enskild rätt kan bedrivas i yrkesmässig omfattning men om det inte bedrivs med stöd av yrkesfiskelicens är det i lagens mening inte yrkesfiske.

Allt fiske som inte sker med stöd av yrkesfiskelicens eller enskild rätt betecknas som fritidsfiske. Detta fiske kan bedrivas med såväl handredskap som med en begränsad mängd redskap av annan typ, i första hand nät och burar. Begreppet fritidsfiske har av hävd delats upp i sportfiske, som sker med handredskap, och husbehovsfiske, som sker med mängdfångande passiva redskap, t.ex. nät, ryssjor, burar och mjärdar.

### 2.1.1 Yrkesfiske i havet

Den svenska fiskeflottan bestod den 1 oktober 2008 av totalt 1 479 svenska fartyg som hade tillstånd att bedriva yrkesmässigt fiske till havs. 1 807 personer hade yrkesfiskelicens. Den totala sysselsättningen var dock högre eftersom alla som arbetar ombord på fiskfartyg inte har licens.

Fångsterna i saltsjöfisket under 2007 uppgick till ca 237 000 ton i levande vikt och värdet av landningarna uppgick till 1 083 miljoner kr. Sill/strömming för konsumtion var den viktigaste ekonomiska arten. Foderfisk utgjorde cirka 53 procent av den totala fångsten och värdet av denna uppgick till 216 miljoner kr. Andelen motsvarar alltså 20 procent av det totala värdet.

#### Flottan

Den svenska flottan kan grovt indelas i följande tre huvudgrupper:

- Fiske med trål/not efter pelagiska arter (pelagiskt trål/notfiske)
- Fiske med trål efter torsk och andra bottenlevande arter som rödtunga, räka och havskräfta (demersalt trålfiske)
- Övrigt fiske med passiva redskap, dvs. nät, ryssjor, burar och långrev, efter främst torsk, lax, sik, havskräfta, ål, sjurygg, pigghaj, piggvar, rödspätta, flundra, gös, gädda, abborre, makrill och sill/strömming

Fiskeredskap brukar indelas i två huvudkategorier, baserade på deras sätt att fånga fisken. Dels finns aktiva redskap, det vill säga redskap som med människans hjälp förs genom vattnet och söker upp målarten, t.ex. trålar och vadar, och dels passiva redskap där målarten söker upp redskapet, t.ex. garn och burar.

Flottan består av många små fartyg som fiskar med passiva redskap och ett mindre antal större fartyg som främst fiskar med någon typ av trål. De flesta demersala trålare har sin hemmahamn på västkusten. Bland de pelagiska trålarna med hemmahamn på ostkusten utgörs nästan alla trålare av siklöjetrålare. Fartyg som fiskar med passiva redskap är mera jämt utspridda på västkusten, sydkusten och ostkusten.

Med pelagiska trålare avses fartyg som huvudsakligen fiskar efter sill/strömming, skarpsill, makrill, siklöja och blåvitling. Siklöja fiskas

med skötar i delar av Bottenviken och små områden längs kusten av Bottenhavet under höstmånaderna. Fångsten används i huvudsak för romframställning. Huvuddelen av de övriga arterna fiskas av större pelagiska fartyg (>24 meter) som använder trål och ringnot.

Den svenska fiskeflottan är grupperad i fem segment, se Tabell 1. Två av dessa består av fartyg som fiskar med passiva redskap och tre som fiskar med aktiva redskap. Segment ett innehåller båtar under 12 meter som fiskar med passiva redskap. Segment två omfattar räktrålare, segment tre pelagiska båtar och segment fyra demersala trålare. Segment fem omfattar båtar över 12 meter som fiskar med passiva redskap.

**Tabell 1 Länsvis fördelning av fartygen i de skilda segmenten år 2006**

Län	Passiva <12 meter	Räktrål	Pelagisk trål	Demersal trål	Passiva >12 meter	Totalt
	1	2	3	4	5	
Stockholm	30	0	1	0	1	32
Uppsala	33	0	0	0	2	35
Södermanland	6	0	3	1	0	10
Östergötland	16	0	0	0	0	16
Kalmar	110	0	4	3	7	124
Gotland	32	0	4	1	3	40
Blekinge	133	0	6	10	9	158
Skåne	174	0	4	15	6	199
Halland	62	1	8	38	1	110
V Götaland	361	66	48	86	2	563
Gävleborg	63	0	6	0	2	71
Västernorrland	39	0	1	1	0	41
Västerbotten	40	0	0	0	0	40
Norrbotten	67	0	0	38	1	106
<b>Totalt</b>	<b>1166</b>	<b>67</b>	<b>85</b>	<b>193</b>	<b>34</b>	<b>1545</b>

Mellan åren 1997 och 2006 har antalet fartyg minskat från 2134 st. till 1545 st., dvs. med 28 procent. Fartygen inom segment ett har minskat från 1683 st. till 1166 st., dvs. med 31 procent. Inom trålsegmenten har flottan minskat från 381 till 345 fartyg, dvs. med 9 procent. På västkusten har trålfloTTan ökat från 237 till 247 fartyg, dvs. med 4 procent, samtidigt som de östersjöbaserade trålfartygen minskat från 144 st. till 98 st., dvs. med 32 procent. Inom segment fem, de större garnfartygen, har flottan minskat från 70 till 34 fartyg, dvs. med 49 procent.

Utvecklingen av antalet fartyg per län under perioden 2000–2007 framgår av Tabell 2. (Uppgifterna är hämtade från Fiskeriverket)

**Tabell 2 Utvecklingen av antalet fartyg per län under perioden 2000–2007**

LÄN	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Procent
Stockholm	49	38	37	38	35	35	33	31	-37
Uppsala	35	36	37	37	37	35	34	34	-3
Södermanland	21	18	17	16	13	10	10	8	-62
Östergötland	29	25	24	23	19	16	16	14	-52
Kalmar	178	174	168	162	143	133	123	111	-38
Gotland	63	58	53	48	43	45	41	39	-38
Blekinge	232	215	217	199	173	169	156	147	-37
Skåne	229	217	214	215	203	202	197	189	-17
Halland	127	122	115	107	108	111	109	116	-9
Västra Götaland	701	673	669	594	574	573	576	566	-19
Gävleborg	79	69	73	75	64	68	71	69	-13
Västernorrland	43	44	39	44	41	43	40	40	-7
Västerbotten	34	35	36	35	38	37	37	39	15
Norrbottn	118	113	110	111	104	109	107	103	-13
<b>Total</b>	<b>1 938</b>	<b>1 837</b>	<b>1 809</b>	<b>1 704</b>	<b>1 595</b>	<b>1 586</b>	<b>1 550</b>	<b>1 506</b>	<b>-22</b>

En tydlig utveckling i fisket är att antal fartyg inom kustfiske-segmentet minskar. Denna utveckling gäller samtliga län. Den procentuellt största nedgången finns i Södermanlands och Östergötlands län följt av Blekinge och Gotlands län. Även antalet fartyg >12 meter som fiskar med passiva redskap har minskat kraftigt. Förklaringen till denna utveckling är att det ekonomiska utbytet i framförallt det kustnära, småskaliga fisket är för lågt.

En annan trend är att trålfiskeflottan alltmer koncentreras till västkusten, medan den östersjöbaserade flottan minskar. Samtidigt kan man skönja en förskjutning av flottan från de norra regionerna

av västkusten till Göteborgsregionen. Den totala ökningen av västkusttrålfloktan kan bl.a. förklaras med bättre flexibilitet i fisket och därmed bättre möjlighet att parera svängningar i beståndsutvecklingen.

### Sysselsättning

Yrkesfiske, vattenbruk och förädlingsindustri sysselsatte knappt 4 000 personer i Sverige år 2004, vilket motsvarar ca 0,1 procent av den totala sysselsättningen i Sverige. Av dessa arbetade ca 1 900 inom yrkesfisket, ca 1 800 inom förädlingsindustrin och ca 200 inom vattenbruket. Sedan dess har antalet yrkesfiskare och anställda inom beredningsindustrin minskat, medan antalet anställda inom vattenbruket har ökat (Operativt program för fiskerinäringen i Sverige 2007–2013, Fiskeriverket).

År 2008 fanns det, som framgått ovan 1 807 yrkesfiskare med yrkesfiskelicens. Den totala sysselsättningen var dock högre eftersom alla som arbetar ombord på ett fiskefartyg inte har yrkesfiskelicens. Medianåldern i kåren 2006 var 55 år, medan den 2001 var 48 år. Av det totala antalet yrkesfiskare år 2006 var 44 procent 55 år eller äldre. Utvecklingen under de senaste åren har alltså kännetecknats av allt färre fiskare med en stigande medelålder.

**Tabell 3**      **Antal licensierade yrkesfiskare i Sverige åren 2000–2006.**  
**(Uppföljning av de fiskepolitiska insatsernas resultat och konsekvenser för företag inom fiskeområdet, 2007/08 RFR3)**

År	Män	Kvinnor	Summa
2000	2 297	18	2 315
2001	2 219	16	2 235
2002	2 211	16	2 227
2003	2 050	16	2 066
2004	1 896	17	1 913
2005	1 883	19	1 902
2006	1 859	21	1 880
<b>Förändring under perioden i procent</b>	<b>-19</b>	<b>+17</b>	<b>-19</b>

Av de yrkesfiskare som fiskar i havet finns ca 51 procent på västkusten, 22 procent på sydkusten och 27 procent på ostkusten. Utvecklingen av antalet yrkesfiskare per län under perioden 2000–2007 framgår nedan.

**Tabell 4 Yrkesfiskare per län 2000–2007**

LÄN	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Procent
Stockholm	54	49	51	48	41	40	39	40	-26
Uppsala	36	35	32	31	31	31	31	31	-14
Södermanland	46	45	45	44	41	40	37	35	-24
Östergötland	37	35	34	32	27	26	26	25	-32
Jönköping	7	10	10	10	8	8	8	8	14
Kronoberg	6	6	6	6	3	4	4	4	-33
Kalmar	191	177	176	168	149	147	136	131	-31
Gotland	77	69	67	65	60	55	53	50	-35
Blekinge	240	225	219	207	169	164	160	157	-35
Skåne	244	238	237	236	207	211	206	204	-16
Halland	193	192	186	157	160	161	163	166	-14
Västra									
Götaland	915	905	913	813	778	775	781	782	-15
Värmland	25	26	25	23	23	19	19	18	-28
Örebro	17	17	17	19	17	16	18	16	-6
Västmanland	25	26	26	25	23	24	25	27	8
Dalarna	1			1	1	1	1	1	0
Gävleborg	60	50	56	57	50	51	49	47	-22
Västernorrland	34	31	31	31	30	30	31	28	-18
Jämtland	2	2	2	2	3	2	1	1	-50
Västerbotten	27	26	25	22	24	24	23	25	-7
Norrbottn	78	71	69	67	67	68	68	69	-12
<b>Total</b>	<b>2 315</b>	<b>2 235</b>	<b>2 227</b>	<b>2 064</b>	<b>1 912</b>	<b>1 897</b>	<b>1 879</b>	<b>1 865</b>	<b>-19</b>

Av det operativa programmet för fiskerinäringen i Sverige 2007–2013 framgår att sysselsättningen i beredningsindustrin till följd av löpande rationaliseringar och minskad omsättning har minskat de senaste åren, främst i industrin i de kommuner som huvudsakligen är baserade på importerad råvara (Sotenäs och Lysekil). Minskningen i sysselsättningen rör företag med fler än 20 personer. De fem största företagen svarar dock fortfarande för ca 46 procent av den totala omsättningen och för 51 procent av sysselsättningen. Den geografiska koncentrationen är stark: Västra Götalands län svarar för 65 pro-

cent av hela sektorn räknat i antal sysselsatta. Det näst största länet är Blekinge som står för 11 procent. I Sotenäs kommun finns 33 procent av Sveriges totala fiskberedningsindustri räknat i andel sysselsatta.

**Tabell 5** Länsvis fördelning av antalet anställda inom beredningsindustrin år 2006.  
(För enskild firma räknas ägare inte som anställd)

År 2006	Antal arbetsställen	Antal anställda
Stockholms län	13	39
Södermanlands län	4	5
Kalmar län	7	4
Gotlands län	5	15
Blekinge län	17	211
Skåne län	17	64
Hallands län	12	83
Västra Götalands län	75	1 108
Västernorrlands län	14	33
Västerbottens län	5	26
Norrbottnens län	18	86
Övriga län	30	50

## Biologiska resurser

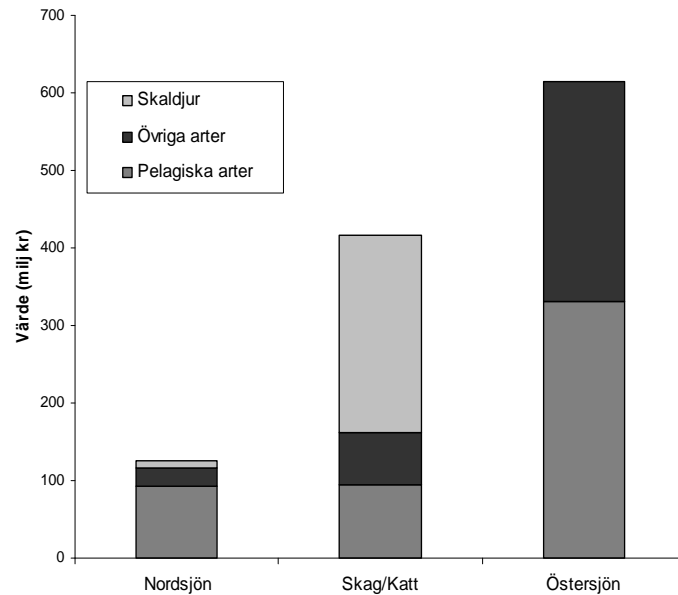
Sedan år 1970 har den landade fångsten per år varierat mellan ca 203 000 ton (år 1976) och 396 000 ton (år 1995). De mest betydelsefulla fiskarterna i det yrkesmässiga saltsjöfisket är torsk, sill och strömming, foderfisk samt kräft- och blötdjur. Avkastningen för saltsjöfisket var år 2008 ca 1 083 miljoner kr. När det gäller ilandföring av svenskfångad fisk i utlandet sker detta i första hand i Danmark, och den dominerande produkten är foderfisk.

Svenskt fiske begränsas väsentligen av kvoter. Cirka 95 procent av landningsvärdet kommer från kvoterade arter, varav torsk, sill, skarpsill, havskräfta och räka svarar för ungefär 75 procent. Sammanlagt bedrivs svenskt fiske på 29 olika bestånd, omfattande 12 arter, i havsområden från Norska havet till Östersjön. Samtliga kvoter utnyttjas inte fullt ut, eftersom fiskeflottan i vissa områden inte är tillräckligt stor för att utnyttja kvoterna till fullo. I andra områden föreligger dock viss överkapacitet.



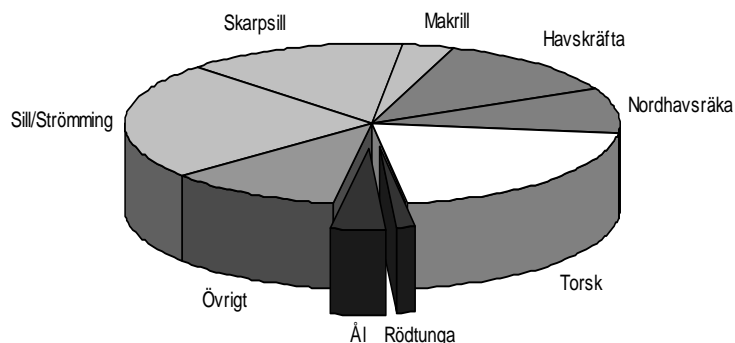
Figur 1 visar geografisk fördelning av totala fångstvärdet i svenskt yrkesfiske och fördelningen av värdet mellan skaldjur, pelagiska arter och övriga arter. Värdet baseras på genomsnittliga landningspriser år 2007. (Uppgifterna har hämtats från Fiskeriverket)

**Figur 1** Geografisk fördelning av totala fångstvärdet i svenskt yrkesfiske och fördelningen av värdet på olika arter



Sett till de arter som fiskas svarar torsk tillsammans med de pelagiska arterna för cirka tre fjärdedelar av fångstvärdet. Bland de nio viktigaste arterna är det bara ål och rödtunga som inte är kvoterade. Figur 2 ger fördelningen artvis för dessa nio värdemässigt dominerande arter, vilket år 2007 svarade för mer än 90 procent av infiskningen. Resterande infiskning är fördelad på 56 olika arter.

**Figur 2** Fördelning av de 90 procent av fångstvärdet som kom från de nio viktigaste arterna år 2007. Samtliga arter utom rödtunga och ål är kvoterade



### 2.1.2 Yrkesfiske i sötvattensområden

Det svenska insjöfiske är ett småskaligt fiske som bedrivs på ett flertal arter med passiva redskap. För fiske på allmänt vatten i de fem stora sjöarna Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaren och Storsjön krävs yrkesfiskelicens, medan fisket i de övriga sjöarna bedrivs med stöd av enskild fiskerätt, där licens inte är ett krav. Många fiskare i dessa sjöar har dock ändå valt att ansöka om yrkesfiskelicens. Licensierat yrkesfiske förekommer därför förutom i de stora sjöarna i 21 sjöar i Syd- och Mellansverige samt i 13 sjöar och regleringsmagasin i norra Sverige.

Det finns inget samlat register över fartyg som används i insjöfiske. Storleken på fartygen varierar dock mellan fyra och tolv meter, där de största fartygen fiskar i Vänern. Besättningen består av en till två personer per fartyg. Under 2006 uppgick det totala antalet licensierade yrkesfiskare i sötvatten till 188 stycken varav ett sjuttio-tal i Vänern, ett tjugotal i Vättern och cirka fyrtio i vardera Mälaren och Hjälmaren.

I sjöarna i norra Sverige och i Vättern är attraktiva arter i första hand röding och sik, medan främst gös, ål, gädda och abborre är arter som fiskas i de övriga sjöarna. I Vänern fiskas dessutom siklöja (för löjrom) och sik.

Fångsterna i det yrkesmässiga sötvattensfisket uppgick år 2007 till totalt 1 546 ton och uppgick i första handelsledet till ett värde om 69,2 miljoner kr. De ekonomiskt mest betydelsefulla fiskarterna i det yrkesmässiga sötvattensfisket år 2007 var gös, kräfta och ål. Värdet av gös uppgick till 31,1 miljoner, av kräfta till 15,5 miljoner och av ål till 8,0 miljoner. Fångsten av gös uppgick år 2007 till 537 ton, av kräfta till 134 ton och av ål till 111 ton.

**Tabell 6 Det yrkesmässiga fisket i sötvatten 2007, mängd i ton**

Fiskslag m.m.	Vänern	Vättern	Mälaren	Hjälmaren	Övriga sjöar	Totalt 2007
Lax	15	5	0,1	-	-	20
Öring	6	3	0	-	1	10
Röding	-	3	-	-	3	6
Sik	111	5	0	-	2	117
Siklöja	208	1	11	-	1	221
varav löjrom	12	-	1	-	-	12
Gädda	37	1	35	33	12	118
Gös	111	0,01	188	166	72	537
Abborre	43	4	9	74	11	141
Ål	19	-	41	20	31	111
Kräfta	0	114	-	17	3	134
Övriga	50	10	3	1	66	131
<b>Totalt 2007</b>	<b>601</b>	<b>145</b>	<b>287</b>	<b>312</b>	<b>201</b>	<b>1 546</b>

## 2.2 Fritidsfiske

Enligt Fiskeriverkets rapport "Fritidsfiske och fritidsfiskebaserad verksamhet" fiskade totalt en miljon svenskar i åldern 16 till 74 år vid åtminstone något tillfälle under år 2006. I åldersgruppen under 16 år fiskade ytterligare 450 000 svenskar enligt Sportfiskarnas rapport "Barns och ungdomars fiske" från 2008. Sammantaget fritidsfiskar alltså ca 1,5 miljoner svenskar. (Barns och ungdomars fiske är dock inte inräknat i statistikuppgifterna nedan.)

Antalet fiskedagar uppgick till närmare 13,8 miljoner. Det är fler män än kvinnor som fritidsfiskar och i genomsnitt fiskar också männen fler dagar per år. Störst andel fiskande bland befolkningen finns i Norrlands inland följt av Norrlandskusten, Norra Götalands och Svealands inland.

Syftet med fritidsfisket tycks för de flesta vara rekreation och fångst av fisk för egen konsumtion. Huvuddelen av utövarna fiskar enbart med handredskap medan ca en femtedel också använder

mängdfångande passiva redskap, t.ex. nät, burar, eller tinor. Mindre än 10 procent av de fiskande använder enbart mängdfångande, passiva redskap.

**Tabell 7** Totala antalet fritidsfiskare och andelen fritidsfiskare av befolkningen i åldrarna 16–74 år

Fiskande år 2006	Antal som fiskat i tusental	Andel av befolkningen som fiskar i procent
<b>Totalt</b>	<b>1000</b>	<b>15</b>
Män	650	19
Kvinnor	350	11
16–44 år	530	15
45–74 år	470	15
Norrlandskusten	130	22
S. Ostkusten, Öland o Gotland	190	13
Sydkusten	60	9
Västkusten	90	12
S. Götalands inland	110	14
Götaland o Svealands slättbygd	280	16
N. Götalands o Svealands inland	60	20
Norrlands inland	80	27
Stad (> 300 000 inv.)	160	12
Landsbygd	840	16

Fångsterna i fritidsfisket mätt i behållen vikt, uppskattades år 2006 till totalt ca 18 100 ton, varav ungefär hälften fiskats i havet. Totalt uppgick antalet fiskedagar i havet till knappt fem miljoner. Fritidsfisket i mellersta Östersjön och Skagerrak svarade för både de största kvantiteterna och flest antal fiskedagar. Antalet fiskedagar i inlandsvatten uppgick till nästan åtta miljoner. Handredskapsfisket stod för 60 procent av totalfångsten. Fångsten per fiskedag är med andra ord betydligt lägre vid fiske med handredskap. Av handredskapsfiskets fångster kom merparten från inlandsvatten. De generellt viktigaste arterna räknat i fångstmängd är gädda och abborre. Andra viktiga arter är öring, sill/strömming, torsk och makrill, plattfisk samt sik, harr, lax och röding. Sik och sill/strömming samt

kräfta är särskilt viktiga arter för fisket med mängdfångande passiva redskap.

De samlade utgifterna för fritidsfisket år 2006 uppgick till 1,7 miljarder kr, vilket motsvarar ca 125 kr per fiskedag eller ca 1 700 kr per fiskande individ och år. Den enskilt största utgiftsposten vid fiske avsåg fiskeutrustning. Andra stora utgiftsposter avsåg resor, båt, fiskeavgifter samt kostnader för turbot/guidning.

## 2.3 Fisketurism

Det mesta fritidsfisket bedrivs i vatten i närheten av hemmet. Mer än hälften av fiskedagarna sker inom tre mil från hemmet och mer än 80 procent inom tio mil från bostadsorten, s.k. lokalt fiske. Det betyder att det största fisketrycket finns i anslutning till befolkningscentra dvs. storstadsområdena. Fisketurism däremot är koncentrerad till framför allt Norrlands inland.

Totalt uppskattades antalet dagar som fritidsfiskarna bedrivit fisketurism under år 2006 till 1,1 miljoner dagar, vilket motsvarar ca tio procent av totala antalet fiskedagar. Inlandsvattnen inklusive fjällregionen står för mer än 80 procent av fisketurismen räknat i dagar. I framför allt fjällregionen och inom kategorin övriga rinnande vatten svarar fisketurismen för en stor andel av det totala antalet fiskedagar.

Tabell 8 Fisketurism, dagar samt andel per område

Totalt	Fisketurism med fiske som huvudsyfte i tusental dagar	Fisketurism med annat syfte i tusental dagar	Totala antalet dagar av fisketurism i tusental dagar	Andel av fiskedagar i området i procent	Andel av de totala dagarna av fisketurism i procent
<b>Totalt</b>	<b>915</b>	<b>196</b>	<b>1 110</b>	<b>9</b>	<b>100</b>
Skagerrak	64	7	71	6	6
Kattegatt	3	<1	3	1	<1
Öresund	9	5	14	3	1
S. Östersjön	10	1	11	2	1
M. Östersjön	31	29	60	3	5
Bottenhavet	30	9	39	5	3
Bottenviken	7	3	10	6	1
De stora sjöarna	76	15	91	7	7
Rinnandevatten	221	11	232	19	21
Övriga sjöar	207	72	279	5	25
Fjällregionen	259	42	301	47	27

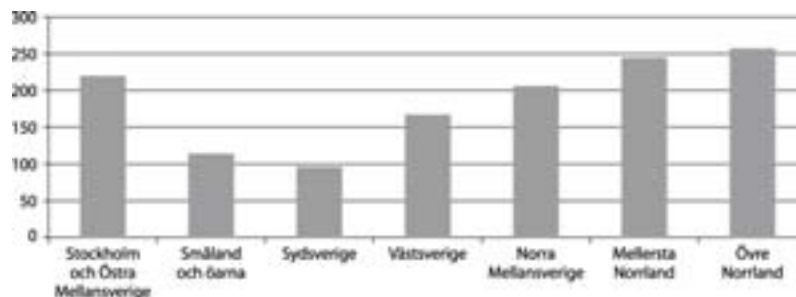
### 2.3.1 Fritidsfiskebaserat företagande

I Fiskeriverkets rapport "Fritidsfiskebaserat företagande i Sverige, Finfo 2008:2", redovisas statistik över den fritidsfiskebaserade verksamheten i Sverige 2006. Rapporten bygger på en vidarebearbetning av den statistik som redovisas i Fiskeriverkets rapport "Fritidsfiske och fritidsfiskebaserad verksamhet (2008)". Statistiken bygger på en enkätundersökning som gick ut till 5 000 företag. Resultaten visar att det i Sverige under 2006 fanns drygt 1 300 företag med helt eller delvis fritidsfiskebaserad verksamhet och de hade en sammanlagd omsättning på knappt 500 miljoner kr. En uppföljningsstudie visar dock att den verkliga omfattningen troligtvis är den dubbla.

Fritidsfiskebaserad verksamhet innefattar i rapporten varor och tjänster som säljs i anslutning till en fisketur. De verksamheter som flest företag angett att de bedriver är mat och logi, guidning, uthyrning av båtar och uthyrning av fiskevatten. Många av företagen har inte bara fritidsfiskebaserad verksamhet utan även annan turismverksamhet eller jord- eller skogsbruk. Företagen hade generellt en positiv syn på de framtida utvecklingsmöjligheterna. Drygt 50 procent angav att de tror att omsättningen kommer att öka under de närmaste tre åren.

Den region som har flest företag med fritidsfiskebaserad verksamhet är övre Norrland (257), följt av mellersta Norrland (245), samt Stockholm och östra Mellansverige (220). Minst antal företag finns i Sydsverige (96).

**Tabell 9** Antal företag med fritidsfiskebaserad verksamhet per region



Företagens gäster utförde totalt ca 1,3 miljoner fiskedagar 2006. I figur 3 presenteras hur stor andel av de genomförda fiskedagarna som ingått i olika typer av fisken. I jämförelsen är det viktigt att observera att en fiskedag kan innebära olika saker vid olika tillfällen, allt från uthyrning av en båt under en dag till en tur med guide inklusive mat och logi. Den typ av fisken som dominerar bland företagen är fiske i sjöar och rinnande vatten efter lax, havsöring, öring, röding och harr, gädda och abborre. Även put & take, dvs. fiske med kontinuerligt utsatt fisk, är vanligt förekommande.

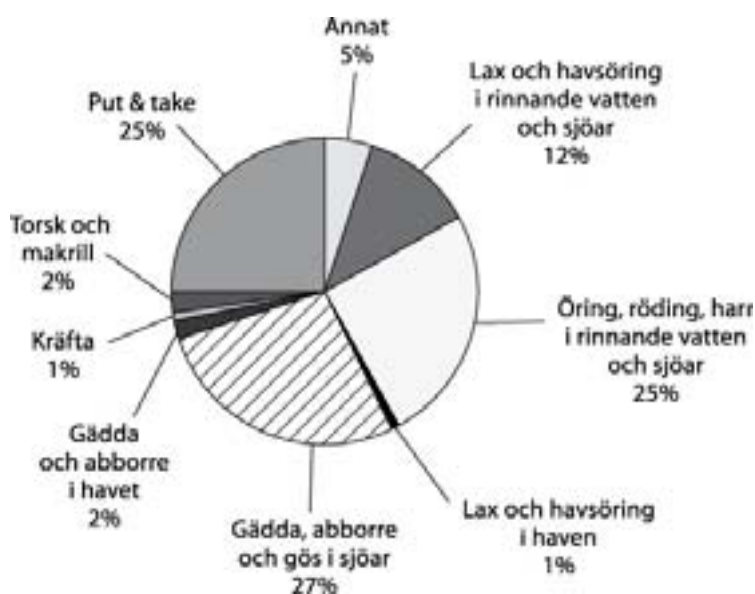
Olika typer av fisken följer i stor utsträckning de naturliga förutsättningarna i regionen. Exempelvis är fisket efter öring, röding och lax i rinnande vatten och sjöar stort i mellersta och övre Norrland, medan det är betydligt mindre förekommande i de övriga regionerna. Fiske efter torsk förekommer endast i större omfattning i Sydsverige och Västsverige. Även i dessa regioner är emellertid torskfiskets betydelse begränsat med 6 respektive 7 procent av det totala antalet genomförda fiskedagar.

Två typer av fisken är stora i så gott som samtliga regioner. Dessa är fiske efter gädda, abborre och gös i sjöar, samt fiske med kontinuerligt utsatt fisk (put & take). Abborre och gädda är arter som är tillgängliga över i stort sett hela riket, med undantag av delar av Norrland och det är också i övre Norrland som fisket efter dessa arter inte är lika vanligt som i övriga riket. Put & take är inte be-

roende av naturliga bestånd utan entreprenören kan själv utforma fisket utifrån de förutsättningar fiskevattnen medger och utifrån de krav kunderna ställer på produkten.

Stockholm och östra Mellansverige skiljer sig åt jämfört med övriga landet vad gäller fiske efter kräfta samt gädda och abborre i havet. I båda fallen har regionen betydligt högre andelar av sitt fiske i dessa kategorier än vad övriga regioner har.

Figur 3 Andel fiskedagar i olika typer av fisken



## 2.4 Beståndssituationen

Sett till landningsvärdet är torsk, sill, skarpsill, havskräfta och räka de viktigaste arterna för svenskt yrkesfiske. I Bottenviken förekommer också ett ekonomiskt betydelsefullt fiske efter siklöja. De viktigaste arterna för fritidsfisket och fisketurismen är lax, öring, torsk, gädda, abborre och sik. Andra viktiga arter för svenskt fiske är hummer, kräfta, röding, gös och ål.

Tillståndet är bekymmersamt för flera av dessa fiskbestånd. Under de senaste åren har mängden lekmogen fisk legat utom säkra biologiska gränser för många bestånd. Beståndens möjlighet att återhämta sig, dvs. att återfå sin karaktäristiska struktur, funktion och



produktivitet begränsas och känsligheten för andra miljöstörningar, som t.ex. syrebrist, ökar. På längre sikt kan detta innebära att fiskbestånden inte längre återfinns i hela sitt naturliga utbredningsområde och att den genetiska variationen minskar. Detta är inte bara ett problem för bestånden som sådana utan också för fiskeindustrin då detta resulterar i försämrade fångster. För att nå största möjliga avkastning i fisket ska fiskbestånden generellt ligga en bra bit över de biologiskt säkra gränserna. För fritidsfisket som vanligen bedrivs i närheten av hemmet är det också viktigt att fisken finns inom hela sitt naturliga utbredningsområde.

Det är inte bara fiske som påverkar fiskbestånden. Fysisk exploatering av fiskens livsmiljö, miljögifter, övergödning och klimat-effekter är också faktorer som påverkar fiskbeståndens status.

För flera arter som inte är kvoterade ger ICES ingen rådgivning, men de är emellertid viktiga för det småskaliga yrkesfisket och fritidsfisket. Därför ger Fiskeriverket ut en årlig miljö- och resursöversikt där man, förutom ICES bedömningar och förvaltningsråd, även presenterar bedömningar av tillstånd och utveckling för dessa arter. Bedömningarna baseras på analyser av data från Fiskeriverkets provfisket och på loggboksstatistik från yrkesfisket. För arter där det saknas tillräckliga dataunderlag ges dock inga biologiska råd.

### 3 Den gemensamma fiskeripolitiken och internationella konventioner

I detta kapitel ska den gemensamma fiskeripolitiken och internationella konventioner presenteras. Det finns två avgörande syften. Det ena är att ge kunskap om den i dag gällande lagstiftningen. Det andra är att analysera det nationella handlingsutrymmet. Som framgått av avsnitt 1.6 är Sverige bundet av EU:s gemensamma fiskeripolitik. Denna bundenhet skulle kunna hindra utredningen från att förslå vissa åtgärder. En viktig uppgift för utredningen är därför att klart visa på vad som utgör Sveriges handlingsutrymme, så att enighet kan uppnås om detta.

Under 3.1 presenteras EU-lagstiftningen och den gemensamma fiskeripolitiken. Framställningen bygger i huvudsak på rättsläget fram till december 2009. Den 1 december 2009 trädde Lissabonfördraget i kraft. Vad det kommer att innebära är i viss mån oklart. Vi redovisar de framtida möjliga förändringarna särskilt under 3.1.5. Internationella konventioner anges under 3.2.

#### 3.1 EU-lagstiftningen och den gemensamma fiskeripolitiken

Fiske ingår i det övergripande begreppet jordbruk. EG-fördraget innehåller inte några särskilda regler för fisket utan fördragets bestämmelser om jordbruket, artiklarna 38–47 gäller även för fisket, jfr regeringens prop. 1994/95:19, Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, del 1, s. 314.

Den gemensamma fiskeripolitiken är en s.k. fullt utvecklad gemenskapspolitik, vilket innebär att alla EU:s medlemsländer omfattas av samma bestämmelser. Enligt grundläggande EU-rättsliga principer

får Sverige inte meddela bestämmelser som strider mot EU:s bestämmelser om den gemensamma fiskeripolitiken. Däremot får Sverige meddela bestämmelser för att komplettera eller verkställa EU:s regelverk (jfr för hela stycket Den svenska fiskeripolitiken – en utvärdering, SOU 2005:27, s. 31).

EU har i princip exklusiv kompetens när det gäller fisket, liksom jordbruket. Utgångspunkten är att medlemsstaterna inom ramen för EU utformar och tillämpar en gemensam fiskeripolitik, som bygger på principerna om gemensam förvaltning av fiskresurserna och, som huvudregel, lika tillgång till fiskevattnen för alla EU-fiskare. Lagstiftningen om fisket utformas därför inom EU enligt den beslutsordning som gäller för detta. Tillsyn och kontroll, liksom arbetet med vidareutveckling av EU:s policy på fiskeområdet, ankommer i första hand på kommissionen, i praktiken på dess generaldirektorat för fiske. EU:s fiskeripolitik hade till en början närmast ett syfte att främja ökad produktion av fisk. Under senare år har EU:s fiskeripolitik alltmer kommit att präglas av de problem som sammanhänger med minskande fiskbestånd och risk för utfiskning. Detta har lett till en stark utbyggnad av regelsystemet med inriktning på begränsningar och kontrollåtgärder samt att bygga upp förvaltningsplaner.

Till skillnad från jordbruket har dock inte EU:s fiskeripolitik helt tagit över ansvaret från medlemsstaterna. EU har låtit medlemsstaterna ha kvar viss nationell kompetens genom att låta vissa områden vara oreglerade. Därutöver har EU uttryckligen lämnat tillbaka eller överlämnat viss kompetens till medlemsländerna. Hur dessa kompetensgränserna är utformade kommer att behandlas närmare i det följande.

Därtill kommer dock att medlemsländerna alltid är skyldiga att följa EU-rättens grundläggande principer som diskrimineringsförbudet i artikel 12.1 EG-fördraget och lojalitetsprincipen i artikel 10.1. Diskrimineringsförbudet innebär att det är förbjudet med olika behandling av EU-medborgare på grund av nationalitet.

Vi vill i sammanhanget även hänvisa till avsnitt 5.8 om Riksrevisionens rapport om Statens insatser för ett hållbart fiske från november 2008. Riksrevisionen påtalar att det nationella handlingsutrymmet inom den gemensamma fiskeripolitiken inte har klarlagts. Regeringen och Fiskeriverket har inte utifrån målen och intentionerna med lagstiftningen genomfört någon övergripande rättslig analys av vilka skyldigheter och möjligheter Sverige har att använda olika styrmedel. Avsaknaden av rättslig analys skulle enligt Riksrevisionen medföra att det saknas överblick över vad som är möjligt för rege-

ringen eller Fiskeriverket att styra på nationell nivå och vad som endast kan påverkas via förhandlingar i EU. Den medför också en brist på transparens för yrkesfiskarna ifråga om vilka regler som följer av EU:s regelverk respektive vilka regler som riksdagen, regeringen och Fiskeriverket har beslutat. Riksrevisionen påpekar vidare att det i den allmänna debatten oftast påstås att olika insatser inom fiskeripolitiken bestäms av EU. Riksrevisionen menar att deras juridiska analys visar att det finns ett betydande nationellt handlingsutrymme inom den gemensamma fiskeripolitiken.

Den gemensamma fiskeripolitiken omfattar i princip alla aspekter på fisket, från havet till konsumenten. Politiken innehåller fyra s.k. politikområden. Det är bevarandestrategier, strukturstrategier, marknadsstrategier och strategier för förbindelser med tredje land.

*Bevarandestrategier* (eller resursstrategier) syftar till att skydda fiskeresursen. I den ingår regleringen om fiskets bedrivande och kontrollen av fisket. *Strukturstrategiernas* uppgift är att anpassa medlemsländernas fiskeflottor. Avsikten är att den sammanlagda fiskekapaciteten ska stå i proportion till mängden fisk i havet. *Marknadsstrategiernas* syfte är att underlätta för en gemensam marknad. För utredningens del är det främst bevarandestrategier och strukturstrategierna som är av intresse.

I huvudsak regleras den gemensamma fiskeripolitiken genom förordningar. Av artikel 189 i Romfördraget (numera artikel 249 i EG-fördraget) följer att en förordning till alla delar är bindande och direkt tillämplig utan någon särskild inkorporeringsåtgärd. Detta betydde enligt regeringens bedömning 1994 att den inhemska regleringen av fiskerinäringen i stor utsträckning kommer att ersättas av EU:s förordningar. (Jfr beträffande hela stycket prop. 1994/95:75, Vissa livsmedelspolitiska åtgärder vid ett medlemskap i Europeiska unionen, s. 27.)

EU:s förordningar om fiske är direkt tillämpliga i Sverige. Därutöver finns det en svensk lag (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Syftet med den svenska lagen är tre. Det första är att fylla ut EU:s förordningar med kompletterande bestämmelser. I lagens 2 § anges också att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter som kompletterar förordningarna eller som behövs för verkställighet av förordningarna. Undantag gäller enligt 2 § 2 st. för frågor som avses i fiskelagen. Det andra är att lagen ger regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer möjlighet att föreskriva en uppgiftsskyldighet för näringsidkare som fiskar att lämna uppgifter till kom-

missionen och andra EU-organ. Slutligen innehåller lagen bestämmelser om tillsyn och kontroll (se a.a.). I propositionen anges också att det lagstiftningsbehov som den föreslagna lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken skulle kunna fylla i och för sig delvis skulle kunna tillgodoses genom ändringar i fiskelagen (a.a. s. 27). Det anges vidare att regeringen har för avsikt att återkomma i denna fråga. Det kan noteras att det i direktiven till vårt uppdrag anges att vi ska ta ställning om bestämmelserna i lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken kan överföras till en ny fiskevårdslag.

## Analys

Som redan framgår av den senast nämnda propositionen och våra direktiv kan det vara ett problem att det finns en fiskelag och en lag om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Att ha delvis olika lagregleringar trots att de ytterst måste motsvara samma EU-rättsliga regleringar inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken innebär en uppenbar risk för motstridiga regleringar eller dubbelregleringar. Den nuvarande gränsdragningen i 2 § 2 st. om att möjligheten att meddela föreskrifter inte skulle gälla fiskelagens frågor framstår också som fel. Eftersom en mängd frågor i fiskelagen berör frågor om den gemensamma fiskeripolitiken kan denna begränsning inte vara riktig. Vi kommer att återkomma till den frågan i kapitel 9.

### 3.1.1 Bevarandestrategin

Den grundläggande EU-förordningen är rådets förordning (EG) nr 2371/2002 av den 20 december 2002 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken (den s.k. grundförordningen). Den ersatte den tidigare förordningen 3760/92 och har kompletterats genom kommissionens förordning (EG) nr 1042/2006 av den 7 juli 2006 om fastställande av närmare bestämmelser för tillämpning av artikel 28.3-4 i rådets förordning (EG) nr 2371/2002 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Kontrollen regleras i en egen förordning, rådets förordning (EEG) nr 2847/93 av den 12 oktober 1993 om införandet av ett kontroll-

system för den gemensamma fiskeripolitiken (EU:s kontrollförordning). I oktober 2009 antogs en ny reviderad kontrollförordning, rådets förordning (EG) nr 1224/2009 av den 20 november 2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs. Denna trädde i kraft den 1 januari 2010, med vissa i förordningen angivna undantag, och ersatte då kontrollförordningen från 1993.

### **EG-förordningen om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna**

I artikel 1 anges den gemensamma fiskeripolitikens räckvidd. Den ska omfatta bevarande, förvaltning och utnyttjande av levande akvatiska resurser, vattenbruk samt beredning och avsättning av fiskeri- och vattenbruksprodukter, när sådana verksamheter bedrivs inom medlemsstaternas territorier eller i gemenskapens fiskevatten eller av gemenskapens fiskefartyg eller medborgare i medlemsstaterna, utan att det påverkar flaggstatens primära ansvar. Sammanfattningsvis kan fiskeripolitiken sägas omfatta alla vatten inom ett medlemslands sjöterritorium och ekonomiska zon. Vidare omfattas gemenskapsfartygens fiske i det fria havet och, inom ramen för träffade fiskeöverenskommelser, även fisket i vatten under tredje lands jurisdiktion. Alla gemenskapens fiskefartyg ska ha samma villkor när det gäller tillträde och nyttjande av medlemsstaternas havsområden. Svenska fiskefartyg får som en följd av dessa överenskommelser fiska i andra länders territorialhav inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken och dess regelverk. Regleringen har direkt betydelse för det fiske som bedrivs inom det finska territorialhavet och på danskt territorialvatten i Öresund.

Den gemensamma fiskeripolitiken ska vidare tillhandahålla samordnade åtgärder för bevarande, förvaltning och utnyttjande av de levande akvatiska resurserna, begränsning av fiskets inverkan på miljön, villkor för tillträde till fiskevatten och resurser, strukturpolitik och förvaltning av flottkapacitet, kontroll och tillsyn, vattenbruk, den gemensamma organisationen av marknaderna och internationella förbindelser.

Målet med den gemensamma fiskeripolitiken anges i artikel 2. Den ska säkerställa att levande akvatiska resurser utnyttjas på ett hållbart sätt i ekonomiskt, miljömässigt och socialt hänseende. I det syftet ska gemenskapen tillämpa försiktighetsmetoden genom

att vidta åtgärder för att skydda och bevara levande akvatiska resurser, arbeta för ett hållbart utnyttjande av dem samt minimera fiskeverksamhetens påverkan på de marina ekosystemen. Den ska sträva efter att gradvis genomföra ett synsätt i fiskeriförvaltningen som grundar sig på ekosystemen. Den ska vidare bidra till en effektiv fiskeverksamhet inom ramen för en ekonomiskt lönsam och konkurrenskraftig fiske- och vattenbruksnäring som ger en rimlig levnadsstandard till dem som är beroende av fisket samt hänsyn till konsumenternas intressen. Det har framförts att ordet utnyttjas i artikel 2 är viktigt. Utgångspunkten skulle kunna vara nyttjande av resursen, inte bevarande. Om syftet i stället skulle vara miljöskydd skulle frågorna kunna falla utanför den gemensamma fiskeripolitiken.

I artikel 3 finns ett antal definitioner. Av stor betydelse är att levande akvatiska resurser definieras som tillgängliga och åtkomliga levande *marina* akvatiska arter, inklusive anadroma och katadroma arter under deras *marina* liv. Det skulle betyda att den gemensamma fiskeripolitikens räckvidd enligt artikel 1 bara är bevarande, förvaltning och utnyttjande av arter i haven, inte i sjöarna. På samma sätt är enligt ordalydelsen målet med den gemensamma fiskeripolitiken i artikel 2 bara att säkerställa att levande akvatiska resurser *i haven* utnyttjas på ett hållbart sätt. Enligt gängse tolkning betyder detta att den gemensamma fiskeripolitiken i nuläget bara reglerar fiske i haven (jfr Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering, betänkande av Utredningen om fiskerikontroll s. 31 och riksdagens rapport 2007/08:RFR3 Uppföljning av de fiskepolitiska insatsernas resultat och konsekvenser för företag inom fiskeområdet s. 30). Den nya reviderade kontrollförordningen innebär ingen ändring i detta avseende. Anadroma fiskarter är arter som vandrar från lekområden i sötvatten till tillväxtområden i havet, till exempel lax och havsöring, medan katadroma arter är fiskarter som vandrar från lekområden i havet till tillväxtområden i sötvatten, till exempel ål.

Innan den nya kontrollförordningen antogs var en vidare tolkning att EU:s regelverk i vårt område bara omfattade den yrkesmässiga fiskeverksamheten (jfr även här Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering, betänkande av Utredningen om fiskerikontroll s. 31 och riksdagens rapport 2007/08 :RFR3 Uppföljning av de fiskepolitiska insatsernas resultat och konsekvenser för företag inom fiskeområdet s. 30). Med den nya kontrollförordningen ändras detta. Medlemsstaterna ges nämligen genom denna en allmän skyldighet att tillse att fritidsfisket på deras territorium bedrivs på ett sätt som är förenligt med målen och reglerna i den gemensamma fiskeripolitiken.

Vidare införs ett saluförbud för fångster från fritidsfisket i havet, se vidare det särskilda avsnittet om den nya kontrollförordningen, 3.1.2. Även Lissabonfördraget som trädde i kraft den 1 december 2009 innebär ändringar, se vidare nedan det särskilda avsnittet om Lissabonfördraget, 3.1.5.

I artikel 4 finns de åtgärder som står till EU:s förfogande angivna. För att uppnå målet med den gemensamma fiskeripolitiken får rådet bl.a. begränsa fångsterna, fastställa antal och slag av fiskefartyg som har rätt att fiska, anta tekniska bestämmelser om exempelvis fiskeredskaps struktur eller fångstmetoder. Åtgärderna ska fastställas med beaktande av tillgängliga vetenskapliga, tekniska och ekonomiska rön, särskilt de rapporter som utarbetats av den vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommitté för fiskerinäringen (STECF). Begränsningar för varje fisksort fastställs ofta genom högsta tillåtna fångstmängder (TAC = Total Allowable Catch). Fördelningen av tillgängliga fiskresurser på medlemsländerna sker sedan genom en uppdelning av TAC i nationella kvoter. Beslut om kvoterna fattas av ministerrådet (fiskeri- eller jordbruksministrarna) efter förslag av kommissionen. Kommissionen ska, enligt fördraget, basera sina förslag på vetenskaplig rådgivning och begär därför årliga råd från Internationella havsforskningsrådet (ICES) angående beståndstatus för en stor mängd fisk- och skaldjursbestånd. Dessa råd granskas av kommissionens Vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommitté (STECF).

Kommissionen presenterar därefter förslag på nästa års fångstbegränsningar (total allowable catch, TAC) och tekniska regleringar (hur fisket får bedrivas). Kommissionens förslag vad gäller Östersjön presenteras i september och vad gäller Västerhavet i november. Förslagen behandlas av rådsarbetsgrupper som tillhandahåller socioekonomiska aspekter, exempelvis de konsekvenser som förslagen kan tänkas medföra för fiskerinäringen. Ministerrådet beslutar därefter om den största tillåtna fångstmängden för påföljande år. Beslutet för Östersjön brukar tas på oktoberrådet och för Västerhavet i december. Denna fångstmängd delas sedan upp till nationella kvoter enligt den "relativa stabilitetsprincipen", som innebär en fixerad procentuell fördelning av respektive bestånd mellan medlemsstaterna. Denna procentuella fördelning ligger fast över tiden. Kvotfördelningen beräknas efter historiska fångstuppgifter. Hur sedan de enskilda länderna fördelar den nationella kvoten är i huvudsak en nationell angelägenhet.



Av artikel 17 följer att gemenskapens fiskefartyg ska ha lika tillträde till vatten och resurser i alla gemenskapens vatten. Undantag gäller för följande:

Medlemsstaterna får under tiden 1 januari 2003–31 december 2012 begränsa fisket upp till 12 sjömil från baslinjen. Det får inte påverka befintliga avtal mellan medlemsstater på sätt som anges i bilaga 1. I den bilagan anges för Sveriges kustvatten att Danmark har rätt att fiska i Skagerrak 4–12 sjömil från baslinjen samt i Kattegatt 3–12 sjömil från kustlinjen dvs. in till 3 nautiska mil, utanför strandlinjen eller utanför liggande holmar och skär. Danmark och Finland har rätt att fiska i Östersjön 4–12 sjömil från baslinjen. På motsvarande sätt har Sverige rätt till fiske i Skagerrak, Kattegatt och i Östersjön upp till 4 respektive 3 sjömil från den danska baslinjen. Dessvärre är formuleringarna i denna bilaga möjligen inte helt korrekta. För att ytterligare komplicera bilden förhåller det sig nämligen på det sättet att det finns ett avtal mellan Danmark och Sverige från 1932. Avtalet avser Kattegatt, Öresund, vatten längs kusten från Falsterbo till Simrishamn samt vatten kring Bornholm och Kristiansö. I Kattegatt gäller att vardera lands fiskare får fiska upp till tre sjömil från varje kust. I Öresund är fisket gemensamt, dock gäller att innanför ett djup invid stranden av sju meter får det andra landets fiskare inte driva annat fiske än sillfiske med garn samt krokfiske under vissa tider. Vid Bornholms och ögruppen Kristiansös kuster samt från Falsterbo fyr till Simrishamns fyr ska sillfisket med drivgarn vara gemensamt för båda ländernas fiskare från och med den 1 maj till och med den 31 augusti. Detta avtal är inte intaget i bilagan, men ska enligt uppgift från Fiskeriverket förstås gälla och vara en del av den gemensamma fiskeripolitiken. Avtalet tillämpas av såväl Sverige som Danmark. Vi kommer att återkomma till den frågan i 9.1.1.

I artiklarna 8–10 anges medlemsstaternas eget handlingsutrymme. Artikel 9.1 lyder så här:

En medlemsstat får vidta icke-diskriminerande åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskeriresurserna och för att minimera fiskets inverkan på bevarandet av de marina ekosystemen inom en gräns på 12 sjömil från dess baslinjer förutsatt att gemenskapen inte har antagit åtgärder för bevarande och förvaltning särskilt för detta område. Medlemsstatens åtgärder ska vara förenliga med de mål som fastställs i artikel 2 och får inte vara mindre stränga än gällande gemenskapslagstiftning.

Om de åtgärder som en medlemsstat ska vidta kan påverka en annan medlemsstats fartyg får inte de vidtas förrän efter samråd med kommissionen, medlemsstaterna och de berörda regionala rådgivande nämnderna om ett utkast till åtgärderna tillsammans med en motivering.

Åtgärder som gäller fiskefartyg från andra medlemsstater får kommenteras av kommissionen. Den ska godkänna, upphäva eller ändra åtgärden. De berörda medlemsstaterna får hänskjuta kommissionens beslut till rådet. Detta får med kvalificerad majoritet fatta ett annat beslut.

Artikel 8 reglerar medlemsstaternas rätt till nödatgärder. Om det finns tecken på ett allvarligt och oförutsett hot mot bevarandet av levande akvatiska resurser eller mot det marina ekosystemet på grund av fiskeriverksamhet i vatten under en medlemsstats överhöghet eller jurisdiktion, och då onödigt dröjsmål skulle leda till skador som skulle vara svåra att avhjälpa, får den medlemsstaten vidta åtgärder som får tillämpas under högst tre månader. Även denna åtgärd kan överprövas av kommissionen.

Artikel 10 lyder så här:

Medlemsstaterna får vidta åtgärder för bevarande och förvaltning av bestånd i vatten under deras överhöghet eller jurisdiktion under förutsättning att

a. de endast tillämpas på fiskefartyg som för den berörda medlemsstatens flagg och är registrerade i gemenskapen eller, om det gäller fiskeverksamhet som inte bedrivs av ett fiskefartyg, på personer som är etablerade i den berörda medlemsstaten, och

b. de är förenliga med de mål som fastställs i artikel 2 och inte är mindre stränga än den gällande gemenskapslagstiftningen.

(Medlemsländernas överhöghet och jurisdiktion avser i detta sammanhang territorialvatten och ekonomisk zon).

### **Analys – det nationella handlingsutrymmet för bevarandet**

Det har framgått att den gemensamma fiskeripolitiken i princip omfattar allt fiske. Det betyder att EU har totalkompetens för allt fiske på samma sätt som för jordbruket. En annan sak är dock att EU inom fisket hittills valt att begränsa de områden och frågor man sköter själv i olika hänseenden och lämnat annat att hanteras av medlemsstaterna. Detta betyder att gränsdragningen inte är fördragsmässigt given utan kan ändras i utökande eller krympande riktning över tid genom EU-förordningar, dvs. sekundärrätt. Sammantaget betyder det att den nationella lagstiftningen i huvudsak bara får fylla ut eller verkställa och komplettera den EU-rättsliga lagstiftningen. Detta utrymme för utfyllnad kan dock vara stort. Ett exempel utgör kvot-systemet. Som framgått sätter EU fångstbegränsningar på vissa fiskarter. Det betyder i sin tur att Sverige för vissa arter får en nationell

kvot. Hur denna nationella kvot fördelas inom det svenska fisket är dock i huvudsak en nationell angelägenhet.

Utrymme för renodlad självständig nationell lagstiftning finns det dock bara i två typfall. Det ena är om det för något område saknas EU-reglering. I de fallen kan och ska alltså det nationella regelverket komplettera EU-rätten. Den andra typsituationen är om det i EU:s förordningar direkt framgår att medlemsstaterna får bestämma i någon angelägenhet.

Det anförda innebär att det nationella handlingsutrymmet bara kan beskrivas utifrån nuläget. EU-rätten är under ständig utveckling. Eftersom det nationella handlingsutrymmet är beroende av att det finns ett område som inte är reglerat av EU eller att EU direkt överlämnar något utrymme till medlemsstaterna kommer även det nationella handlingsutrymmet att ständigt vara under utveckling. Det är alltså helt beroende av lagstiftningen inom EU. En förändring inom EU kan ske snabbt genom förändrade förordningar. Därutöver kommer förutsättningarna att ändras genom Lissabonfördraget, jfr. vidare 3.1.5.

#### *Det nationella handlingsutrymmet*

I dagsläget kan det nationella handlingsutrymmet se ut som följer. (Som framhållits ovan kan detta förändras genom nya förordningar)

1. För sjöar och vattendrag behöver Sverige som huvudregel inte ta hänsyn till EU:s gemensamma fiskeripolitik, eftersom EU-rätten bara avser haven.
2. Inom hela vårt territorium och jurisdiktion, vilket även innebär hela vår ekonomiska zon i haven, kan Sverige vidta valfria åtgärder för svenska objekt enligt artikel 10, under förutsättning att de är förenliga med EU:s mål och inte är mindre stränga än enligt EU-regleringen. Det innebär t.ex. att Sverige skulle kunna besluta om trålfiskeförbud för svenska fiskare i Östersjön inom hela vår ekonomiska zon. Däremot skulle det inte vara möjligt att ålägga fiskare från andra nationer inom EU samma förbud.
3. Inom 12 sjömil från baslinjen får Sverige vidta åtgärder för såväl svenska som utländska objekt under förutsättning att

- a. åtgärderna är icke-diskriminerande
- b. EU inte antagit några särskilda åtgärder för detta område
- c. åtgärderna är förenliga med EU:s mål
- d. åtgärderna inte är mindre stränga än gällande gemenskapslagstiftning
- e. det saknas särskilda avtal

För Sveriges del finns det dock som framgått särskilda avtal i samtliga våra hav. I Skagerrak har Danmark rätt till fiske 4–12 sjömil från baslinjen, i Kattegatt har Danmark enligt EU:s förordning rätt till fiske 3–12 sjömil från baslinjen. Detta stämmer dock inte utan i realiteten har, enligt avtalet mellan Sverige och Danmark, Danmark rätt till fiske i Kattegatt intill ett avstånd av tre sjömil från kusten. I Östersjön har såväl Finland som Danmark rätt till fiske inom 4–12 sjömil från baslinjen. Enligt avtalet mellan Sverige och Danmark har danska fiskare vidare rätt till fiske i Öresund samt vidare rätt till sillfiske. Det betyder därmed att Sverige som huvudregel bara inom 4 sjömil (3 sjömil i Kattegatt) från baslinjen/kustlinjen kan vidta åtgärder under förutsättningarna a–e ovan.

Slutligen finns det även utrymme för nödatgärder enligt artikel 8. En kraftig begränsning tycks dock följa av ordalydelsen om att den endast avser oförutsedda hot. Därmed framstår den inte ändamålsmässig för åtgärder mot överfiske, eftersom dessa knappast bör kunna beskrivas som oförutsedda hot.

*Sammantaget skulle därmed det renodlade nationella handlingsutrymmet för Sverige vara begränsat till sjöarna och vattendragen. Vidare finns det som huvudregel ett tydligt nationellt handlingsutrymme upp till 3–4 sjömil från baslinjen i haven under vissa angivna förutsättningar. Undantag gäller dock för Kattegatt och Öresund samt för sillfisket längs sydkusten. För enbart svenska objekt sträcks handlingsutrymmet ut till åtgärder inom hela vår ekonomiska zon. I övrigt handlar det om att fylla ut och verkställa den gemensamma fiskeripolitiken. Även bara utfyllnaden av den gemensamma fiskeripolitiken ger dock ett stort handlingsutrymme, exempelvis handlar det om att fördela den nationella kvoten för svenskt fiske. Genomgående gäller dock att de åtgärder Sverige inför inte får vara diskriminerande mot andra inom EU.*

*Det är vidare av stor vikt att sambandet mellan nationellt handlingsutrymme och diskriminering förstås på rätt sätt. Det finns en spridd missuppfattning om att Sverige inte skulle kunna använda sig av det nationella handlingsutrymmet, eftersom det skulle "diskriminera"*

*de svenska yrkesfiskarna i förhållande till sina europeiska kollegor. Detta är dock fel. I de fall det föreligger nationellt handlingsutrymme gäller det fullt ut. Den enda begränsningen ligger i att de svenska bestämmelserna inte ensidigt får utesluta någon eller några nationaliteter inom EU. De svenska bestämmelserna måste alltså vara nationsneutrala. Det betyder att Sverige inte får ha lagregler som exempelvis utesluter medborgare som vistas i ett EU-land från att fiska. Därmed utgör det inte diskriminering om Sverige använder sig av sitt nationella handlingsutrymme för att exempelvis ha skärpta redskapskrav. Att det inom vissa områden endast är möjligt med sådana skärpta krav för svenska objekt utgör inte diskriminering i juridisk mening. Självfallet skulle skärpta regler för svenska fiskare kunna vara en försvårande faktor i en internationell konkurrens. Detta utgör dock skäl för en politisk bedömning, men är inte ett juridiskt hinder.*

*Rent schematiskt skulle det se ut så här: (Trälgränsen motsvarar det tydliga nationella handlingsutrymmet vilket som huvudregel motsvarar 4 sjömil).*



*Vad betyder detta i praktiken?*

För att ytterligare försöka klargöra det nationella handlingsutrymmet ska vi försöka åskådliggöra det som har anförts genom en rad exempel. Först ett exempel som förekommit i Sverige, nämligen det svenska försöket till torskfiskestopp. Enligt vår uppfattning är det nödvändigt att noga analysera detta exempel. Skälet är förstås att detta skulle kunna ge ledning om hur det nationella handlingsutrymmet ser ut. I alla diskussioner om utrymmet nämns också exemplet. De slutsatser som kan dras om innebörden tolkas dock olika av olika aktörer.

Försök till svenskt torskfiskestopp 2002/2003

Under 2002 beslutade den dåvarande svenska regeringen under påverkan av Miljöpartiet att försöka förbjuda det svenska torskfisket under perioden 1 mars 2003–29 februari 2004. Förbudet skulle omfatta samtliga *svenska* fiskare som fiskar i områdena i Östersjön, Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt. Kommissionen underrättades. Det lagstöd som den svenska regeringen åberopade var artikel 10.

Kommissionen, Generaldirektoratet för Fiske, framförde i en skrivelse av den 27 januari 2003 invändningar. Dessa var:

1. Artikel 10 omfattar bara de områden som Sverige har jurisdiktion över. Det saknas därför lagstöd för Sverige att besluta om torskstopp för svenska fiskare i hela Östersjön, Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt, eftersom vissa områden ligger under andra länders jurisdiktion. Här anmärker kommissionen också på att den i en skrivelse begärt kompletterande uppgifter om den exakta geografiska omfattningen. Av svaret följde att den svenska regeringen inte avsåg att göra någon åtskillnad mellan vatten under svensk jurisdiktion och vatten utanför svensk jurisdiktion. Kommissionen betonar att alternativa åtgärder inte övervägdes.
2. När det gäller de områden som Sverige har jurisdiktion över och som därmed alltså omfattas av artikel 10 gjorde kommissionen invändningen att åtgärden inte var förenlig med artikel 2. Som framgår av artikel 10 andra stycket måste åtgärder enligt artikel 10 också vara förenliga med de mål som fastställs i artikel 2 och inte mindre stränga än den gällande gemenskapslagstiftningen. Kommissionen förde följande resonemang. Om Sverige förbjuder torskfiske för svenska fiskare i sin egen jurisdiktion kan svenska fiskare fortsätta att bedriva torskfiske inom andra länders jurisdiktion inom de kvoter som Sverige tilldelats. Omvänt kan fiskare

från andra länder fortsätta att bedriva fiske i vatten under svensk jurisdiktion enligt sin kvot. Därmed skulle åtgärden inte vara förenlig med de mål som anges i artikel 2. Den kan inte heller anses stå i proportion till sitt syfte, eftersom den inte torde ha någon betydelse för beståndens bevarande. Däremot kan den leda till "diskriminering mellan producenter" i den mening som avses i artikel 34.2 andra stycket i EG-fördraget.

3. Kommissionen anmärker att Sverige i stället för att använda artikel 10 skulle kunna tänkas ha åberopat artikel 8 om nödåtgärder. Kommissionen menar dock att denna artikel inte hade kunnat tillämpas. Skälet är att artikel 8 bara får användas för *oförutsedda* hot. Enligt kommissionen är de minskade torskbestånden inte en oförutsedd händelse. Kommissionen skriver att samtliga bestånd minskat generellt sedan 1980-talet och att ICES (Internationella havsforskningsrådet) sedan slutet av det decenniet rekommenderat kraftiga sänkningar av fiskeridödligheten beträffande bestånden i Nordsjön och Skagerack. Sedan början av 1990-talet har man dessutom rekommenderat samma sak för övriga bestånd. Därmed är hotet inte oförutsett.
4. Slutligen ansåg kommissionen att totala tillåtna fångstmängder och kvoter för år 2003 var väl avvägda och tillräckliga.

## Analys

Inledningsvis är det viktigt att notera att en skrivelse från kommissionen inte tillhör EU-rättens källor utan en bedömning av kommissionen där i sista hand talan kan väckas vid domstolen (jfr EU och EG-rätten, Olof Allgårdh och Sven Norberg, andra upplagan s. 141).

När det gäller kommissionens argumentation under punkterna 1 och 3 är de invändningarna ganska självklara. Det framstår som uppenbart att Sverige aldrig skulle kunna genomdriva ett torskförbud för svenska fiskare utanför sin jurisdiktion med stöd av artikel 10, det faller redan på ordalydelsen. Vidare verkar det också naturligt att minskade bestånd inte gärna kan anses vara oförutsedda hot enligt artikel 8. Det som däremot skulle kunna diskuteras är argumentationen under punkt 2. Det kommissionen till stor del tycks hänga upp sitt resonemang på är att åtgärden skulle vara meningslös då andra länders fiskare skulle kunna gå in och med



stöd av sin kvot fiska torsk på vatten som är under svensk jurisdiktion, samtidigt som svenska fiskare kan utnyttja svensk kvot i andra vatten. Mot den bakgrunden bedömer kommissionen att åtgärden inte skulle få avsedd effekt. Därmed är det inte bara en juridisk bedömning utan också en biologisk.

### Konstruerade exempel

För att förtydliga det nationella handlingsutrymmet har vi vidare konstruerat ett antal hårdragna exempel eller frågeställningar, som vi försöker besvara. En förutsättning är förstås att det skulle finnas skäl för åtgärden. Syftet är att få fram om EU-rätten utgör ett hinder. Det är viktigt att notera att svaren utgör bedömningar som grundar sig på en tolkning av EU-rätten. Självfallet kan det också föreligga andra svårigheter för åtgärden, exempelvis nationell lagstiftning eller klara politiska hinder. Från det bortser vi dock för närvarande.

1. Kan Sverige förbjuda fiske i de stora sjöarna och vattendragen?

Ja, EU-rätten berör bara haven. Däremot skulle ett förbud behöva omfatta alla nationaliteter, det är inte möjligt med diskriminering.

2. Skulle Sverige kunna genomföra ett torskfiskestopp innanför 12 sjömil från baslinjen enligt artikel 9?

Nej, eftersom vi har avtal med Danmark och/eller Finland i våra hav skulle andra länder beröras. Därmed skulle en sådan åtgärd påverka annan medlemsstats fartyg enligt 9 artikel andra stycket. Det betyder att om dessa länder inte ville medverka till åtgärden skulle den i slutändan kunna hindras av kommissionen.

3. Skulle Sverige kunna förbjuda torskfiske för enbart svenska objekt enligt artikel 10?

Jämför analysen av det tidigare svenska försöket till torskfiskestopp.

4. Kan Sverige genomföra ett trålfiskeförbud upp till 4 sjömil från baslinjen (3 mil i Kattegatt)?

Ja, enligt artikel 9 får Sverige vidta icke-diskriminerande åtgärder upp till 4 eller 3 sjömil från baslinjen/kustlinjen. Svaret skulle därmed vara ja. Återigen utgör dock avtalet mellan Sverige och Danmark en komplikation. I Kattegatt och Öresund har danska fiskare rätt

att fiska närmare den svenska kusten. I det här fallet utgör dock Öresund inget bekymmer, eftersom avtalet även förbjuder allt slags fiske med trål och vad i Öresund (söder om en linje Ellekilde Hage–Lerberget). Sammantaget skulle därmed Sverige kunna genomföra ett trålfiskeförbud upp till 4 sjömil från baslinjen i alla våra hav utom i Kattegatt. Detta sker också i praktiken, jfr kartan.

5. Skulle Sverige kunna meddela ett torskfiskestopp upp till 3 eller 4 sjömil från baslinjen/kustlinjen?

Inte i Kattegatt eller Öresund, eftersom danska fiskare har rätt till fiske där. Däremot framstår det som juridiskt möjligt i Skagerrak och återstoden av Östersjön. Sverige kan som framgått meddela icke-diskriminerande åtgärder för alla andra inom detta område enligt artikel 9. Möjligen skulle kommissionen även för detta fall kunna hävda att åtgärden skulle kunna vara meningslös för bevarandet av torsken och därmed strida mot gemenskapens målsättning.

### 3.1.2 Ny reviderad kontrollförordning

Den svenska fiskerikontrollen har nyligen utvärderats av Utredningen om fiskerikontrollen. Slutsatserna finns i deras betänkande Den svenska fiskerikontrollen, SOU 2005:27. I betänkandet finns också regelsystemet om kontroll noga beskrivet. Sedan slutsatserna från Utredningen om fiskerikontrollen presenterades och under vår utrednings arbete har EU antagit en ny reviderad kontrollförordning som trätt i kraft den 1 januari 2010. Den nya kontrollförordningen har fått namnet rådets förordning (EG) nr 1224/2009 av den 20 november 2009 om införandet av ett kontrollsystem i gemenskapen 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 (EUT L 343, 22.12.2009, s. 1–50, Celex 32009R1224). Kontrollförordningen och dess betydelse för nationell lagstiftning kommer redovisats noga i detta avsnitt. Genom den nya kontrollförordningen upphävs den tidigare kontrollförordningen, rådets förordning (EEG) nr 2847/93 av den 12 oktober 1993 om införandet av ett kontroll-

system för den gemensamma fiskeripolitiken. De viktigaste bestämmelserna om kontroll, inspektion och tillsyn av den gemensamma fiskeripolitiken fanns tidigare också i själva grundförordningen, rådets förordning (EG) nr 2371/2002 av den 20 december 2002 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskresurserna (alltså den förordning som vi tidigare redovisat noga i detta kapitel). Skälet till det var att EU ville förstärka gemenskapens kontroll- och tillsynssystem. En följd blev dock att det fanns en dubbelreglering, vissa bestämmelser fanns både i grundförordningen och kontrollförordningen. Detta har rättats till med den nya kontrollförordningen. I artikel 121 i den nya kontrollförordningen stadgas att artikel 21 i grundförordningen byts ut mot:

Tillträdet till vatten och resurser och den verksamhet som avses i artikel 1 ska kontrolleras och efterlevnaden av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken säkerställas. I det syftet ska ett gemenskapssystem för kontroll, inspektion och verkställighet av att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken följs upprättas.

Vidare utgår artikel 22 till 28 i grundförordningen genom den nya kontrollförordningen.

I detta avsnitt ska den reviderade kontrollförordningen beskrivas och analyseras. Först lämnas en beskrivning av hela kontrollförordningen och sedan analyseras vad förordningen betyder för utredningens förslag. Det vi ska ta ställning till är i vilken utsträckning kontrollförordningen ska leda till lagstiftningsförslag från vår sida. I grunden förhåller det sig så att en förordning som kontrollförordningen blir direkt gällande i Sverige. Så som beskrivits tidigare i detta kapitel behöver den inte och får inte heller införlivas genom särskild nationell lagstiftning. Däremot ankommer det på medlemsstaterna att verkställa de krav som en förordningen ställer. Mer övergripande krav skulle kunna kräva en lagreglering. När det gäller de mer detaljerade kraven är det den förvaltande myndighetens uppgift att verkställa dessa krav. Som kommer att framgå av avsnitt 9.1.6 är det min slutsats att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska ha ett generellt bemyndigande att göra det som EU kräver. Därutöver är det förstås viktigt att den nya fiskevårdslagen inte står i strid med kontrollförordningen, utan tvärtom är så långt det är möjligt synkroniserad med denna. Det gäller såväl innehåll som terminologi. Av analysen ska framgå i vilken utsträckning kontrollförordningen kräver lagstiftning eller andra åtgärder och i vilken utsträckning detta ska hanteras av utredningen.

## Beskrivning av den reviderade kontrollförordningen

### *Bakgrund*

Den 1 januari 2010 trädde den nya kontrollförordningen, (EG) nr 1224/2009, i kraft och den ersatte då rådets förordning (EEG) nr 2847/93 av den 12 oktober 1993 om införande av ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken.

Bakgrunden till arbetet med att skapa en ny kontrollförordning var enligt motiven att det dåvarande kontrollsystemet var ineffektivt, dyrt och komplicerat och inte gav de önskade resultaten. Den europeiska fiskerikontrollpolitiken är en viktig del av den gemensamma fiskeripolitiken eftersom en effektiv tillämpning av kontrollpolitiken är en förutsättning för att den gemensamma fiskeripolitiken ska vara trovärdig. Det sägs i motiven att vissa framsteg hade gjorts, men att det tidigare kontrollsystemet hade stora brister, vilket både Europeiska kommissionen och Europeiska gemenskapernas revisionsrätt hade påtalat. Avsikten med att skapa den nya kontrollförordningen var att i grunden reformera det kontrollsystem som den gemensamma fiskeripolitiken bygger på. I det här avsnittet ska förordningens innehåll beskrivas närmare.

### *Förordningens upplägg*

För att den gemensamma fiskeripolitiken ska fungera fordras ett effektivt kontrollsystem. Åtgärderna i den nya kontrollförordningen syftar till att införa ett gemenskapssystem för kontroll, inspektion och verkställighet med ett övergripande och integrerat synsätt. Syftet är att alla bestämmelser i den gemensamma fiskeripolitiken ska efterlevas. Det skulle möjliggöra ett hållbart nyttjande av levande akvatiska resurser.

Vi kommer nedan att gå igenom de olika delarna i kontrollförordningen och vad de innehåller. Vi har följt förordningens disposition.

### *Allmänna bestämmelser*

Avdelning I innehåller allmänna bestämmelser (artiklarna 1–4). Här regleras syfte, tillämpningsområde, förhållande till internationella och nationella bestämmelser samt definitioner. Avsikten med den

nya kontrollförfordningen är enligt artikel 1 att upprätta ett gemenskapssystem för kontroll, inspektion och verkställighet (gemenskapens kontrollsystem) för att säkerställa efterlevnad av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken. Förfordningen ska enligt artikel 2.1 tillämpas på all verksamhet som omfattas av den gemensamma fiskeripolitiken och bedrivs på medlemsstaternas territorier eller i gemenskapens vatten eller av gemenskapens fiskefartyg eller, utan att det påverkar flaggmedlemsstatens primära ansvar, medlemsstaternas medborgare.

I artikel 4 anges att de definitioner som finns i förordning (EG) nr 2371/2002 ska gälla och dessutom räknas ytterligare ett antal definitioner upp.

*Bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken* definieras som gemenskapslagstiftningen om bevarande, förvaltning och nyttjande av levande akvatiska resurser, vattenbruk och beredning, transport och saluföring av fiskeri- och vattenbruksprodukter. Med *fiskelicens* avses ett officiellt dokument som ger innehavaren rätt att i enlighet med nationella bestämmelser använda en viss fiskekapacitet för att yrkesmässigt nyttja levande akvatiska resurser. Licensen innehåller minimikrav för identifiering av, tekniska egenskaper hos och utrustning av gemenskapens fiskefartyg. *Fisketillstånd* definieras som ett tillstånd som har utfärdats för ett av gemenskapens fiskefartyg som komplement till fiskelicensen och som ger det rätt att bedriva en specifik fiskeverksamhet under en angiven period, i ett visst område eller för ett visst fiskeri på särskilda villkor. *Fritidsfiske* är icke kommersiell fiskeverksamhet med nyttjande av levande akvatiska resurser för rekreation, turism eller sport. Med *fiskefartyg* avses varje fartyg som är utrustat för yrkesmässigt nyttjande levande akvatiska resurser.

Artikel 4 definierar också bl.a. vad som menas med *inspektion*, *tjänsteman*, *automatiskt identifieringssystem*, *centrum för fiskerikontroll*, *omlastning*, *risk*, *riskhantering*, *landning*, *uppgifter från det satellitbaserade kontrollsystemet för fartyg*, *certifierad maskinstyrka*, *gemenskapsinspektörer*, *automatiskt identifieringssystem* och *kontrollobservatör*.

### *Allmänna principer*

I avdelning II finns de allmänna principerna (artikel 5).

Här sägs att medlemsstaterna ska kontrollera den verksamhet som bedrivs av fysiska och juridiska personer som omfattas av den

gemensamma fiskeripolitiken på deras territorier och i vatten som faller under deras överhöghet eller jurisdiktion, i synnerhet fiske, omlastning, överföring av fisk till burar eller vattenbruksanläggningar inklusive gödningsanläggningar, landning, import, transport, bearbetning, saluföring och lagring av fiskeri- och vattenbruksprodukter. Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder, tilldela adekvata ekonomiska, mänskliga och tekniska resurser samt fastställa alla administrativa och tekniska strukturer som krävs för att sörja för kontroll, inspektion och verkställighet av verksamheten inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken.

I varje medlemsstat ska en enda myndighet samordna alla nationella kontrollmyndigheters verksamhet. Den ska också ansvara för att samordna insamling, behandling och certifiering av uppgifter om fiskeverksamhet samt för att rapportera till, samarbeta med och säkerställa överföring av uppgifter till kommissionen, Gemenskapens kontrollorgan för fiske som inrättats i enlighet med förordning (EG) nr 768/2005, andra medlemsstater och, i förekommande fall, tredje länder.

#### *Allmänna villkor för tillträde till vatten och resurser*

Avdelning III innehåller de allmänna villkoren för tillträde till vatten och resurser (artiklarna 6–13).

I artikel 6 finns bestämmelser om fiskelicens. Här sägs att gemenskapens fiskefartyg endast får användas för yrkesmässigt nyttjande av levande akvatiska resurser om de har en giltig fiskelicens. Som angetts ovan är *fiskefartyg* varje fartyg som är utrustat för yrkesmässigt nyttjande av levande akvatiska resurser. Här bör anmärkas att gemenskapens fiskefartyg och levande akvatiska resurser definieras i grundförordningen enligt följande. *Gemenskapens fiskefartyg* som varje fiskefartyg som för en medlemsstats flagg och är registrerat i gemenskapen. *Levande akvatiska resurser* som tillgängliga och åtkomliga levande marina akvatiska arter, inklusive anadroma och katadroma arter under deras marina liv.

Det är flaggmedlemsstaten som ska utfärda och hantera fiskelicenser för gemenskapens fiskefartyg. Den ska se till att uppgifterna i fiskelicensen är korrekta och överensstämmer med uppgifterna i det register över gemenskapens fiskeflotta som avses i artikel 15 i förordning (EG) nr 2371/2002 (grundförordningen). Det är i arti-

kel 15 i grundförordningen som det anges att varje medlemsstat ska föra ett register över de gemensamma fiskefartyg som för dess flagg.

Här finns också regler om återkallelse av fiskelicens (artikel 6), bl.a. under vilka förhållanden flaggmedlemsstaten ska återkalla fiskelicensen tillfälligt eller slutgiltigt. I artikel 6.5 anges att flaggmedlemsstaten ska utfärda, förvalta och dra in fiskelicensen i enlighet med de tillämpningsföreskrifter som antas i enlighet med förfarandet i artikel 119.

Fisketillstånd regleras i artikel 7. Här anges att ett gemenskapens fiskefartyg som är verksamt i gemenskapens vatten under vissa förhållanden endast ska ha rätt att bedriva en specifik fiskeverksamhet om denna anges i ett giltigt fisketillstånd. Detta när fiskeriet eller de fiskezoner där verksamheten är tillåten omfattas av ett system för förvaltning av fiskeansträngning, en flerårig plan, ett område med fiskebegränsning, fiske i vetenskapligt syfte och andra fall som regleras i gemenskapslagstiftningen.

Vidare sägs att om en medlemsstat har infört en särskild nationell ordning för fisketillstånd ska den, på begäran, till kommissionen lämna in en sammanfattning av de uppgifter som lämnas i det utfärdade tillståndet och de samlade uppgifterna om fiskeansträngningen i samband med detta. Dessutom finns en bestämmelse som säger att om flaggmedlemsstaten har antagit nationella bestämmelser i form av en nationell ordning för fisketillstånd för att kunna göra en individuell fördelning till fartyg av de fiskemöjligheter som medlemsstaten tilldelats ska den till kommissionen på dess begäran sända in vissa angivna uppgifter. Ett fisketillstånd får inte utfärdas om fartyget i fråga inte erhållit en fiskelicens i enlighet med artikel 6 eller om dess fiskelicens tillfälligt eller slutgiltigt har återkallats.

Artikel 8 gäller märkning av fiskeredskap. Här slås fast att ett fiskefartygs befälhavare ska respektera villkor och begränsningar avseende märkning och identifiering av fiskefartyg och deras redskap. Vidare sägs att närmare bestämmelser för märkning och identifiering av fiskefartyg och deras redskap ska antas i enlighet med förfarandet i artikel 119.

I artikel 9, som gäller satellitbaserat kontrollsystem för fartyg, sägs att medlemsstaterna ska använda ett satellitbaserat kontrollsystem 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 i medlemsstaternas vatten. Ett fiskefartyg vars största längd är 12 meter eller mer ska ha en fullt fungerande anordning installerad ombord. Det

finns dock vissa undantag angivna. Varje medlemsstat ska inrätta och driva centrum för fiskerikontroll med uppgift att övervaka fiskeverksamheten och fiskeansträngningen.

I artikel 10 finns en bestämmelse om att ett fiskefartyg med en total längd på 15 meter eller mer ska vara utrustat med och ha i drift ett automatiskt identifieringssystem. Systemet ska införas i enlighet med bilaga II del I punkt 3 i direktiv 2002/59/EG och det ska införas gradvis. Först för de största fartygen och för fartyg mellan 15 och 18 meter från och med den 31 maj 2014.

Artikel 11 gäller system för positionsbestämning. Medlemsstaterna ska använda ett sådant system om de har tydliga belägg för att ett sådant skulle medföra lägre kostnader än traditionella metoder för bestämning av fiskefartygens position.

I artikel 12 regleras dataöverföring i övervakningssyfte och i artikel 13 finns bestämmelser om ny teknik.

### *Kontroll av fiske*

Avdelning IV innehåller bestämmelser om kontroll av fiske (artiklarna 14–55). Avdelningen är uppdelad i fem kapitel som i sin tur är indelade i olika avsnitt.

Kapitel I (artiklarna 14–37) gäller kontroll av utnyttjandet av fiskemöjligheter och består av fyra avsnitt.

Avsnitt 1 innehåller allmänna bestämmelser (artiklarna 14–25). Här finns bestämmelser om fiskeloggbok och vilka fartyg som omfattas av kraven på sådan, förhandsanmälan, omlastning och omlastningsdeklaration, landningsdeklaration och vilka fartyg som undantas från kraven på landningsdeklarationer.

I artikel 14 regleras vilka fartyg som ska föra fiskeloggbok och vilken information som ska finnas i denna.

I artiklarna 17, 18 och 19 finns regler om förhandsanmälan för vissa typer av gemenskapsfartyg. Befälhavare på gemenskapens fiskefartyg med en total längd på 12 meter eller mer som bedriver fiske på bestånd som omfattas av en flerårig plan, vilka är skyldiga att på elektronisk väg registrera fiskeloggboksuppgifter i enlighet med bestämmelserna i artikel 15, ska lämna vissa uppgifter till de behöriga myndigheterna i sin flaggmedlemsstat minst fyra timmar innan fartyget beräknas anlända hamnen. Vilka uppgifter som ska lämnas framgår av artikel 17.



I artikel 20 sägs att omlastning till havs är förbjuden i gemenskapens vatten. Omlastning ska vara tillåten endast enligt de regler som slås fast i förordningen.

Artiklarna 21 och 22 innehåller regler om omlastningsdeklARATIONER. Befälhavare på gemenskapens fiskefartyg med en total längd på 10 meter eller mer och som deltar i en omlastning ska fylla i en omlastningsdeklARATION med viss angiven information.

I artiklarna 23, 24 och 25 regleras landningsdeklARATIONER och vilka som är undantagna från bestämmelserna om landningsdeklARATION. Befälhavare på ett av gemenskapens fiskefartyg med en total längd på 10 meter eller mer ska fylla i en landningsdeklARATION. Denna ska lämnas in så snart som möjligt och senast 48 timmar efter avslutad landning. Varje medlemsstat ska genom provtagning övervaka den verksamhet som bedrivs av fiskefartyg som är undantagna från kraven på landningsdeklARATION. Befälhavare på ett av gemenskapens fiskefartyg med en total längd på 12 meter eller mer ska ge in landningsdeklARATION på elektronisk väg senast 24 timmar efter avslutad landning.

Avsnitt 2 (artiklarna 26–32) gäller kontroll av fiskeansträngningen. Här kan nämnas att definitionen av *fiskeansträngning* i grundförordningen är produkten av ett fiskefartygs kapacitet och aktivitet. För en grupp av fartyg är fiskeansträngningen summan av fiskeansträngningen för alla fartyg i gruppen.

Medlemsländerna ska kontrollera efterlevnaden av fiskeansträngningssystem i de geografiska områden där högsta tillåtna fiskeansträngning är tillämplig (artikel 26).

I avsnitt 3 (artiklarna 33–34) regleras medlemsstaternas registrering och utbyte av uppgifter. Här finns bestämmelser om registrering av fångstuppgifter och fiskeansträngning och uppgifter om uttömning av fiskemöjligheter.

Varje flaggmedlemsstat ska registrera alla relevanta uppgifter, speciellt de uppgifter som avses i artiklarna 14, 21, 23, 28 och 62, om de fiskemöjligheter som avses i detta kapitel, uttryckta både i landningar och, i förekommande fall, fiskeansträngning, och bevara originalen under en period om tre år eller längre i enlighet med nationella bestämmelser (artikel 33).

Medlemsstaterna ska informera kommissionen utan dröjsmål om de upptäcker att fiskemöjligheterna håller på att uttömmas (artikel 34).

I avsnitt 4 (artiklarna 35–37) regleras stängning av fiske. Stängning av fiske från medlemsstaternas sida (artikel 35), stängning av

fiske från kommissionens sida (artikel 36) samt korrigeringsåtgärder (artikel 37).

Kapitel II (artiklarna 38–41) gäller kontroll av flottförvaltningen. Kapitlet är indelat i två avsnitt.

Avsnitt 1 (artikel 38) reglerar fiskekapacitet. Här fastslås att medlemsstaterna ska ansvara för genomförandet av de kontroller som krävs för att säkerställa att den totala kapacitet som motsvarar de fiskelicenser som en medlemsstat har utfärdat, i GT och i kW, inte vid något tillfälle överstiger den maximala kapacitet för den medlemsstaten som har fastställts i enlighet med bestämmelserna i vissa uppräknade förordningar.

I avsnitt 2 (artiklarna 39–41) regleras motorstyrka. Övervakning av maskinstyrka (artikel 39), certifiering av maskinstyrka (artikel 40) och verifiering av maskinstyrka (artikel 41).

Medlemsstaterna ska vara ansvariga för att certifiera maskinstyrka och utfärda maskincertifikat för gemenskapens fiskefartyg vars maskineffekt överstiger 120 kW, förutom fartyg som endast använder fasta redskap eller skrapredskap, hjälpfartyg och fartyg som endast används i vattenbruk. Tillämpningsbestämmelser för detta avsnitt ska antas i enlighet med förfarandet i artikel 119 (artikel 40).

Det ska vara förbjudet att fiska med fiskefartyg med en motor vars maskinstyrka överskrider den som anges i fiskelicensen (artikel 39). Medlemsstaterna ska se till att den certifierade maskinstyrkan inte överskrids.

I kapitel III (artiklarna 42–46) regleras kontroll av fleråriga planer. Här finns bestämmelser om omlastning i hamn, utsedda hamnar, separat förvaring av fångster av bottenlevande arter som omfattas av fleråriga planer, realtidsanvändning av kvoter och nationella kontrollprogram.

Varje medlemsstat ska utse hamnar eller platser nära land där de landningar som avses i artikel 43.2 ska äga rum (artikel 43.4). Medlemsstaterna ska också utarbeta ett nationellt kontrollprogram för varje flerårig plan (artikel 46).

Kapitel IV (artiklarna 47–54) gäller kontroll av tekniska åtgärder. Här hittar man bestämmelser om användning av fiskeredskap, kontroll av områden med fiskebegränsning och realtidsstängning av fiskerier. Kapitlet är indelat i tre avsnitt.

Avsnitt 1 (artiklarna 47, 48 och 49) avser användning av fiskeredskap. I artikel 49 finns bestämmelser om fångsternas sammansättning.

I avsnitt 2 (artikel 50) regleras kontroll av områden med fiskebegränsning. Fiskeverksamheten som gemenskapens fiskefartyg och tredjeländers fiskefartyg bedriver i fiskeområden där rådet har fastställt fiskebegränsning ska kontrolleras av kustmedlemsstatens centrum för fiskerikontroll.

Kustmedlemsstater ska ha ett system för att upptäcka och registrera att fartyg seglar in i, genom eller ut ur området med fiskebegränsning. Rådet ska fastställa ett datum från vilket fiskefartygen ska ha ett operativsystem ombord för att underrätta befälhavaren om att fartyget seglar in i eller ut ur området med fiskebegränsning. Detta ska endast gälla fiskefartyg med en total längd på 12 meter eller mer.

I avsnitt 3 (artiklarna 51–54) finns bestämmelser om realtidsstängning av fiskerier. Här regleras realtidsstängning av medlemsstaterna (artikel 53) och av kommissionen (artikel 54).

Kapitel V (artikel 55) reglerar kontroll av fritidsfiske.

Här anges att medlemsstaterna ska se till att fritidsfiske på deras territorier, och i gemenskapens vatten bedrivs på ett sätt som överensstämmer med målen och bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken (artikel 55.1).

Vidare slås fast att saluföring av fångster från fritidsfiske ska vara förbjuden (artikel 55.2).

Utan att det påverkar tillämpningen av rådets förordning (EG) nr 199/2008 ska medlemsstaterna på grundval av en provtagningsplan övervaka fångster av bestånd som omfattas av återhämtningsplaner vid fritidsfiske som utförs från fartyg som för deras flagg och från tredjeländers fartyg i vatten som faller under deras överhöghet eller deras jurisdiktion. Fiske från land ska inte omfattas (artikel 55.3).

Vidare slås fast att den vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommittén för fiskerinäringen (STECF) ska utvärdera de biologiska effekterna av det fritidsfiske som avses i punkt 3. Om det framkommer att fritidsfisket har betydande effekter, får rådet i enlighet med förfarandet i artikel 37 i fördraget besluta att underställa det fritidsfiske som avses i punkt 3 sådana särskilda förvaltningsåtgärder som fisketillstånd och fångstdeklarationer (artikel 55.4).

Slutligen sägs att tillämpningsföreskrifter för den här artikeln ska antas i enlighet med förfarandet i artikel 119 (artikel 55.6).

*Kontroll av saluföringen*

Avdelning V (artiklarna 56–70) reglerar kontroll av saluföringen. Avdelning V är indelad i tre kapitel.

I kapitel I (artiklarna 56–58) finns de allmänna bestämmelserna. Här finns principer för kontroll av saluföringen (artikel 56), gemensamma handelsnormer (artikel 57) och spårbarhet (artikel 58).

I artikel 56 anges att varje medlemsstat ska ansvara för att på sitt territorium kontrollera att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken tillämpas i alla led av saluföringen av fiskeri- och vattenbruksprodukter, från den första försäljningen till detaljhandelsförsäljningen, inklusive transporterna. Medlemsstaterna ska se till att alla fiskeri- och vattenbruksprodukter som fångas eller skördas delas upp i partier före den första försäljningen.

Medlemsstaterna ska se till att produkter som omfattas av gemensamma handelsnormer endast utbjuds och säljs om de uppfyller dessa normer (artikel 57).

Utan att det påverkar tillämpningen av förordning (EG) nr 178/2002, ska alla partier med fiskeri- och vattenbruksprodukter vara spårbara i alla led av produktion, bearbetning och distribution från fångsten eller skörden till detaljhandelsskedet (artikel 58). Möjlighet till undantag för produkter som säljs direkt från fiskefartyg till konsumenter finns förutsatt att dessa mängder inte överskrider ett värde på 50 EUR per dag.

I kapitel II (artiklarna 59–68) regleras verksamhet efter landningen. Här finns bestämmelser om första försäljningen av fiskeprodukter (artikel 59), vägning av fiskeriprodukter (artiklarna 60 och 61), avräkningsnotor (artiklarna 62–65), deklaration om övertagande (artiklarna 66 och 67) och transportdokument (artikel 68).

I artikel 59 anges att medlemsstaterna ska se till att alla fiskeriprodukter först saluförs eller registreras hos en auktionsinrättning, en registrerad köpare eller en producentorganisation. Dock är köp av upp till 30 kg som därefter inte släpps ut på marknaden utan enbart används för privat konsumtion undantaget från bestämmelsen.

Registrerade köpare, registrerade auktionsinrättningar eller andra av medlemsstaterna auktoriserade organ eller personer med en årlig ekonomisk omsättning vid första försäljningar av fiskeriprodukter på under 200 000 EUR som ansvarar för det första utsläppandet på marknaden av fiskeriprodukter som landas i en medlemsstat, ska inom 48 timmar efter den första försäljningen översända en avräkningsnota till de behöriga myndigheterna i den medlemsstat på vars

territorium den första försäljningen äger rum. Dessa köpare, auktioner, organ eller personer ansvarar för att avräkningsnotan är korrekt (artikel 62).

Enligt artikel 63 ska registrerade köpare, registrerade auktionsinrättningar eller andra av medlemsstaterna auktoriserade organ eller personer med en årlig finansiell omsättning vid första försäljningen av fiskeriprodukter på 200 000 EUR eller mer på elektronisk väg registrera de uppgifter som avses i artikel 64.1 och inom 24 timmar efter det att den första försäljningen avslutats på elektronisk väg översända dem till de behöriga myndigheterna i den medlemsstat på vars territorium den första försäljningen sker.

I artikel 64 anges vad en avräkningsnota ska innehålla och i artikel 65 anges vissa undantag från kravet på sådan.

För fiskeriprodukter som är avsedda att säljas i ett senare stadium gäller följande. Registrerade köpare, registrerade auktionsinrättningar eller andra organ och personer med en årlig finansiell omsättning vid den första försäljningen av fiskeriprodukter på mindre än 200 000 EUR som ansvarar för den första saluföringen av fiskeriprodukter som landats i en medlemsstat ska inom 48 timmar efter avslutad landning tillstålla de behöriga myndigheterna i den medlemsstat där övertagandet sker en deklaration om övertagande (artikel 66). Här anges också vilken information som ska finnas med i en sådan deklaration om övertagande.

Om de i artikel 66 uppräknade ansvariga i stället har en årlig finansiell omsättning på 200 000 EUR eller mer ska deklarationen om övertagande ifyllas och överlämnas elektroniskt inom 24 timmar (artikel 67).

I artikel 68 finns regler om transportdokument och när sådana krävs. Här sägs att alla fiskeriprodukter som landas i gemenskapen och för vilka varken avräkningsnota eller deklaration om övertagande har lämnats och som transporteras till en annan plats än landningsplatsen ska åtföljas av ett transportdokument. Det anges vidare vad ett sådant dokument ska innehålla.

Kapitel III (artiklarna 69–70) gäller producentorganisationer samt prisregleringar och interventionsåtgärder.

Här finns bestämmelser om övervakning av producentorganisationer (artikel 69) och övervakning av prisregleringar och interventionsåtgärder (artikel 70). Medlemsstaterna ska i enlighet med artikel 6.1 i förordning (EG) nr 104/2000 med jämna mellanrum genomföra kontroller för att se till att producentorganisationer uppfyller de krav som ställs på dem. Det anges också vilka områden

som särskilt ska kontrolleras av medlemsstaterna när det gäller övervakning av prisregleringar och interventionsåtgärder.

### *Övervakning*

Avdelning VI (artiklarna 71–73) gäller övervakning.

I artikel 71 regleras iakttagelser till havs och upptäckter som görs av medlemsstaterna. Här slås fast att medlemsstaterna ska övervaka de gemenskapsfarvatten som faller under deras överhöghet eller jurisdiktion på grundval av

- iakttagelser av fiskefartyg som görs av inspektionsfartyg och övervakningsflygplan,
- ett satellitbaserat kontrollsystem för fartyg i enlighet med artikel 9, eller
- andra metoder för positionsbestämning och identifiering.

Vid upptäckt ska medlemsstaten göra de undersökningar som krävs för att fastställa lämpliga uppföljningsåtgärder. Om iakttagelser eller upptäckter avser en annan medlemsstat eller ett tredjelandets fiskefartyg ska en rapport skickas till detta land utan dröjsmål.

När en flaggmedlemsstat får en sådan övervakningsrapport som nämns i artikel 71 ska den omgående vidta åtgärder och även göra fortsatta undersökningar om detta behövs (artikel 72).

Artikel 73 gäller kontrollobservatörer. Om ett gemenskapsobservationsprogram för kontroll har inrättats av rådet, ska kontrollobservatörer ombord på fiskefartyg kontrollera att fiskefartygen efterlever bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken. De ska utföra alla uppgifter som ingår i observationsprogrammet och särskilt kontrollera och registrera fartygets fiskeverksamhet och relevanta dokument. Kontrollobservatörerna ska ha de kvalifikationer som fordras för att de ska kunna utföra sina uppgifter. De får inte stå i beroendeställning till ägaren, fiskefartygets befälhavare eller någon besättningsmedlem. De får inte ha någon ekonomisk koppling till aktören. En kontrollobservatör som upptäcker en allvarlig överträdelse ska utan dröjsmål informera de behöriga myndigheterna i flaggmedlemsstaten. Befälhavare på gemenskapens fiskefartyg ska även ge kontrollobservatörerna tillträde till relevanta delar av fartyget, inklusive fångsten, och fartygets dokument, inklusive elektroniska arkiv.

*Inspektion och förfaranden*

Avdelning VII (artiklarna 74–88) gäller inspektion och förfaranden. Avdelningen är uppdelad i fyra kapitel.

Kapitel I (artiklarna 74–79) innehåller de allmänna bestämmelserna. Här finns bestämmelser om genomförande av inspektioner (artikel 74), aktörens skyldigheter (artikel 75), inspektionsrapport (artikel 76), prövning av inspektions- och övervakningsrapporter (artikel 77), elektronisk databas (artikel 78) och gemenskapsinspektörer (artikel 79).

Varje medlemsstat ska enligt artikel 74 sammanställa en förteckning över tjänstemän med ansvar för att genomföra inspektioner och hålla den uppdaterad. Dessa tjänstemän ska utföra sina uppgifter i enlighet med gemenskapsrätten. De ska genomföra inspektionerna på ett icke diskriminerande sätt till havs, i hamnar, under transporter, i beredningsanläggningar och under saluföringen av fiskeriprodukterna. I artikeln listas vad som tjänstemännen speciellt ska kontrollera och vilka områden de får kontrollera, t.ex. alla relevanta områden, däck och utrymmen. Inspektionerna ska utföras så de innebär minsta möjliga störning och olägenhet. Efter en inspektion ska tjänstemännen utarbeta en inspektionsrapport (artikel 76). Fartygsoperatören ska få en kopia av inspektionsrapporten senast 15 arbetsdagar efter avslutad inspektion.

Aktören ska enligt artikel 75 underlätta säkert tillträde till fartyget, transportfordonet eller rummet där fiskeriprodukterna lagras, bearbetas eller saluförs. Han eller hon ska värna om tjänstemännens säkerhet och inte hindra, hota eller störa dem i deras tjänsteutövning.

Övervakningsrapporter och inspektionsrapporter som har utarbetats av gemenskapsinspektörer eller tjänstemän från en annan medlemsstat eller kommissionens tjänstemän ska utgöra tillåtna bevismedel i varje medlemsstats administrativa eller rättsliga förfaranden (artikel 77).

Varje medlemsstat ska upprätta en elektronisk databas med alla inspektions- och övervakningsrapporter som utarbetats av deras tjänstemän och hålla den uppdaterad (artikel 78).

Regler om gemenskapsinspektörer och deras befogenheter finns i artikel 79.

Kapitel II (artiklarna 80–81) reglerar inspektioner utanför den inspekterande medlemsstatens vatten.

Utan att det påverkar kustmedlemsstatens primära ansvar får en medlemsstat inspektera fiskefartyg som för deras flagg i alla gemenskapsvatten utanför vatten som faller under en annan medlemsstats överhöghet (artikel 80). En medlemsstat får dessutom antingen efter tillstånd från den berörda kustmedlemsstaten, eller när ett särskilt kontroll- och inspektionsprogram har antagits i enlighet med artikel 95, genomföra inspektioner på en annan medlemsstats fiskefartyg i alla gemenskapsvatten utanför vatten som faller under en annan medlemsstats överhöghet. En medlemsstat får vidare inspektera ett av gemenskapens fiskefartyg som bär annan medlemsstats flagg i internationella vatten. Varje medlemsstat ska utse en behörig myndighet som ska fungera som kontaktpunkt med avseende på artikel 80 och se till att denna myndighet är tillgänglig dygnet runt.

En sådan begäran om tillstånd som avses i artikel 80 ska enligt artikel 81 fattas av den berörda kustmedlemsstaten som huvudregel inom tolv timmar efter begäran. Begäran om tillstånd ska endast avslås om det är nödvändigt av tvingande hänsyn. Avslag med motiveringar ska utan dröjsmål översändas till den ansökande medlemsstaten och kommissionen eller det organ som den har utsett.

I kapitel III (artiklarna 82–84) finns bestämmelser om överträdelser som upptäcks vid inspektionerna.

Enligt artikel 82 som gäller förfarandet vid överträdelser ska tjänstemannen, om den information som insamlas vid en inspektion eller andra relevanta uppgifter tyder på att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken har överträtts

- göra en anteckning om den misstänkta överträdelsen i inspektionsrapporten,
- vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkra bevis för denna misstänkta överträdelse,
- omedelbart vidarebefordra inspektionsrapporten till sin behöriga myndighet,
- informera den fysiska eller juridiska person som misstänks ha begått överträdelsen eller som tagits på bar gärning när överträdelsen begicks om att överträdelsen kan leda till att ett lämpligt antal prickar kommer att påföras i enlighet med artikel 92. Informationen ska noteras i inspektionsrapporten.



Artikel 83 reglerar överträdelser som upptäcks utanför den inspekterande medlemsstatens vatten. När en inspektion genomförs i enlighet med artikel 80 ska den inspekterande medlemsstaten översända en fullständig inspektionsrapport till kustmedlemsstaten och flaggmedlemsstaten inom 15 dagar efter inspektionen.

I artikel 84 finns bestämmelser om viss utvidgad uppföljning av vissa allvarliga överträdelser. Här sägs att den flaggmedlemsstat eller kustmedlemsstat i vars vatten ett fiskefartyg misstänks ha

- felregistrerat fångster av bestånd som omfattas av en flerårig plan med mer än 500 kg eller 10 % beräknat som en procentuell andel av siffrorna i fiskeloggboken, eller
- gjort sig skyldigt till någon av de allvarliga överträdelser som avses i artikel 42 i förordning (EG) 1005/2008 inom ett år efter den första allvarliga överträdelserna,

får kräva att fiskefartyget omedelbart går in i en hamn för en fullständig undersökning, utöver de åtgärder som avses i kapitel IX i förordning (EG) 1005/2008. Kustmedlemsstaten ska omedelbart och i enlighet med förfarandena i nationell rätt underrätta flaggmedlemsstaten om den undersökning som avses i punkten 1. Tjänstemän får stanna kvar ombord till dess att den fullständiga undersökningen har genomförts. Befälhavaren på det fiskefartyg som ombeds gå in i hamn ska avbryta all fiskeverksamhet och gå in i den angivna hamnen.

Kapitel IV (artiklarna 85–88) gäller förfaranden vid överträdelser som upptäcks under inspektionerna.

I artikel 85 finns bestämmelser om förfaranden. Här sägs att utan att det påverkar tillämpningen av artikel 83.2 och 86 ska de behöriga myndigheterna i den inspekterande medlemsstaten vidta lämpliga åtgärder i enlighet med avdelning VIII mot det berörda fartygets befälhavare eller mot någon annan fysisk eller juridisk person som är ansvarig för överträdelserna. Under vissa förutsättningar kan enligt artikel 86 förfaranden överföras till de behöriga myndigheterna i flaggmedlemsstaten eller den medlemsstat där lagöverträdaren är medborgare. Sådan överlåtelse får dock endast ske med den berörda medlemsstatens samtycke och under förutsättning att överföringen ökar sannolikheten att nå det resultat som avses i artikel 89.2.

Artikel 87 reglerar överträdelser som upptäcks av gemenskapsinspektörer och säger att medlemsstaterna ska vidta alla relevanta åtgärder beträffande överträdelser som gemenskapens inspektörer

har upptäckt i vatten som faller under deras överhöghet eller jurisdiktion eller på fiskefartyg som för deras flagg.

I artikel 88 anges korrigerande åtgärder vid uteblivna rättsliga förfaranden från landnings- eller omlastningsmedlemsstatens sida. Konsekvensen av att inte rättsligt följa upp överträdelser kan bli att den olovligt landade eller lastade fisken räknas av från landnings- eller omlastningsmedlemsstatens kvot.

### *Verkställighet*

Avdelning VIII (artiklarna 89–93) gäller verkställighet.

Enligt artikel 89 ska medlemsstaterna se till att lämpliga åtgärder, inbegripet administrativa åtgärder eller straffrättsliga förfaranden i enlighet med nationell rätt, systematiskt vidtas mot fysiska eller juridiska personer som misstänkts ha överträtt någon av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken. De rättsliga åtgärdernas och tillhörande sanktioners totala omfattning ska i enlighet med tillämpliga bestämmelser i nationell rätt beräknas så att de effektivt berövar de ansvariga det ekonomiska utbytet av den överträdelse de begått, utan att det påverkar deras legitima rätt att utöva sitt yrke. Dessa sanktioner ska även framkalla effekter som står i proportion till överträdelsens allvar och därmed effektivt avskräcka från ytterligare överträdelser av samma slag. Medlemsstaterna får tillämpa ett system där sanktionsavgifterna står i proportion till en juridisk persons omsättningen eller den ekonomiska nytta som uppstod eller avsågs när överträdelsen begicks. De behöriga myndigheterna i den medlemsstat som har jurisdiktion i händelse av överträdelse ska utan dröjsmål och i enlighet med förfarandena i nationell rätt underrätta flaggmedlemsstaten, den medlemsstat där lagöverträdaren är medborgare, eller andra medlemsstater som berörs. Underrättelsen ska också avse antalet påförda prickar i enlighet med artikel 92.

Sanktioner för allvarliga överträdelser regleras i artikel 90. Där sägs att utöver de överträdelser som räknas upp i artikel 42 i förordning (EG) nr 1005/2008, ska i denna förordning också vissa andra beteenden efter beslut av behörig myndighet i varje medlemsstat betraktas som allvarliga överträdelser:

- Underlåtenhet att översända en landningsdeklaration eller en avräkningsnota när fångsten har landats i en hamn i ett tredjeland,
- Manipulering av en motor så att effekten överstiger den maximala kontinuerliga maskinstyrkan enligt motorcertifikatet,
- Underlåtenhet att landa en art som omfattas av en kvot och som fångats under en fiskeinsats, förutsatt att en sådan landning inte strider mot de skyldigheter som fastställs i bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken, i fiskerier eller fiskezoner där dessa bestämmelser är tillämpliga.

Medlemsstaterna ska se till att fysisk person som gjort sig skyldig till eller en juridisk person som hålls ansvarig för en allvarlig överträdelse ska kunna bli föremål för sådana effektiva, proportionella och avskräckande administrativa sanktioner i överensstämmelse med de olika sanktioner och åtgärder som avses i kapitel IX i IUU-förordningen (EG nr 1005/2008).

Medlemsstaterna får också, eller alternativt, använda effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga sanktioner.

Vidare sägs att sanktionerna i detta kapitel får åtföljas av andra sanktioner eller åtgärder, i synnerhet de som anges i artikel 45 i IUU-förordningen.

Enligt artikel 91 ska medlemsstaterna vidta omedelbara åtgärder för att förhindra att befälhavare på fiskefartyg eller andra fysiska eller juridiska personer som tagits på bar gärning med att begå en allvarlig överträdelse, enligt definitionen i artikel 42 i förordning (EG) nr 1005/2008, fortsätter med detta.

I artikel 92 införs ett pricksystem för allvarliga överträdelser. Innebörden av detta är att den som innehar en fiskelicens tilldelas lämpligt antal prickar vid en överträdelse av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken. När sedan det totala antalet prickar uppgår till eller överstiger ett fastställt antal prickar ska fiskelicensen automatiskt dras in under en period om minst två månader. Innehavaren av fiskelicensen ska ha rätt till rättslig prövning i enlighet med nationell rätt. Tilldelade prickar ska överföras till en eventuell framtida innehavare av fiskelicensen för det berörda fiskefartyget om fartyget säljs, överförs eller på annat sätt byter ägare efter dagen för överträdelsen.

Medlemsstaterna ska också inrätta ett pricksystem som innebär att befälhavaren på ett fartyg tilldelas ett lämpligt antal prickar för en allvarlig överträdelse av bestämmelserna i den gemensamma fiskeri-

politiken. Tillämpningsföreskrifter för den här artikeln ska antas i enlighet med förfarandet i artikel 119 och artikeln ska börja tillämpas sex månader efter dagen för tillämplighetsföreskrifternas ikraftträdande.

Artikel 93 gäller nationella överträdelseregister och enligt denna artikel ska medlemsstaterna införa alla överträdelser av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken som fartyg som för deras flagg eller deras medborgare gör sig skyldiga till i ett nationellt register, inklusive de sanktioner som utdömts och det antal prickar som har påförts. Även överträdelser begångna av deras medborgare eller fartyg som för deras flagg i andra medlemsstater ska föras in i detta nationella register. Uppgifterna ska bevaras i minst tre kalenderår.

### *Kontrollprogram*

Avdelning IX (artiklarna 94–95) innehåller bestämmelser om kontrollprogram.

Medlemsstaterna får inbördes och på eget initiativ genomföra kontroll-, inspektions- och övervakningsprogram för fiskeverksamhet (artikel 94). Särskilda kontroll- och inspektionsprogram för gemenskapen får fastställas av kommissionen i samförstånd med de berörda medlemsstaterna (artikel 95).

### *Kommissionens utvärdering och kontroll*

Avdelning X (artiklarna 96–102) reglerar kommissionens utvärdering och kontroll.

Här regleras kommissionens kontroll och utvärdering av hur bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken följs av medlemsstaterna. För detta syfte får kommissionen själv utföra inspektioner. Medlemsstaterna ska samarbeta med kommissionen för att underlätta för denna att genomföra sin uppgift. Medlemsstaterna ska också bistå kommissionen i den utsträckning som behövs för att den ska kunna utföra dessa uppgifter.

Vad kommissionens tjänstemän får göra och vad de ska ha tillgång till vid sina inspektioner regleras i artikel 97. Enligt artikel 98 får, närhelst kommissionen anser det nödvändigt, dess tjänstemän närvara vid de nationella kontrollmyndigheternas kontroller. I arti-

kel 99 finns bestämmelser om autonoma inspektioner. Här beskrivs när och hur kommissionen får utföra autonoma inspektioner.

Kommissionen får också genomföra granskningar av medlemsstaternas kontrollsystem i enlighet med artikel 100. I artikel 102 anges att medlemsstaterna till kommissionen på dennas begäran ska överlämna all relevant information om tillämpningen av denna förordning.

#### *Åtgärder för att se till att medlemsstaterna följer målen för den gemensamma fiskeripolitiken*

Avdelning XI (artiklarna 103–108) innehåller åtgärder för att se till att medlemsstaterna följer målen för den gemensamma fiskeripolitiken. Avdelningen är indelad i fyra kapitel.

Kapitel I (artikel 103) gäller finansiella åtgärder. Här finns en möjlighet för kommissionen att besluta att under högst 18 månader, helt eller delvis, tillfälligt avbryta utbetalningarna av det ekonomiska stöd från gemenskapen som ges i enlighet med förordning (EG) nr 1198/2006 och förordning (EG) nr 861/2006.

Kapitel II (artikel 104) stängning av fiskeri. I denna bestämmelse ges kommissionen en möjlighet att stänga ett fiskeri om en medlemsstat inte fullgör vissa angivna skyldigheter.

Kapitel III (artiklarna 105–107) reglerar avdrag från och överföring av kvoter och fiskeansträngning. När kommissionen konstaterat att en medlemsstat överskridit de kvoter den tilldelats ska kommissionen göra avdrag från denna medlemsstats framtida kvoter. Här finns även en tabell över hur stor procent som kvoten ska minskas med och ju större överfiskning ju större avdrag ska ske (artikel 105). Kommissionen kan också göra avdrag från fiskeansträngningen om en medlemsstat har överskridit den fiskeansträngning som tilldelats den (artikel 106). Om en medlemsstat inte följer bestämmelserna om bestånd som omfattas av fleråriga planer får kommissionen också besluta om avdrag från bl.a. kvoter (artikel 107).

Kapitel IV (artikel 108) innehåller nödtåtgärder. Här finns möjlighet för kommissionen att antingen på eget initiativ eller efter motiverad begäran från en medlemsstat besluta om nödtåtgärder under vissa angivna omständigheter. Sådana nödtåtgärder ska i första skedet gälla i högst sex månader men kan förlängas. Nödtåtgärder ska ha omedelbar verkan.

*Uppgifter och information*

Avdelning XII (artiklarna 109–116) gäller uppgifter och information. Avdelningen är indelad i tre kapitel.

Kapitel I (artiklarna 109–111) reglerar analys och granskning av uppgifter. Medlemsstaterna ska senast den 31 december 2013 upprätta en datoriserad databas för validering av uppgifter som registrerats i enlighet med denna förordning, samt ett valideringssystem (artikel 109).

Här finns angivet vilka områden medlemsstaterna speciellt ska granska genom att utföra korskontroller, analyser och verifikationer av vissa angivna uppgifter med hjälp av automatiserade datoriserade algoritmer och mekanismer. Även vilka uppgifter medlemsstaterna i förekommande fall ska korskontrollera, analysera och verifiera anges.

Medlemsstaterna ska etablera en nationell plan för genomförandet av valideringssystemet, omfattande de uppgifter som anges i artikel 109. Planen ska föreläggas kommissionen för godkännande senast den 31 december 2011.

Kapitel II (artiklarna 112–113) innehåller bestämmelser om datakonfidentialitet. Artikel 112 gäller skydd för personuppgifter. Vidare sägs i artikel 113, som gäller tystnadsplikt och företagshemligheter, att medlemsstaterna och kommissionen ska vidta alla åtgärder som krävs för att se till att de uppgifter som samlas in och erhålls inom ramen för denna förordning behandlas i enlighet med tillämpliga regler om tystnadsplikt och företagshemligheter.

Kapitel III (artiklarna 114–116) innehåller bestämmelser om officiella webbplatser.

I artikel 114 föreskrivs att för tillämpningen av denna förordning ska varje medlemsstat före den 1 januari 2012 upprätta en officiell webbplats tillgänglig via Internet som innehåller de uppgifter som avses i artiklarna 115 och 116. Medlemsstaterna ska meddela kommissionen Internetadresserna till sina officiella webbplatser. Varje medlemsstats officiella webbplats ska bestå av en allmänt tillgänglig del och en säker del. På denna webbplats ska varje medlemsstat lägga in och upprätthålla de uppgifter som behövs för kontroller i enlighet med denna förordning samt hålla dem uppdaterade. Vad som ska finnas på webbplatsen regleras i artiklarna 115–116.

### *Genomförande*

Avdelning XIII (artiklarna 117–119) gäller genomförande. Här regleras medlemsstaternas administrativa samarbete (artikel 117), rapporteringsskyldigheter (artikel 118) och kommittéförfarande (artikel 119).

Innebörden av artikel 119, till vilken det hänvisas i flera av de andra artiklarna, är att detaljerade regler kan eller ska antas inom gemenskapsrätten. Det förfarande som då ska användas är ett med förvaltningskommitté vilket innebär att det är kommissionen och en kommitté för fiske och vattenbruk med företrädare för medlemsstaterna som genom röstningsförfarande fattar beslut.

### *Ändringar och upphävanden*

Avdelning XIV (artiklarna 120–123) gäller ändringar och upphävanden. Här regleras ändringar i förordning (EG) nr 768/2005 (artikel 120), ändringar av andra förordningar (artikel 121), upphävande (artikel 122) och hänvisningar (artikel 123).

### *Slutbestämmelser*

Avdelning XIV (artikel 124) innehåller slutbestämmelser. Här anges bl.a. att förordningen träder i kraft dagen efter det att den har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning och att den ska tillämpas från och med den 1 januari 2010. Dock ska bestämmelserna i artiklarna 33.6, 33.9, 37, 43, 58, 60, 61, 63, 67, 68, 73, 78, 84, 90.2, 90.3, 90.4, 93, 117 och 121.3–121.11 tillämpas från och med den 1 januari 2011. Artiklarna 6, 7, 14, 21 och 23 ska tillämpas från och med dagen för tillämpningsföreskrifternas ikraftträdande. Artikel 92 ska tillämpas sex månader efter dagen för tillämpningsföreskrifternas ikraftträdande. De artiklar där det anges att detaljerade regler ska antas i enlighet med artikel 119 kommer inte träda i kraft den 1 januari 2010 utan först senare.

## Analys

### *Behörig myndighet*

Fiskeriverket har det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen i Sverige. Det innebär att de utövar den operativa tillsynen över att de regler som beslutas för EU:s gemensamma fiskeripolitik efterlevs. Precis som i den tidigare kontrollförordningen talas det på flera ställen i den nya kontrollförordningen om behörig myndighet eller behöriga myndigheter. Detta är alltså ingen nyhet mot vad som gällt tidigare. För Sveriges del är behörig myndighet Fiskeriverket. I framtiden blir det den myndighet som övertar förvaltningsansvaret för fisket. Enligt fiskevårdslagen kommer dessutom Fiskeriverket få ett allmänt bemyndigande att göra det som EU-rätten kräver.

I kontrollförordningen anges i flera artiklar att medlemsstaterna ska ha ett operativt centrum för fiskerikontroll. Definitionen av detta begrepp är enligt artikel 4 ”Ett operativt centrum som har upprättats av en flaggmedlemsstat och är utrustat med datorutrustning och program som möjliggör automatisk datamottagning, databehandling och elektronisk dataöverföring”. Inte heller detta är någon nyhet. Den verksamhet som anges i definitionen utövas av Fiskeriverket. Sveriges operativa centrum för fiskerikontroll är alltså Fiskeriverket.

Enligt kontrollförordningen ska medlemsstaterna också utse en kontaktpunkt som ska vara tillgänglig dygnet runt. Även detta är en funktion som finns hos Fiskeriverket idag, nämligen hos Övervakningsenheten. Denna ansvarar för frågor om samverkan med andra myndigheter i fiskerikontrollfrågor, rådgivning om kontrollfrågor, samordning av information för avdelningens verksamhetsområde, landningskontroll, fysisk och administrativ återtagskontroll, marknadsorganisationen och auktorisation av förstahandsmottagare. Till enheten hör Tångudden, som är Fiskeriverkets och Kustbevakningens gemensamma fiskerikompetenscenter (FKC) i Göteborg.

Innan den 15 januari 2010 gällde att Fiskeriverket bemannade centrat måndag–fredag under kontorstid med personal från avdelningen för fiskerikontroll och Kustbevakningen bemannade dessutom dygnet runt, året om. Sedan den 15 januari är dygnet runt-bemanningen utlejd på Stockholms radio. Detta är dock en temporär lösning som endast gäller till och med april 2010. Från och med april månad kommer en permanent lösning innebärande att personal



från Fiskeriverket står för dygnet runt-bemanning. Hur detta system ska se ut arbetar Fiskeriverket med i skrivande stund.

#### *Det nationella handlingsutrymmet*

Utredningen har i avsnitt 3.1.1 analyserat det nationella handlingsutrymmet. Som framgår där omfattar den gemensamma fiskeripolitiken endast bevarande, förvaltning och nyttjande av arter i haven, inte i sjöarna. Enligt gängse tolkning betyder detta att den gemensamma fiskeripolitiken i nuläget bara reglerar fiske i haven. Den nya kontrollförordningen innebär som nämnts ovan ingen ändring i detta avseende.

Som nämns i avsnitt 3.1.1 omfattade EU-rätten tidigare endast den yrkesmässiga fiskeverksamheten. En nyhet i kontrollförordningen är att den även reglerar fritidsfisket (artikel 55). Medlemsstaterna ges här en allmän skyldighet att tillse att fritidsfisket på deras territorium och i gemenskapens vatten bedrivs på ett sätt som överensstämmer med målen och bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken. I Sverige gäller redan att fritidsfiskare som begår brott straffas. Sverige har därför möjlighet att på ett effektivt sätt tillse att fritidsfisket bedrivs på ett sätt som är förenligt med bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken.

#### *Fritidsfisket*

Enligt kontrollförordningen är vidare saluföring av fångster från fritidsfiske förbjuden. Detta är en nyhet jämfört med vad som gällt tidigare. Svensk rätt innehåller inte någon motsvarighet. Vad innebär då detta för Sveriges del?

Saluförbudet i kontrollförordningen förbjuder endast saluföring av fångster från fritidsfiske och bör därför inte drabba de som fiskar med enskild rätt i yrkesmässig omfattning. Saluförbudet bör dessutom, i enlighet med att kontrollförordningen inte ändrar det faktum att gemenskapsrätten främst reglerar det marina fisket, inte gälla de som fritidsfiskar i inlandsvatten. Dessutom gäller ju saluförbudet enligt sin definition fiske efter levande akvatiska resurser som är marina arter och vissa andra arter under deras marina liv vilket i sig utesluter inlandsfiske.

Slutsatsen blir att saluförbudet drabbar de som fritidsfiskar i havet. Vi kommer att återkomma till betydelsen av det i kapitel 9.

Kontrollförordningen saknar definition av vad som är yrkesmässigt fiske, men definierar fritidsfiske som icke kommersiell fiskeaktivitet. Motsatsvis måste detta innebära att yrkesfiske enligt kontrollförordningen är kommersiellt nyttjande av levande akvatiska resurser vilket överensstämmer med definitionen av fiskefartyg som är varje fartyg som är utrustat för yrkesmässigt nyttjande av levande akvatiska resurser.

### *Fiskelicens*

Fiskelicens regleras i kommissionens förordning (EG) nr 1281/2005 om förvaltning av fiskelicenser och de uppgifter som åtminstone måste ingå i sådana licenser och motsvarar vad som i Sverige benämns fartygstillstånd. I och med kontrollförordningen införs bestämmelser om fiskelicens i denna. Liksom tidigare är det ett krav för att få yrkesmässigt nyttja levande akvatiska resurser. Det är flaggmedlemsstaten som ska utfärda och hantera fiskelicenser för gemenskapens fiskefartyg. Fiskelicens är ett officiellt dokument som ger innehavaren rätt att i enlighet med nationella bestämmelser använda en viss fiskekapacitet för att yrkesmässigt nyttja levande akvatiska resurser. Utredningen kommer att föreslå att de tidigare bestämmelserna om fartygstillstånd och yrkesfiskelicens upphävs och ersätts av ett tillståndskrav, fiskelicens, jfr kapitel 9. Det tillståndskravet innehåller de nödvändigaste kraven, som i dag finns i yrkesfiskelicensen och fartygstillståndet. Frågan är nu om Sverige därigenom uppfyller kontrollförordningens krav om fiskelicens.

I kontrollförordningen anges följande:

1. Licensen ska innehålla minimikrav för identifiering, tekniska egenskaper hos och utrustning av för gemenskapens fiskefartyg
2. Gemenskapens fiskefartyg får endast användas för yrkesmässigt nyttjande av levande akvatiska resurser om de har en giltig fiskelicens.
3. Medlemsstaten ska se till att uppgifterna i fiskelicensen är korrekta och överensstämmer med uppgifterna i det register över gemenskapens fiskeflotta som avses i artikel 15 i grundförordningen. Där anges det att varje medlemsstat ska föra register över de gemensamma fiskefartyg som för deras flagg och att registret

ska innehålla minst de uppgifter om fartygens egenskaper och verksamhet som krävs för förvaltningen av de åtgärder som fastställts på gemenskapsnivå.

Vad som åtminstone måste ingå i fiskelicensen regleras liksom tidigare i kommissionens förordning (EG) nr 1281/2005. Dock anges i artikel 6.5 att flaggmedlemsstaten ska utfärda, förvalta och dra in fiskelicensen i enlighet med de tillämpningsföreskrifter som antas i enlighet med förfarandet i artikel 119. Min slutsats är att mitt förslag om fiskelicens överensstämmer med kontrollförordningens krav, jfr. vidare 9.1.4.

#### *De särskilda tillstånden/fisketillstånd*

Definitionen på fisketillstånd i kontrollförordningen (artikel 4) är som den beskrivits ovan främst för att ge en möjlighet att fördela de kvoter som tilldelas varje medlemsland, dvs. som det fungerar i Sverige idag med de särskilda tillstånden. Tillstånden ska enligt kontrollförordningen utfärdas som ett komplement till fiskelicensen för ett av gemenskapens fiskefartyg. Fisketillstånd får enligt kontrollförordningen utfärdas endast om fartyget ifråga har en fiskelicens. Om flaggmedlemsstaten antar nationella bestämmelser i form av en nationell ordning för fisketillstånd för att kunna göra en individuell fördelning till fartyg av de fiskemöjligheter som medlemsstaten har tilldelats ska den på begäran av kommissionen sända in vissa angivna uppgifter. Det skulle betyda att systemet med de särskilda tillstånden i Fiskeriverkets föreskrifter skulle kunna fortsätta att gälla, jfr avsnitt 4.3.1. Det enda som skulle behöva förändras är namnet. I framtiden skulle de särskilda tillstånden behöva döpas om till fisketillstånd för att undvika begreppsförvirring. Det får ankomma på den förvaltande myndigheten att göra det och även sända in uppgifter till kommissionen.

#### *Återkallelse av fiskelicens*

I artikel 6 finns också bestämmelser om när en flaggmedlemsstat ska återkalla fiskelicenser, tillfälligt eller slutgiltigt. Det finns också regler om återkallelse av fiskelicens i artikel 92.3 i förordningen som gäller pricksystemet. Här anges att när det totala antalet prickar

uppgår till eller överstiger ett visst fastställt antal ska fiskelicensen automatiskt dras in under en period om minst två månader vid första tillfället. Återkallelsetiden ökar sedan vid upprepade överträdelser för att till slut bli permanent. När det gäller pricksystemet (vilket beskrivs nedan) kommer detta att utarbetas inom gemenskapsrätten och då kommer troligen även att bestämmas vid vilket antal prickar som fiskelicensen automatiskt återkallas. Det innebär att utredningen inte behöver reglera den i kontrollförordningen angivna återkallelsetiden eftersom denna är klart uttryckt i förordningen. Dock kommer det liksom tidigare finnas behov av en möjlighet att återkalla fiskelicens vid andra tillfällen än de som regleras i kontrollförordningen (se vidare i avsnitt 9.2.14). Pricksystemet i kontrollförordningen gäller ju nämligen endast allvarliga överträdelser av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken. Vidare påverkas utredningens förslag om återkallelse av fiskelicens genom att reglerna i kontrollförordningen går före nationell rätt. Vi kan inte föreskriva om återkallelse för en överträdelse som faller in under pricksystemet eftersom samma överträdelse inte kan leda till återkallelse av fiskelicensen vid mer än ett tillfälle.

#### *Märkning av fiskeredskap*

Artikel 8 gäller märkning av fiskeredskap. Närmare bestämmelser ska antas i enlighet med förfarandet i artikel 119 vilket innebär att det ska ske inom gemenskapsrätten. Om det kommer krävas något ytterligare från medlemsstaternas sida med anledning av detta är det en sak som lämpligen är för detaljerad för att passa i ett ramverk som fiskevårdslagen utan bättre hör hemma i den förvaltande myndighetens föreskrifter. Som kommer att framgå ska den förvaltande myndigheten ha ett generellt bemyndigande att göra allt det som EU-rätten kräver.

#### *Kontroll av flottförvaltningen*

Ett nytt område som omfattas är medlemsstaternas övervakning av fiskekapacitet och motorstyrka. Bestämmelser om fiskekapacitet och motorstyrka har funnits redan innan den reviderade kontrollförordningen. Det som är nytt är att det nu blir en tydligare reglering

som i större utsträckning kommer få konsekvenser för de enskilda fartygen och övervakningen av att dessa följer bestämmelserna.

I artikel 41 införs också ett system med verifiering av maskinstyrka. Om medlemsstaterna vid verifiering av vissa angivna uppgifter finner att det finns tecken på att ett fiskefartygs motor har större effekt än den som anges i fiskelicenserna ska medlemsstaterna göra en fysisk kontroll av maskinstyrkan. I Sverige finns sedan den 1 januari 2009 Transportstyrelsen som bildats genom en sammanslagning av flera olika myndigheter bl.a. Sjöfartsinspektionen från Sjöfartsverket. Transportstyrelsens sjöfartsavdelning utformar regler, prövar och utfärdar tillstånd samt utövar tillsyn främst över svenska och utländska fartyg i svenska farvatten. De har också rätt att utfärda författningar. Fartygskrav är inget som ska regleras i fiskevårdslagen. Den typ av fysiska kontroller som här avses bör falla under Transportstyrelsens bemyndigande och om ytterligare reglering krävs för att kravet i förordningen ska kunna uppfyllas är det en fråga som bör hanteras av dem.

Fiskekapaciteten är knuten till fiskelicenserna och i artikel 38 sägs att medlemsstaterna ska vara ansvariga för att genomföra de nödvändiga kontroller som krävs för att säkerställa att den totala kapacitet som motsvarar utfärdade fiskelicenser inte överstiger den maximala kapaciteten som har fastställts för medlemsstaten. I vårt lagförslag sägs att ansökan om fiskelicens ska avslås om Sveriges totala fiskekapacitet överskrids. Genom detta uppfyller Sverige kravet på att vi ska tillse att antalet utfärdade fiskelicenser inte överskrider vår maximala kapacitet.

Medlemsstaterna ska för gemenskapens fiskefartyg vars maskineffekt överstiger 120 kilowatt (kW) utfärda motorcertifikat (artikel 40.1). Införandet av krav på motorcertifikat är nytt. Certifiering av motorstyrka finns dock redan och utförs av Transportstyrelsen. Ett fartyg behöver ha ett antal certifikat ombord och flertalet av dessa utfärdas av Transportstyrelsen. Utredningen anser att det är lämpligast att samma myndighet som i dagsläget hanterar certifikat får utfärda även de motorcertifikat som kontrollförordningen kräver. Kravet på motorcertifikat är klart uttryckt i kontrollförordningen och ska inte regleras i svensk lag. Hur utfärdandet av sådana ska gå till regleras lämpligast i Transportstyrelsens föreskrifter.

Motorstyrkan ska anges i fiskelicensen och det är förbjudet att fiska med ett fiskefartyg som har en motor vars maskinstyrka överstiger den som angetts i fiskelicensen. Medlemsstaterna ska se till att den certifierade maskinstyrkan inte överskrids. Det innebär att

vi bör föra in detta i straffbestämmelserna, att det är ett brott att fiska med ett fiskefartyg vars motorstyrka överskrider den som angetts i fiskelicensen eller i motorcertifikat.

### *Övervakning*

Bestämmelserna om kontrollobservatörer är nya (artikel 73). När rådet har etablerat ett gemenskapsobservationsprogram ska det finnas kontrollobservatörer ombord på fiskefartyg för att tillse att de följer bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken. När rådet har etablerat ett sådant program som nämns i artikeln reglerar denna när och hur kontrollobservatörerna ska agera. Artikeln bör inte innebära någon lagreglering från utredningens sida.

### *Elektronisk databas*

Varje medlemsstat ska upprätta en elektronisk databas med alla inspektions- och övervakningsrapporter som utarbetats av deras tjänstemän och hålla den uppdaterad. Tillämpningsföreskrifter ska antas i enlighet med artikel 119 vilket innebär att skyldigheten för svensk del inte uppstår förrän så har skett. När det gäller register är ett grundproblem att det i dag inte framgår av lagstiftningen att Fiskeriverket ska och får föra ett register och det råder oklarhet om sekretessfrågor. Som kommer att framgå närmre av 9.1.4 föreslår jag att registret över fiskefartyg även fortsättningsvis förs av den förvaltande myndigheten. Skälet är att ansökan om fiskelicens måste avslås om det tak EU har satt för fiskekapacitet överskrids. Denna hantering har tidigare skett inom fartygstillståndet och ska även fortsättningsvis precis som tidigare följa av föreskrifter. Bemyndigande ska finnas i fiskevårdslagen. En grundförutsättning är dock förstas att myndigheten får föra register och att sekretessfrågorna är klara.

Fiskeriverket har begärt att Fiskelagsutredningen klarlägger frågan. En betydande faktor i sammanhanget är dock att regeringen i september 2009 har beslutat att en ny havsmiljömyndighet ska bildas för att stärka och effektivisera arbetet med hav och vatten. I första hand är det delar av Naturvårdsverket, Fiskeriverket och de fem vattenmyndigheterna som ska läggas samman till en myndighet som får ansvar för frågor om förvaltning av havs- och vattenmiljön. En utredning tillsattes om hur den nya myndigheten ska organiseras. Ut-

redaren lämnade sitt betänkande, En myndighet för havs- och vattenmiljö (SOU 2010:8), i februari 2010. Avsikten är att myndigheten ska kunna inrättas fr.o.m. 1 januari 2011. Regeringens utgångspunkt är att Fiskeriverket ska upphöra i och med att den nya myndigheten bildas. Avsikten är dock inte att några verksamheter inom Fiskeriverket ska upphöra. De verksamheter inom Fiskeriverket som inte ska föras över till den nya myndigheten ska förläggas till mest lämplig myndighet. Regeringen kommer snarast att tillsätta en utredning som ska ta fram förslag på hur detta ska ske. Innebörden är alltså att annan myndighet än Fiskeriverket i framtiden kommer att ha förvaltningsansvar för fisket.

En slutsats är därmed att det i nuläget är oklart vilken myndighet/myndigheter som ska förvalta fisket och vilka möjligheter den myndigheten har att föra register och i vilka sekretessregler som gäller. Därmed framstår det också oklart om register- och sekretessfrågan kommer att behöva utredas. Om så ska ske kan arbetet påbörjas först när det är klart vilken myndighet som ska överta förvaltningen av fisket.

### *Pricksystem*

Med artikel 92 införs ett pricksystem för allvarliga överträdelser. Artikel 92 i kontrollförordningen säger att medlemsstaterna ska tillämpa ett pricksystem för allvarliga överträdelser enligt artikel 42.1 (a) i rådets förordning (EG) nr 1005/2008 enligt vilket den som innehar en fiskelicens ska tilldelas ett lämpligt antal prickar vid en överträdelse av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken. I rådets förordning (EG) nr 1005/2008 av den 29 september 2008 om upprättande av ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske (IUU-förordningen) står i artikel 42.1(a) ”I denna förordning avses med allvarlig överträdelse de verksamheter som anses utgöra IUU-fiske enligt artikel 3”.

När en fysisk person har gjort sig skyldig till eller en juridisk person hålls ansvarig för en allvarlig överträdelse av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken ska innehavaren av fiskelicensen tilldelas ett lämpligt antal prickar till följd av överträdelsen. Tilldelade prickar ska överföras till en eventuell framtida innehavare av licensen för det berörda fiskefartyget om fartyget säljs, överförs eller på annat sätt byter ägare efter dagen för överträdelsen.

När det totala antalet prickar uppgår till eller överstiger ett fastställt antal prickar ska fiskelicensen automatiskt dras in under en period om minst två månader. Tiden ska vara fyra månader om det är andra gången, åtta månader om det är tredje gången och ett år om det är fjärde gången. Om innehavaren av fiskelicensen uppnår föreskrivet antal prickar en femte gång ska fiskelicensen återkallas permanent.

Medlemsstaterna ska också inrätta ett pricksystem enligt vilket befälhavaren på ett fartyg tilldelas ett lämpligt antal prickar för en allvarlig överträdelse av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken.

Innehavaren av fiskelicensen ska ha rätt till rättslig prövning i enlighet med nationell rätt.

Enligt artikel 93 ska medlemsstaten registrera alla överträdelser av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken som fartyg som för deras flagg eller deras medborgare gör sig skyldiga till i ett nationellt register. I detta register ska sanktioner som utdömts och det antal prickar som påförts registreras.

Frågan är vad detta innebär för Sverige. Det pricksystem som nämns i artikel 92.1 ska enligt artikel 92.5 utarbetas på gemenskapsnivå då det där hänvisas till artikel 119. Klart är ju att vi måste tillämpa detta pricksystem för allvarliga överträdelser när det kommer. Här är det dock så tydligt uttryckt i kontrollförordningen att det inte torde krävas ytterligare lagreglering i nationell lag. Det blir dock behörig nationell myndighet som ska göra bedömningen av vad som är att anse som en allvarlig överträdelse. Den behöriga myndigheten, vilket i dagsläget är Fiskeriverket, får anses ha den nödvändiga kompetensen för att göra dessa bedömningar (jfr. resonemanget om sanktionsavgifter i avsnitt 9.2.13). Även här får förutsättas att det kommer tas fram riktlinjer för vilka överträdelser som normalt är att bedöma som allvarliga. Vi måste också tillse att innehavaren av fiskelicensen kan få en rättslig prövning enligt svensk lag av antalet påförda prickar. Det innebär att sex månader efter det att tillämpningsföreskrifterna trätt ikraft och pricksystemet för allvarliga överträdelser ska börja tillämpas får den behöriga myndigheten tillse att deras beslut om att tillföra en innehavare av fiskelicens prickar blir möjliga att överklaga. Här krävs ju också att Sverige inrättar den databas som nämns i artikeln. Det sker lämpligast hos den förvaltande myndigheten. Även här bör väl möjligen register- och sekretessfrågor utredas i framtiden (jämför vad som anförts under rubriken Elektronisk databas).



Ett problem utgör artikel 92.6 där det sägs att medlemsstaterna ska inrätta ett pricksystem som ger befälhavare lämpligt antal prickar när de gör sig skyldiga till en överträdelse av den gemensamma fiskeripolitiken. Artikel 92 är inte tillämplig förrän sex månader efter det att tillämpningsföreskrifterna trätt i kraft. Det innebär att pricksystemet för allvarliga överträdelser kommer att finnas innan det är dags att tillämpa artikel 92. Det rimligaste vore att systemet för befälhavare korresponderar med pricksystemet för allvarliga överträdelser. Att utarbeta ett pricksystem för befälhavares överträdelser är en sak som lämpligen är för detaljerad för att passa in i ett ramverk som fiskevårdslagen. Möjligen skulle den kunna tänkas höra hemma i fiskeförordningen men eftersom det är lämpligast att invänta gemenskapsrättens pricksystem innan detta utarbetas framstår det inte som möjligt att göra det inom ramen för utredningen. Troligen hör den bäst hemma i den förvaltande myndighetens föreskrifter. Som tidigare nämnts kommer den förvaltande myndigheten att ha ett generellt bemyndigande att göra allt det som EU-rätten kräver.

#### *Kommissionens åtgärder*

Nytt i kontrollförordningen är också att kommissionen ges möjlighet att besluta om att avbryta utbetalningarna av ekonomiskt stöd från gemenskapen som en metod för att se till att medlemsstaterna följer målen för den gemensamma fiskeripolitiken. Kommissionen ges också en möjlighet att besluta om stängning av fiske om en medlemsstat inte fullgör vissa skyldigheter. Detta är dock reglerat i kontrollförordningen och innebär ingen lagändring för svensk del.

#### *Uppgifter och information*

Medlemsstaterna ska senast den 31 december 2013 upprätta en datoriserad databas för validering av uppgifter som registrerats i enlighet med kontrollförordningen (artikel 109).

Varje medlemsstat ska dessutom senast den 1 januari 2012 upprätta en officiell webbplats som är tillgänglig via Internet. Vad denna webbplats ska innehålla är utförligt reglerat i kontrollförordningen. Det innebär ju dock att Sverige måste inrätta en sådan webbplats för att uppfylla reglerna (artikel 114).

*Ytterligare nyheter*

På ett antal ställen i kontrollförordningen talas det om att en enda myndighet ska samordna kontrollaktiviteterna från samtliga kontrollmyndigheters verksamhet. Det betyder att detta i framtiden måste anges i instruktionen till den myndighet som ska överta huvudansvaret för fiskefrågorna.

Vad gäller kontroll av skyddade fiskeområden så sägs att fiskeverksamhet som gemenskapens fiskefartyg och tredje länders fiskefartyg bedriver i fiskeområden där rådet har fastställt fiskebegränsning ska kontrolleras av kustmedlemsstatens centrum för fiskerikontroll. Denna ska ha ett system för att upptäcka och registrera att fartyg seglar in, genom och ut ur området med fiskebegränsning (artikel 50).

Regler om omlastning har funnits redan i den förra kontrollförordningen. Nu införs däremot ett förbud mot omlastning till havs (artikel 20).

Att det införs generella bestämmelser om realtidsstängning av fiskerier är nytt (artikel 51–54). Det finns dock sedan tidigare bestämmelser om realtidsstängning av fiskerier för t.ex. Västerhavet. Fiskeriverket har pekat på att det här kan finnas ett potentiellt problem. Fiskeriverket har uppgett att de redan har ett problem när det gäller rådets förordning (EG) nr 43/2009 av den 16 januari 2009. Problemet är att det i artikel 53.2 i kontrollförordningen anges att medlemsstaterna ska besluta om realtidsstängning i det berörda området utan dröjsmål. Frågan är om detta är uppfyllt när beslutet inte blir gällande förrän det har kungjorts i Fiskeriverkets författningssamling. Enligt uppgift från Jordbruksdepartementet har de lämnat frågan vidare till Justitiedepartementet där frågan för närvarande utreds.

En annan nyhet är att alla partier med fiskeri- och vattenbruksprodukter ska vara spårbara i alla led (artikel 58).

Genom kontrollförordningen införs också större krav på vägningen av fiskeprodukter (artikel 60).

Med kontrollförordningen blir det något svårare för en medlemsstat att vägra en annan medlemsstat att utföra vissa inspektioner. Enligt artikel 81 får nämligen en medlemsstat endast avslå en begäran om detta är nödvändigt av tvingande anledning. Avslag med motivering ska utan dröjsmål översändas till den ansökande medlemsstaten och till kommissionen.

### 3.1.3 Strukturåtgärder

När EU:s fiskepolitik reviderades 2002 infördes ett nytt system för att begränsa EU-fiskeflottans kapacitet. Skälet till begränsningen är att den gemensamma fiskeflottans fångstkapacitet överstiger fiskens förmåga att föröka sig. Fartygskapaciteten uttrycks i bruttoton och motorstyrka. Målsättningen är att kapaciteten ska minska.

Av grundförordningens artiklarna 11–13 framgår följande: Medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att anpassa fiskekapaciteten för sina flottor så att en stabil och varaktig balans uppnås mellan fiskekapacitet och fiskemöjlighet. Kommissionen beslutar enligt artikel 12 om varje medlemsstats tillåtna fiskekapacitet. Den uttrycks i bruttoton och motorstyrka. Medlemsländerna får inte överskrida kapaciteten. Utträde ur flottan med offentligt stöd ska endast tillåtas om kapaciteten inte ersätts. Inträde av ny kapacitet utan offentligt stöd ska kompenseras av ett tidigare tillbakadragande utan offentligt stöd av minst samma kapacitet. Som framgått innehåller även den nya kontrollförordningen bestämmelser om detta, jfr. rubriken kontroll av flottförvaltningen.

För att underlätta omstruktureringen av fiskeflottorna ger EU finansiellt stöd till medlemsländerna. Stöd kan utgå för skrotning av fartyg, för att förbättra arbetsmiljö och säkerhet på båtar, för mer selektiva fiskemetoder och till projekt som arbetar med att utveckla metoder som främjar avsättningen av fiskeprodukter. För perioden 2000–2006 har Sverige tilldelats 65 miljoner euro, eller ca 100 miljoner kronor om året, i stöd från EU genom Fonden för fiskets utveckling. Medlen har använts som investeringsstöd för investeringar inom beredningsindustri, vattenbruk och ombord på fiskebåtar samt som projektstöd till nyskapande åtgärder som marinbiologiska utbildningar för fiskare, spårbarhet och flottdeders återskapande (Tidigare nämnda Rapporten från riksdagen 2007/08: RFR3 s. 113 och SOU 2005:27 3.4.2).

Det förekommer att fiskeföretag inom gemenskapen flyttar över nationsgränserna för att kunna ta del av andra länders nationella kvoter. Medlemsländerna försöker på olika sätt skydda sina fiskeresurs. Detta sker genom nationella regler om fartygstillstånd. Om dessa regler är förenliga med EU-rätten har prövats av EU-domstolen i ett stort antal mål. Vi återkommer till frågan om anknytning i 9.1.9.

### 3.1.4 En utvärdering av den gemensamma fiskeripolitiken

Kommissionen har under 2009 påbörjat en utvärdering av den gemensamma fiskeripolitiken, eftersom den i grunden ska förändras från år 2012. Kommissionen har gett ut en grönbok, reform av den gemensamma fiskeripolitiken, rapport från april 2009.

#### *Inledning*

Rapporten inleds med ett konstaterande om att den nuvarande gemensamma fiskeripolitiken inte fungerat tillräckligt bra. Den har i stället lett till överfiske, överdimensionerade fiskeflottor, stora subventioner, svag ekonomisk återhämtningsförmåga och minskade fångster för Europas yrkesfiskare. Kommissionen menar att det krävs en fullständig och genomgripande reform. Syftet med grönboken är att starta en diskussion om reformen. Debattinlägg ska ha lämnats till kommissionen senast den 31 december 2009.

#### *Den nuvarande gemensamma fiskeripolitiken och dess resultat*

De marina ekosystemen i europeiska vatten sägs i rapporten ha potential för fiskbestånd med hög produktivitet. De flesta bestånden ska dock ha fiskats ned, 88 % av gemenskapens bestånd fiskas över maximal hållbar avkastning, 30 % av dessa bestånd ligger under säkra biologiska gränser.

De flesta av EU:s fiskeflottor går antingen med förlust eller ger mycket små vinster. Detta beror på en kronisk överkapacitet. De senaste årens kapacitetsminskning har inte åtgärdat detta. Igenomsnitt har flottorna minskat med endast 2 % om året. Detta har i princip omintetgjorts av den tekniska utvecklingen av fiskeeffektiviteten som beräknas ha ökat till 2–3 % per år.

En konsekvens av den onda cirkeln av överfiske, överkapacitet och låg ekonomisk återhämtningsförmåga skulle vara att det ger ett starkt politiskt tryck om att öka fiskemöjligheterna på kort sikt på bekostnad av näringens framtida hållbarhet. Detta tryck har fått näringen och medlemsstaterna att begära oräkneliga avvikelser, undantag och särskilda åtgärder. I många fall har näringen hittat olika sätt att motverka dessa åtgärders kortsiktigt negativa ekonomiska effekter, vilket skapat ett behov av ännu mer detaljerade åtgär-

der. Det har lett till en komplicerad, dyr och svåröverskådlig förvaltning.

Därtill kommer det omfattande offentliga stödet till fiskenäringen. Utöver direktstöd från den Europeiska fiskerifonden och nationella stöd omfattas näringen av ett antal indirekta stöd där undantaget från bränsleskatt är det viktigaste. Till skillnad från andra sektorer skulle fisket också gynnas av fri tillgång till de naturresurser näringen nyttjar. Näringen behöver inte bidra till offentliga förvaltningskostnader som är förknippade med dess verksamheter, t.ex. kontroll och säkerhet till havs. I de flesta medlemsstater har det beräknats att kostnaden för fisk som belastar den offentliga budgeten överstiger det totala värdet på fisken. Det skulle förenklat betyda att de europeiska medborgarna betalar två gånger för fisken, en gång i affären och en gång via skattsedeln.

### *De strukturella felen*

Kommissionen anser att problemen beror på följande fem strukturella fel:

- Överkapaciteten i flottorna
- Vagt formulerade politiska mål
- Beslutsfattandet uppmuntrar till kortsiktigt tänkande
- Regelverket ger inte näringen tillräckligt ansvar
- Bristande politisk vilja att se till att bestämmelserna följs. Näringen efterlever inte bestämmelserna

### *Möjliga åtgärder mot överkapaciteten*

Enligt rapporten måste framtidens gemensamma fiskeripolitik ha inbyggda mekanismer som säkerställer att fiskeflottorna står i proportion till de tillgängliga fiskbestånden. Detta skulle vara en förutsättning för att andra delar av politiken skulle fungera.

Man har redan på olika sätt försökt åtgärda problemet. EU har upprepade gånger försökt genomföra strukturåtgärder som exempelvis bidragssystem för skrotning av fartyg. Erfarenheterna visar dock att ett permanent system för skrotning inte minskar kapaciteten, eftersom verksamhetsutövarna tar med skrotningspremien i beräkningen vid framtida investeringsbeslut.

I rapporten anges vidare att användningen av marknadsinstrument som överförbara fiskerättigheter kan vara ett effektivare och mindre kostsamt sätt att minska överkapaciteten. Det skulle också lägga en större del av ansvaret på näringen. Flera medlemsstater har på senare år närmat sig användningen av sådana instrument. Det har i allmänhet lett till mer rationella investeringsbeslut och kapacitetsminskningar. Sådana system skulle kunna kompletteras med skyddsklausuler som förhindrar stor ägarkoncentration eller negativa effekter på det småskaliga fisket och kustsamhällen. I rapporten ställs där efter följande frågor:

- Bör kapaciteten begränsas genom lagstiftning? Om ja, på vilket sätt?
- Är lösningen ett engångsbidrag för skrotning?
- Kan överförbara rättigheter (individuella eller kollektiva) användas mer för att stödja kapacitetsminskning för storskaliga flottor? Vilka skyddsklausuler bör införas om ett sådant system genomförs? Kan andra åtgärder vidtas med samma verkan?
- Bör detta val överlåtas åt medlemsstaterna eller behövs det gemensamma standarder på regionsnivå eller EU-nivå?

#### *Fokusering på politiska mål*

I den nuvarande förordningen om den gemensamma fiskeripolitiken anges att den ska säkerställa att levande akvatiska resurser nyttjas på ett hållbart sätt i ekonomiskt, miljömässigt och socialt hänseende. Det saknas prioritering mellan dessa mål. Det finns egentligen inte någon konflikt mellan ekologiska, ekonomiska och sociala mål på lång sikt. De sociala målen som sysselsättning har dock ofta åberopats för att motivera mer generösa kortsiktiga fiskemöjligheter. Resultatet har dock blivit att beståndens situation hotas ytterligare och därmed även framtiden för de fiskare som är beroende av dem. Det skulle därför vara viktigt att alla kompromisser är förenliga med den långsiktiga ekologiska hållbarheten. Det skulle innebära en övergång till fiske inom den maximalt hållbara avkastningen, ett avskaffande av bruket att kasta fångst överbord och ett säkerställande av ett fiske med begränsade negativa effekter för ekologin. Därefter ställs dessa frågor:

- Hur kan målen för ekologisk, ekonomisk och social hållbarhet fastställas på ett entydigt sätt med tydliga prioriteringar som ger vägledning på kort sikt och säkrar fiskets långsiktiga hållbarhet och livskraft?
- Bör framtidens gemensamma fiskeripolitik syfta till att behålla sysselsättningen i fiskerinäringen eller bör den syfta till att skapa alternativa arbetstillfällen i kustsamhällena genom den integrerade havspolitik och annan EU-politik?
- Hur kan indikatorer och mål för genomförandet fastställas som ger riktig vägledning för beslutsfattande och ansvarsfrågor? Hur ska tidsramarna för målen fastställas?

#### *Fokusering på en beslutsram med långsiktiga kärnprinciper*

I rapporten anges att beslutsramen för den gemensamma fiskeripolitiken inte skiljer mellan principer och genomförande utan att alla beslut fattas på högsta politiska nivå. Det skulle ha lett till en fokusering på kortsiktiga överväganden. Vidare skulle de detaljerade rådsförordningarna försvåra ett flexibelt genomförande.

Enligt Lissbonfördraget kommer medbeslutandeförfarandet (rådet och Europaparlamentet fattar gemensamma beslut) gälla för alla fiskebeslut utom för fastställandet av de årliga fiskemöjligheterna.

Ett alternativ skulle vara att delegera mer av dagens detaljerade förvaltning till ett kommittéförfarande. Ett annat skulle vara att förlita sig på särskilda regionala förvaltningslösningar. Bl.a. följande frågor ställs:

- Hur kan vi förtydliga den nuvarande fördelningen av ansvar mellan beslutsfattande och genomförande för att främja ett långsiktigt perspektiv och ett sätt att effektivt uppnå målen? Vad bör delegeras till kommissionen, till medlemsstaterna och till näringen?
- Är det bra med decentraliserade beslut om tekniska frågor?
- Hur kan aktörernas rådgivande roll förbättras? Hur skulle den rådgivande kommittén för fiske och vattenbruk och de regionala rådgivande nämnderna kunna anpassas till ett regionaliserat angreppssätt?

*Uppmuntra näringen till att ta mer ansvar för genomförandet av den gemensamma fiskeripolitiken*

Näringen skulle kunna ges mer ansvar genom självförvaltning. Resultatbaserad förvaltning är en möjlig väg i denna riktning. En resultatbaserad förvaltning skulle minska bördan av detaljerad förvaltning av tekniska frågor för både näringen och beslutsfattarna. Den skulle behöva kopplas till en omvänd bevisbörda, näringen skulle behöva bevisa att den bedriver sin verksamhet på ett ansvarsfullt sätt för att få tillgång till fiske.

Det finns enligt rapporten redan många exempel på självförvaltning i Europa. En del producentorganisationer förvaltar sina medlemmars kvotutnyttjande och har infört privata påföljder för sådana som överskrider sina individuella kvoter på bekostnad av andra. Det finns exempel på grupper av fartyg som har tagit på sig bevisbördan genom att tillhandahålla uttömmande dokumentation av sina fångster, ofta som ett svar på trycket från beredningsföretag och återförsäljare för att förbättra spårbarheten.

Inom ramen för en gemensam fiskeripolitik som ger mer rättigheter till fångstsektorn och lättar mikroförvaltningens börda för näringen kommer det att vara relevant att ta upp frågan om delade kostnader för fiskeförvaltningen. Hittills har fiskenäringen fått fri tillgång till en offentlig resurs och förvaltningskostnaderna har i princip burits av skattebetalarna. Bl.a. följande frågor ställs.

- Hur kan mer ansvar ges till näringen?
- Hur kan fångstsektorn bäst struktureras för att ta ansvaret för självförvaltning? Bör producentorganisationerna göras till organ genom vilka näringen tar på sig förvaltningsansvar? Hur garanterar man att producentorganisationerna är representativa?
- Vilka skyddsmekanismer och övervakningsmekanismer krävs för att se till att fångstsektorns självförvaltning inte misslyckas?
- Bör fångstsektorn ta på sig ett ökat ekonomiskt ansvar genom att betala för rättigheter eller dela förvaltningskostnaderna, t.ex. kontroll? Bör detta endast gälla för storskaligt fiske?



### *Efterlevnaden*

I rapporten hänvisas till en rapport av revisionsrätten från november 2007. I den beskrevs bristerna i kontrollen av fisket i den Europeiska unionen. Kontrollen av fisket har i allmänhet varit svag, påföljderna är inte avskräckande och inspektionerna inte tillräckligt täta för att uppmuntra efterlevnad. Inga kontroller har heller byggts in i systemet för att säkerställa att medlemsstaterna endast får tillgång till gemenskapsfinansiering om de uppfyller sina grundläggande kontroll- och bevarandeskyldigheter. Detta skulle utöver överfiske lett till ett starkt motstånd mot politiken, eftersom den inte uppfattats som enhetlig. Med anledning av den rapporten har därför kommissionen lagt fram ett nytt förslag till kontrollförordning. Avsnittet avslutas med följande frågeställningar:

- Hur kan systemet för datainsamling förbättras?
- Vilka tillsynsmekanismer är bäst, centraliserade eller decentraliserade?
- Ska det finnas en koppling mellan medlemsländernas kontrollskyldighet och tillgång till gemenskapsfinansiering?
- Kan en ökad självförvaltning från näringens sida bidra till förbättrad efterlevnad? Kan förvaltning på de geografiska regionernas nivå bidra till samma sak?

### *Det småskaliga kustfisket*

Enligt rapporten har fisket med sin stora andel små och medelstora företag en stor betydelse för samhällskulturen och den kulturella identiteten för många av Europas kustområden. Om fiskeflottornas kapacitet i framtiden ska anpassas till fiskemöjligheterna kommer det att leda till att den totala sysselsättningen inom fångstsektorn går ner. Det är enligt rapporten ett legitimt mål att försöka skydda de mest utsatta kustområdena från denna trend. I rapporten anförts vidare följande:

Ett sätt skulle kunna vara att ha differentierade förvaltningssystem: ett för storskaliga flottor, där det centrala är kapacitetsanpassning och ekonomisk effektivitet, och ett annat för mindre fiskeflottor i kustområden, där fokus bör ligga på sociala mål.

Arrangemangen för det storskaliga segmentet skulle då kunna innefatta ekonomiska incitament för anpassning av fiskeflottor (t.ex. marknadsbaserade tilldelningsmekanismer) medan det småskaliga kustfisket skulle kunna förvaltas genom direkt tilldelning av kvoter eller ansträng-

ningar eller genom kollektiva system. Strategin för offentligt finansiellt stöd skulle vara olika för de två segmenten: den storskaliga flottan skulle förväntas klara sig utan ekonomiskt stöd, medan offentlig finansiering kan hjälpa det mer småskaliga segmentet att anpassa sig till de ändrade villkoren efter GFP-reformen och därigenom stärka dess ekonomiska livskraft och bevara dess bidrag till kustsamhällets liv.

Många fartyg är små och deras påverkan på miljön är begränsad, men även det småskaliga fisket kan skada känsliga livsmiljöer längs kusterna och den samlade effekten kan vara betydande med reella konsekvenser för bestånden. Det finns fall där små- och storskaliga flottor fiskar efter samma fiskbestånd. Ett differentierat system måste vara noga genomtänkt för att kunna säkra ekologisk hållbarhet för de bestånd som dessa fiskesamhällen är beroende av. Samtidigt som övergripande principer och standarder måste gälla över hela EU, bör det fattas särskilda beslut för småskaliga flottor i så nära samarbete med kustsamhället som möjligt. (rapporten, avsnitt 5.1).

I rapporten anförs också att systemet med att fiskemöjligheterna 12 nautiska mil från kusten som huvudregel är förbehållet medlemsstaternas egna nationella flottor fungerat väl. I framtiden skulle det möjligen kunna vara förbehållet fartyg för småskaligt fiske.

I rapporten anförs vidare bl.a. att principen om relativ stabilitet (medlemsstaternas andel av varje gemenskapskvot bör vara konstant över tiden) inte är en tillräckligt flexibel modell och därför möjligen bör avskaffas. Vidare fungerar inte marknadsmekanismerna för handel effektivt. Den gemensamma fiskeripolitiken måste också integreras i ett bredare havspolitiskt sammanhang, exempelvis kommer klimatförändringen att få allvarliga konsekvenser för havsmiljön. Kunskapsbasen för politiken bör också förbättras. Slutligen bör vattenbrukets roll inom den gemensamma fiskeripolitiken diskuteras.

*Fiskeriverkets rapport i samråd med Naturvårdsverket "Analyser av den gemensamma fiskeripolitiken och dess framtida utformning" – maj 2009*

Fiskeriverket har i samråd med Naturvårdsverket på regeringens uppdrag analyserat den gemensamma fiskeripolitiken och dess framtida utformning. Myndigheterna finner att den förda politiken inte lyckats förhindra överfiske, överdimensionerade fiskeflottor, bristande lönsamhet och minskade fångster för Europas yrkesfiskare. Orsakerna ligger huvudsakligen i grundläggande strukturella brister. Nedan presenteras huvuddragen i myndigheternas analys kring fiskeripolitikens brister och förslag till åtgärder.

### Målen

Fiskeripolitikens mål måste, till skillnad från de nuvarande, vara tydligt formulerade och inbördes prioriterade. Målen ska vara vägledande i förvaltningsbesluten. Ramen ska vara att ekosystemansatsen tillämpas. Fiskeripolitikens mål ska struktureras och prioriteras efter ekosystemtjänsternas huvudkategorier.

Fiskeripolitiken ska tillförsäkra konsumenter sunda livsmedel genom att nyttja det akvatiska ekosystemet så nära maximalt utbyte som möjligt utan att riskera den biologiska mångfalden och systemets motståndskraft emot störningar.

Fiskeripolitiken ska bidra till den maritima politiken. Detta ska manifesteras genom att hänsyn tas till sektorns inverkan på det akvatiska ekosystemets reglerande och stödjande funktioner, såsom syreproduktion, närsaltsbalans och nedbrytning av miljögifter.

Fiskeripolitiken ska bidra till att fiskesektorn skapar sysselsättning, inkomst, rekreationsmöjligheter och tjänar som bärare av ett kulturarv. Fiske ska ge rimlig levnadsstandard för sektorns utövare, vilket förutsätter att politiken säkerställer en kontinuerlig anpassning av fångstkapaciteten till tillgängligt resursutrymme.

### Det vetenskapliga beslutsunderlaget

Den biologiska rådgivningen kan i huvudsak fortsätta med samma organisation som nu, men baseras på analys av fiskerier och hela fiskekosystemet, samt ge råd över längre tidshorisont.

Som ett nytt steg efter den biologiska rådgivningens redovisning av olika scenarier bör en vetenskapligt baserad ekonomisk- och samhällsvetenskaplig konsekvensanalys av alternativen göras.

### Beslutsprocessen

För närvarande fattas allt för många beslut på högsta politiska nivå – man skiljer inte mellan principer och genomförande och har en fokusering på kortsiktiga överväganden. En delegering av beslutsbefogenheter från ministerrådet bör ske. Grundprincipen ska vara att en rådsförordning utgör en ram där mål och riktlinjer ställs upp för att sedan genomföras på en lägre nivå. Därutöver föreslås:

- Att en delegering av genomförande- och tillämpningsbestämmelser sker till Europeiska kommissionen genom ett förstärkt kommittologiförfarande, i vilket medlemsstaterna ges ett starkare

inflytande över beslutsprocessen. En regionalisering kan i första hand ske genom att ett regionalt kommittologiförfarande inrättas.

- Att såväl medlemsstaterna som andra intressenter får ett ökat inflytande i beredningsförfarandet genom ett förstärkt samrådsförfarande. Kommissionen bör åläggas en strikt samrådsskyldighet innan förslag presenteras.

### Rättighetsbaserad förvaltning

Vanliga rättigheter som definieras i en rättighetsbaserad förvaltning är tillträde till ett begränsat område, rätt att fiska ett antal dagar och rätt att göra ett visst uttag från ett bestånd under en tidsperiod. Definierade fiskerättigheter kan vara ett instrument för att reducera flottkapaciteten. Myndigheterna gör följande överväganden:

- Man bör överväga att systematiskt införa tidsbegränsade dispositionsrätter för delar av flottan och lägga en del av förvaltningskostnaderna på näringen, på liknande sätt som görs inom miljöområdet.
- Om fiskeripolitiken förändras så att det blir möjligt att köpa och sälja rättigheter över nationsgränserna mister förhandlingarna om årliga kvotuttag sin nationella anknytning och den relativa stabiliteten urholkas. Handel bör då vara möjligt endast med vissa rättigheter t.ex. fisket utanför ett definierat kustområde eller enbart för vissa arter.
- Fiskerier har olika karaktär och olika stark koppling till lokala kustsamhällen. Myndigheterna föreslår att det utreds hur och om en viss kustnära zon kan avsättas för enbart fartyg med en viss specifikation och definierade anknytningsförhållanden.

### Överkapaciteten i fiskeflottan

Det främsta problemet att beakta i en översyn av den gemensamma fiskeripolitiken är överkapaciteten, som har både biologiska och ekonomiska orsaker. För att få en långsiktigt lönsam fiskeflotta krävs en reduktion av kapaciteten. Skälen till att detta inte sker med nuvarande instrument är flera. Minskade, icke-fullständigt fördelade och avgränsade, fiskemöjligheter ökar konkurrensen och driver fram ökad fångstkapacitet. De tak för motorstyrka och tonnage som finns medger flera undantag. Subventioner minskar fiskets kostnader och offentliga medel till skrotning uppmuntrar till större risktagande.

För att komma ur denna situation föreslår myndigheterna bl.a.:

- Att indikatorerna för fiskeflottan, BT och kW, bör kompletteras med andra indikatorer som bättre belyser fiskeflottans relation till befintliga resurser.
- Att tydligare dispositionsrättigheter för enskilda eller grupper av företag införs.
- Att varje medlemsstat åläggs en kapacitetsminskning av 2–4% per år, motsvarande den kontinuerliga tekniska effektiviseringen med ett oförändrat tonnage.
- Att mot bakgrund av subventionernas negativa effekter dessa avskaffas i så stor utsträckning som möjligt.

### Fiskerikontrollen

Fiskerikontrollen omfattas inte av översynen av den gemensamma fiskeripolitiken. I stället är fiskerikontrollen föremål för en pågående översyn. Ett antal faktorer som är viktiga från kontrollperspektiv behöver dock ses över när nya regler för förvaltningen av fisket utformas. I dag finns bestämmelser som är beslutade trots att de i princip är omöjliga eller mycket dyra att följa upp. Vid besluten om dessa regler har systematiken för kontroll inte analyserats i tillräcklig grad. Detta kan i en ny fiskeripolitik förbättras genom:

- Att konsekvensanalys för uppföljning och tillsyn sker vid all utformning av nya förvaltningsregelverk, så att regler blir kontrollerbara och enkla att efterleva.
- Att mer regionala hänsyn tas i förvaltningsbestämmelser.
- Att proportionaliteten mellan kontrollregler och administrativ börda för fisket ses över.
- Att medlemsstaterna ges större frihet att, med utgångspunkt i riskanalysbaserade kontroller, reglera kontrollförfarandet nationellt utifrån uppställda målformuleringar.
- Att kommissionens inspektionsförfarande stärks och får ett revisionsperspektiv.

### Den relativa stabiliteten

En övergång till mer insatsreglerad förvaltning innebär att fördelningen av fiskemöjligheter sannolikt kräver ett annat system än dagens relativa stabilitet. En framtida relativ stabilitet bör utformas som en konsekvens av en förvaltningsreform och inte vara en begränsande faktor.

Om den nya gemensamma fiskeripolitiken lämnar möjlighet till handel med kvoter eller fiskemöjligheter mellan medlemsländer finns ändå en möjlighet att behålla en relativ stabilitet för fisket i en kustzon där endast fartyg med en starkare anknytning till området får tillträde.

### De externa delarna av fiskeripolitiken

I den externa fiskeripolitiken samlas frågor med en internationell dimension. Det finns behov av att väga in såväl internationella havsmiljö- som utvecklingspolitiska konsekvenser även i beslut som nu betraktas som EU-interna. Detta kan ske genom:

- Att fastställa samstämmighetsmål för fiskesektorn och att besluta om riktlinjer för tillämpning av dessa.

Gemenskapens fiskepartnerskapsavtal med utvecklingsländer finansieras till två tredjedelar av gemenskapen. Avtalens överensstämmelse med utvecklingspolitiken bör stärkas genom:

- Att avtalen grundas på ett fiske på ett verkligt resursöverskott inom ett långsiktigt hållbart fiske.
- Att övervakningen av gemenskapens fiske inom avtalen är av samma kvalitet som i EU:s egna vatten.
- Att inför förhandling, liksom kontinuerligt under genomförandet, utvärdering sker av de ekonomiska och sociala konsekvenserna av avtalet för kuststaten ifråga.

### Vattenbruket

Vattenbruket bör fortsatt vara en del av den gemensamma fiskeripolitiken. Inom ramen för ekosystemansatsen bör även vattenbrukets bedrivande inkluderas genom att alternativen vildfångad och odlad fisk beaktas vid upprättande av förvaltnings- och återhämtningsplaner.

### 3.1.5 Lissabonfördraget

EU:s nya fördrag, Lissabonfördraget, undertecknades i december 2007 av företrädare för EU:s regeringar (Lissabonfördraget av den 13 december 2007 om ändringar i fördraget om Europeiska Unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen [EU:s officiella tidning 2007 C 306/1]). Efter det började processen med att godkänna fördraget i de 27 medlemsländerna. Godkännande kan ske antingen genom folkomröstning eller beslut i nationellt parlament. Den svenska riksdagen godkände fördraget den 20 november 2008. Irland har som enda medlemsland genomfört folkomröstning i frågan om godkännande av fördraget. Vid folkomröstningen, som ägde rum i juni 2008, fick nej-sidan en majoritet av de avgivna rösterna. En ny folkomröstning ägde rum i oktober 2009, då segrade ja-sidan. Den 1 december 2009 trädde Lissabonfördraget i kraft.

Lissabonfördraget innehåller till skillnad från det nuvarande EG-fördraget en fördragsmässig precisering av EU:s behörighet på fiskeriområdet. I det nya fördraget om EU:s funktionsätt förs nya bestämmelser in om EU:s kompetens som bl. a. anger artikel 3 att EU ska ha exklusiv befogenhet när det gäller bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. När det gäller fiskeripolitiken i övrigt ska däremot enligt artikel 4 EU och medlemsstaterna ha delad befogenhet. Vidare ändras i det nya fördraget avdelningsrubriken Jordbruk till Jordbruk och fiskeri och det slås fast att unionen ska fastställa en gemensam fiskeripolitik, som ingår i den inre marknaden (artikel 38). Det anges vidare att fördragets bestämmelser om jordbruk och den gemensamma jordbrukspolitiken även ska anses omfatta fiskerisektorn med beaktande av dess särskilda kännetecken. Enligt de nya reglerna kommer vidare Europaparlamentet att medverka såsom medbeslutande jämte rådet vid EU-lagstiftning på fiskeriområdet. (Se Prop. 2007/08:168 s 98 f, 186 f).

Lissabonfördraget innehåller därmed som framgått ingen begränsning av den kompetens som kan tillkomma EU vare sig till "havet" eller till "yrkesmässighet". På områden där EU inte är ensamt behörig ska EU emellertid alltid iaktta den s.k. subsidiaritetsprincipen (artikel 5.2 EG-fördraget). Det innebär att EU ska agera endast om och i den mån den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna. Det ska därvid motiveras varför en

planerad åtgärd bättre kan uppnås på gemenskapsnivå. EU:s åtgärder får inte gå längre än nödvändigt.

Lissabonfördraget innebär också att den tredje pelaren – straffrättsligt och polisiärt samarbete – integreras i det allmänna EU-samarbetet. Nedan ska kortfattat redogöras för Lissabonfördragets reglering av det straffrättsliga samarbetet i syfte att utröna om fiskeriområdet kan komma att beröras.

I Lissabonfördragets artikel 69 A anges att det straffrättsliga samarbetet inom unionen ska bygga på principen om ömsesidigt erkännande av domar och rättsliga avgöranden samt inbegripa tillnärmning av medlemsstaternas lagar. Den huvudsakliga beslutsregeln är kvalificerad majoritet inom ramen för det ordinarie lagstiftningsförfarandet. I artikel 69 A föreskrivs vidare att om det är nödvändigt för att underlätta det ömsesidiga erkännandet av domar och rättsliga avgöranden samt polissamarbete och rättsligt samarbete i sådana straffrättsliga frågor som har en gränsöverskridande dimension, får minimiregler beslutas. I dessa minimiregler ska skillnaderna mellan medlemsstaternas rättsliga traditioner och rättssystem beaktas. Minimireglerna ska omfatta:

- ömsesidig tillåtlighet av bevis mellan medlemsstaterna,
- personers rättigheter vid det straffrättsliga förfarandet,
- brottsoffers rättigheter,
- andra specifika delar av det straffrättsliga förfarandet, vilka rådet i förväg har reglerat genom ett beslut; vid antagandet av detta beslut ska rådet besluta med enhällighet efter Europaparlamentets godkännande.

Vidare anges att antagande av minimiregler inte hindrar medlemsstaterna från att behålla eller införa en högre skyddsnivå för personer.

De materiella straffrättsliga bestämmelserna finns i artikel 69 B. Detta stadgande anger att Europaparlamentet och rådet genom direktiv i enlighet med ordinarie lagstiftningsförfarande (dvs. kvalificerad majoritet) får fastställa minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder inom områden med särskilt allvarlig brottslighet med ett gränsöverskridande inslag till följd av brottens karaktär eller effekter eller av ett särskilt behov av att bekämpa dem på gemensamma grunder. Detta gäller följande områden av brottslighet: terrorism, människohandel och sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn, olaglig narkotikahandel, olaglig handel med vapen, penningtvätt, korruption, förfalskning av betalningsmedel, IT-brottslighet och organiserad



brottslighet. Det kan konstateras att fiskeriområdet inte ingår i denna uppräknning. Utöver det ovan angivna föreskrivs emellertid att med hänsyn till brottslighetens utveckling får rådet anta ett beslut där andra områden av brottslighet anges som uppfyller de kriterier som avses i denna punkt. I sådana fall ska dock enhällighet i rådet gälla. Genom ett sådant beslut synes även fiskeriområdet kunna bli föremål för införande av gemenskapsrättsliga minimiregler avseende brottsrekvisit och påföljder.

I artikel 69 B stadgas därutöver att om en tillnärmning av medlemsstaternas straffrättsliga lagar och andra författningar visar sig nödvändig för att säkerställa att unionens politik på ett område som omfattas av harmoniseringsåtgärder ska kunna genomföras effektivt, får minimiregler för fastställande av brottsrekvisit och påföljder på det berörda området meddelas i direktiv. I sådana fall ska dessa direktiv antas enligt samma ordinarie eller särskilda lagstiftningsförfarande som använts för beslutet om harmoniseringsåtgärderna i fråga. Även denna bestämmelser torde kunna ligga till grund för införandet av gemenskapsrättsliga minimiregler avseende brottsrekvisit och påföljder på fiskeriområdet.

### 3.1.6 IUU-förordningen

Under hösten 2008 har tillkommit en ny EU-förordning på kontrollområdet – rådets förordning (EG) nr 1005/2008 av den 29 september 2008 om upprättande av ett gemenskapsystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2847/93, (EG) nr 1936/2001 och (EG) nr 601/2004 samt om upphävande av förordningarna (EG) nr 1093/94 och (EG) nr 1447/1999 (EUT L 286, 29.10.2008, s. 1–32, Celex 32008R1005), härfter kallad IUU-förordningen. IUU-förordningen tillämpas från och med den 1 januari 2010.

IUU-förordningen syftar bl.a. till att garantera fiskbeståndens hållbarhet, förbättra situationen för gemenskapsfiskare som drabbas av illojal konkurrens genom olagliga produkter och stoppa importen av IUU-fiskeriprodukter (produkter som härrör från olagligt, orapporterat och oreglerat fiske) till gemenskapen genom åtgärder som omfattar hela leveranskedjan ("från nät till fat").

Bland de viktigaste regleringarna i IUU-förordningen kan nämnas följande:

- Införande av en EU-svartlista över fartyg som inte följer reglerna på fiskets område. Förordningen innehåller bl.a. bestämmelser om upprättandet av en sådan förteckning och konsekvenserna av att befinna sig på denna.
- Upprättande av ett certifieringssystem avsett att omfatta all import av fiskeriprodukter, med undantag för fiskeriprodukter som härör från inlandsfiske och vattenbruk.
- En tillnärmning inom gemenskapen av sanktionsnivån för allvarliga överträdelser, där det högsta sanktionsbeloppet ska vara minst fem gånger värdet på de fiskeriprodukter som erhållits genom de allvarliga överträdelser som begåtts.

IUU-förordningen redovisas närmare i avsnitt 4.2.9 och 4.2.10.

## 3.2 Internationella konventioner

I detta avsnitt ska några av de konventioner som Sverige är bundet av och som gäller fiske beskrivas och analyseras. Syftet är att klargöra om och hur konventionerna binder Sverige när det gäller fisket. Inledningsvis beskrivs den mycket centrala havsrättskonventionen som reglerar de olika ländernas jurisdiktion över haven. Vidare redogör vi för det internationella havsforskningsrådets (ICES) arbete. Dess arbete utgör i dag grunden för uppskattningar av bestånden.

Det finns vidare centrala konventioner som skyddar havsmiljön. Dessa är Helsingforskonventionen, OSPAR-konventionen, och Esbokonventionen. Därutöver finns det konventioner som skyddar djur och växter. Dessa är bl.a. Konvention om internationell handel med utrotningshotade arter av vilda djur och växter (CITES), Konventionen om biologisk mångfald, Bernkonventionen och Bonnkonventionen.

### 3.2.1 Havsrättskonventionen

Havsrättskonventionen, SÖ 2000:1, är en global FN-konvention. Den reglerar framförallt fördelningen av haven mellan de olika länderna, den anger alltså de olika ländernas jurisdiktion över haven. Havsrättskonventionen bygger på en uppdelning av olika slags vatten-

områden, nämligen inre vatten, territorialhav, den ekonomiska zonen, den angränsade zonen och det fria havet.

Med *inre vatten* avses de vattenområden som ligger innanför de s.k. baslinjerna. Grundregeln är att baslinjen består av lågvattenlinjen utmed kusten. Till inre vatten räknas därmed insjöar, vattendrag, kanaler, vid kusterna belägna hamnar, bukter och vikar samt vattenområden innanför och mellan öar, holmar och skär.

*Territorialhavet* är beläget utanför det inre vattnet. Detta angränsande havsområde anses utgöra en del av kuststatens territorium. Till territorialhavet räknas med vissa undantag det vattenområde som sträcker sig med en bredd av tolv sjömil från baslinjerna. En sjömil är 1852 meter.

*Angränsande zon:* Enligt havsrättskonventionen kan stater också inrätta en angränsande zon till territorialhavet. En sådan får sträcka sig 24 sjömil från baslinjen. Inom den angränsande zonen kan kuststaterna utöva kontroll inom vissa områden. Sverige har inte inrättat någon angränsande zon. Tidigare har regeringen uttalat att frågan om att inrätta en angränsande zon bör utredas. Frågan om att tillsätta en sådan utredning bereds i Regeringskansliet.

*Ekonomisk zon:* Staterna har enligt havsrättskonventionen även möjlighet att inrätta en ekonomisk zon som får sträcka sig 200 sjömil från baslinjen. Den ekonomiska zonen anses inte utgöra en del av kuststatens territorium, men ger vissa suveräna rättigheter. Kuststaten har inom den ekonomiska zonen suveräna rättigheter när det gäller att utforska, utnyttja och förvalta naturtillgångar och att t.ex. framställa energi från vatten, strömmar och vindar. Vidare har staterna jurisdiktion över sådana konstgjorda öar, anläggningar och andra inrättningar som i enlighet med konventionen har uppförts i den ekonomiska zonen. Sverige har inrättat en ekonomisk zon genom lagen (1992: 1140) om Sveriges ekonomiska zon.

*Det fria havet:* Vattenområdet som inte tillhör en stats inre vatten, territorialhav eller ekonomisk zon definieras som det fria havet. På det fria havet har alla stater samma rätt till fri genomfart, fiske, fri överflygning, vetenskaplig forskning och rätt att lägga ut undervattenskablar och rörledningar samt att uppföra konstgjorda öar (jfr för hela avsnittet om havsrättskonventionen Betänkandet av Utredningen om kustbevakningens befogenheter, Kustbevakningens rättsliga befogenheter, SOU 2008:55, s. 353–357).

### 3.2.2 Internationella havsforskningsrådet

Internationella havsforskningsrådet (ICES, International Council for the Exploration of the Sea) bildades redan 1902. I dag är 20 länder anslutna, bl.a. Danmark, Norge, och Sverige.

Till grund för rådets nuvarande arbete ligger en konvention från 1964, vari de olika parterna uppmanas till forskning och undersökning av havet och då särskilt havets levande resurser. Den forskning som bedrivs inom ramen för ICES är främst inriktad på norra Atlanten och angränsande havsområden. ICES är det viktigaste vetenskapliga organet för dessa områden om fiskresurser och havsmiljöfrågor.

ICES uppgifter framgår av konventionens fem första artiklar. Enligt den femte artikeln åtar sig de ingående parterna att lämna uppgifter till organisationen, vilka kan bidra till att konventionens syfte uppnås. Parterna ska vidare hjälpa till med att utföra undersökningar. Åtskilliga data om fiske skickas från respektive part till ICES. Dessa data ligger sedan till grund för råd om uttag av fisk i olika havsområden.

I ICES arbete deltar biologer från alla kuststater runt Östersjön, Nordsjön och Nordostatlanten. Sverige har kvoter och fiskar i samtliga nämnda områden. ICES gör årligen beståndsuppskattningar för ett antal internationellt förvaltade bestånd. De biologiska råden baseras på biologiska gräns- och referensvärden för försiktighetsprincipens tillämpande.

Forskarna arbetar bland annat med matematiska modeller som fylls med data från olika sorters provtagningar. Det handlar om provtagningar i hamn och ombord på båtar, loggböcker och data från forskningsfartygen. Tillsammans utgör dessa data grunden för arbetet med att försöka uppskatta hur mycket fisk det finns. En viktig förutsättning för bra rådgivning är att exempelvis underlaget från loggböcker är korrekt.

### 3.2.3 Helsingforskonventionen

Helsingforskonventionen, SÖ 1996:22, egentligen Konventionen om skydd av Östersjöområdets marina miljö, är tillämplig för alla svenska havsområden utom Skagerrak. Den kom till redan 1974 och omarbetades 1992. Omarbetningen trädde i kraft år 2000. Samtliga nio länder i Östersjöområdet samt EU är parter till konventionen.

En Kommission har tillsatts för genomförandet av konventionen (HELCOM). Målet är dels att återställa miljön i Östersjöområdet och dels att bevara dess ekologiska balans. Tonvikten i konventionen ligger på att minska föroreningar i havet. Grundläggande miljöprinciper såsom försiktighetsprincipen, principen om att förorenaren ska betala samt att man ska använda bästa tillgängliga teknik ingår. Dessa är dock kopplade till att förhindra eller eliminera föroreningar. Även miljöeffekterna av fisket i Östersjön omfattas av konventionen, liksom att skydda och bevara den biologiska mångfalden i havet och längs kusterna. Naturvård och biologisk mångfald regleras särskilt i artikel 15. Det anges att parterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att bevara orörda miljöer och den biologiska mångfalden samt för att skydda ekologiska processer. Sådana åtgärder ska även vidtas för att säkerställa en uthållig användning av naturresurserna inom Östersjöområdet. I detta syfte ska staterna sträva efter att anta bestämmelser som innehåller ändamålsenliga riktlinjer och kriterier. Av artikel 27 följer att ingenting i denna konvention får tolkas som ett intrång i friheten för sjöfart, fiske, marin vetenskaplig forskning eller annat behörigt utnyttjande av det fria havet och ej heller i rätten till genomfart genom territorialhavet. En aktionsplan för Östersjön antogs vid Helcoms miljöministermöte i Krakow, Polen, den 15 november 2007. Där beslutades att utsläppsminskningar ska göras. Aktionsplanens mål är att Östersjön ska ha god ekologisk status år 2021. Detta ska nås genom nationella åtgärdsprogram inom de fyra prioriterade områdena övergödning, farliga ämnen, biologisk mångfald och sjöfartens miljöproblem.

Ett åtgärdsprogram ska fastställas år 2010 och åtgärderna i aktionsplanen ska vara införda år 2016. När det gäller biologisk mångfald träffades följande överenskommelse:

Skyddet av biologisk mångfald beror till stor del på de åtgärder som vidtas inom övriga områden.

- En rekommendation togs om att utarbeta principer för fysisk planering av havsområden.
- Ministrarna var överens om att införa fler skyddade områden och långsiktiga förvaltningsplaner för hotade arter och habitat (Med habitat avses miljön för växter eller djur).
- För kommersiellt utnyttjade arter som torsk, lax och ål, samt kustnära fisk, fanns stöd för förvaltningsplaner som utarbetats inom EU:s gemensamma fiskepolitik.

### 3.2.4 OSPAR-konventionen

OSPAR-konventionen, SÖ 1994:25, egentligen Konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten antogs år 1992 och ratificerades 1993. Konventionen omfattar nordöstra Atlanten inklusive Nordsjön, Skagerrak och Kattegatt. Konventionens parter ska arbeta för att hindra förorening av havet samt att vidta nödvändiga åtgärder för att skydda havsmiljön. Även människors hälsa ska skyddas. Vidare ska havets ekosystem bevaras och om det är möjligt ska skadade havsområden återupprättas. Även denna konvention bygger på moderna miljöprinciper såsom försiktighetsprincipen, principen om att förorenaren betalar samt principerna om att främja användningen av bästa tillgängliga teknik. Tonvikten i även denna konvention ligger på att minska föroreningar i havet.

### 3.2.5 Esbokonventionen

Esbokonventionen, SÖ 1992:1, egentligen Konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang, är en regional miljöskyddskonvention för Europa samt för Kanada och USA. Syftet med konventionen är att förebygga gränsöverskridande miljöeffekter genom samarbete mellan länderna. Det finns krav på att grannländer och allmänheten ska informeras om planerade verksamheter som kan orsaka miljöeffekter. Konventionen, som har utarbetats inom FN:s ekonomiska kommission för Europa (UNECE), undertecknades 1991 och trädde i kraft 1997.

### 3.2.6 Konventionen om biologisk mångfald

Konventionen om biologisk mångfald, SÖ 1993:77, (CBD) har undertecknats och ratificerats av Sverige. Den trädde i kraft 1994. Målet för konventionen är bevarande och uthålligt nyttjande av den biologiska mångfalden samt rättvis fördelning av den nytta som uppstår vid nyttjande av genetiska resurser. Med biologisk mångfald avses enligt artikel 2 i konventionen levande organismer av alla ursprung, bl.a. från marina och andra akvatiska ekosystem. Det betyder därmed att fisk skyddas av konventionen. Skydd av marin mångfald är en internationell fråga eftersom marina arter sprids mellan olika länders vattenområden och många fiskbestånd vandrar över stora havsområden. Fisket kan ha både direkta och indirekta effekter på

den biologiska mångfalden. Förutom direkta effekter på arten påverkas även andra fisk- och skaldjursarter, liksom sjöfågel och marina däggdjur eftersom de bl.a. tas som bifångst eller påverkas som följd av förändringar i ekosystemet. Fisket kan också påverka den biologiska mångfalden genom att fiskeredskap kan föra med sig sjukdomar eller främmande arter. Enligt artikel 5 ska varje stat såvitt möjligt samarbeta med andra stater om hållbart nyttjande av biologisk mångfald. Varje stat ska också enligt artikel 6 utveckla nationella strategier för hållbart nyttjande av biologisk mångfald och dessutom enligt artikel 8 bl.a. inrätta ett system med skyddade områden och främja skyddet av ekosystem.

### **3.2.7 Bernkonventionen**

Konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö, SÖ 1983:30, (Bernkonventionen) ratificerades av regeringen 1983. Konventionens mål är enligt artikel 1 att skydda vilda djur och växter och deras naturliga miljö. Särskild uppmärksamhet ägnas utrotningshotade och sårbara arter. De avtalslutande parterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att bevara bestånden av vilda djur och växter och deras miljöer. De växt- och djurarter som är skyddade är särskilt listade i bilagor till konventionen, med en uppdelning av strängt skyddade arter och skyddade arter. Fiskarter finns upptagna både som särskilt skyddade arter i bilaga II och som skyddade arter i bilaga III till konventionen. Ett flertal arter förekommer i svenska vatten.

### **3.2.8 Konventionen om internationell handel med utrotningshotade arter av växter och djur, SÖ 1974:41, 1980:72, 1993:78, (CITES)**

Konventionen är en global naturvårdskonvention om handel med vilda djur och växter som tillhör utrotningshotade arter. Konventionen arbetades fram på initiativ av Internationella naturvårdsunionen (IUCN, World Conservation Union) och sedan mellan de länder som först ställde sig bakom avtalet.

Konventionen undertecknades 1973 och trädde i kraft 1975. Två större ändringar har gjorts. Ändringen Bonn Amendment skrevs

under 1979 och trädde i kraft 1987. Ändringen Gaborone Amendment skrevs under 1983 men har ännu inte trätt i kraft.

Konventionen har tre listor över arter. Appendix I gäller utrotningshotade arter som är eller kan bli påverkade av handel och där handel bara kan tillåtas under mycket speciella förhållanden. Appendix II gäller arter som inte är utrotningshotade men där handeln ändå måste kontrolleras så att arternas överlevnad inte äventyras. Appendix III gäller arter som är skyddade i minst ett land och där detta land ber andra om hjälp att kontrollera handeln med arten.

Sverige har ratificerat konventionen och ändringarna. Representanter för medlemmarna av konventionen möts vartannat eller vart tredje år i konferenser där beslut fattas.

Under 2007 fördes den europeiska ålen upp i appendix 2. Listningen innebär att handeln av ål kommer att kontrolleras och att det krävs exporttillstånd för att sälja ål (jfr naturvårdsverket.se och pressmeddelande 15 juni 2007 från Miljödepartementet, [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)).

### 3.2.9 Bonnkonventionen

Bonnkonventionen, SÖ 1983:37, ger skydd för flyttande arter, däribland tumlare. Bonnkonventionen syftar till att skydda flyttande djurarter över hela deras utbredningsområden. Detta åstadkoms både genom listning av arter samt via avtal och andra former av samarbeten mellan berörda nationer. Inom konventionen kan en art listas på bilaga I eller II. På bilaga I listas flyttande arter som är utrotningshotade. Utbredningsstater ska sträva efter att bevara och där möjligt restaurera miljöer för arten samt att hindra, ta bort eller minimera den negativa inverkan av vissa aktiviteter som påverkar flyttningen negativt. Fångst är endast tillåten för främst vetenskapliga eller bevarandeändamål, jfr Regeringsuppdrag nr 15: Krav som internationella och nationella åtaganden ställer på skydd av arter och miljöer i svensk ekonomisk zon, 2007-02-15 Naturvårdsverket, Dnr 401-388-06,

ASCOBANS (Agreement on the Conservation of Small Cetaceans of the Baltic and North Seas); ASCOBANS är ett avtal under Bonnkonventionen och syftar till att verka för att förhindra bifångster och försämringar av småvalarnas livsmiljöer samt öka kunskapen om och förståelsen för dessa djur. Inom ASCOBANS har en räddningsplan tagits fram för den akut hotade tumlaren i Östersjön och arbetet pågår för att ta fram en förvaltningsplan för



tumlarpopulationerna i Nordsjön. Dessa planer omfattar bland annat rekommendationer om begränsning av bifångster, forskning och redskapsutveckling, analys av miljögifter, skydd av områden, information samt kartläggning av tumlarnas utbredning och antal, a.a. 2.1.2.

### 3.2.10 Ramsarkonventionen

Ramsarkonventionen, SÖ 1975:76, 1986:74, 1991:78 syftar till att medverka till bevarandet av våtmarker, i första hand på grund av deras stora betydelse för våtmarksfåglar. Under senare år har syftet dock breddats till att omfatta i princip alla våtmarksberoende arter inklusive fiskar.

### 3.2.11 Analys

Syftet med beskrivningen i 3.2 är att analysera om Sverige på något sätt är bundet av internationella överenskommelser när det gäller fiske. Det finns två typer av konventioner. Den första typen är de konventioner som skyddar haven. Formellt omfattar självfallet dessa konventioner även fisket. Beskrivningarna av konventionerna visar att konventionstexterna som sådana inte ställer några mer konkreta krav på Sverige när det gäller fiske, utan mer fungerar som ett ramregelverk. De grundläggande miljöprinciperna är kopplade till utsläpp, inte till fiske. När det gäller konventionen om den biologiska mångfalden är kraven mycket allmänt hållna. Det framgår av konventionen att staterna ska vidta lämpliga åtgärder, vilka är inte definierade. Till detta kommer dessutom att det i Helsingforskonventionen uttryckligen är angivet att konventionen inte får tolkas som ett intrång i det fria fisket. Den andra typen av konvention är de som reglerar djur och växter. Även dessa omfattar fisket. Det betyder att även denna typ av konvention ställer mer allmänt hållna krav för fisket, som att Sverige enligt konventionen om biologisk mångfald ska utveckla nationella strategier för hållbart nyttjande. Även om kraven är allmänt hållna är dock innebörden att Sverige internationellt gjort ett åtagande om att utveckla strategier för hållbart nyttjande även för fisk. Ett mer konkret exempel utgör också CITES. Innebörden av CITES för ålen är att handeln kontrolleras.

## 4 Den nationella lagstiftningen

I detta avsnitt beskrivs och analyseras den nationella lagstiftningen. Inledningsvis kommer vi under 4.1 att förklara myndighetsstrukturen. Vi kommer att redovisa vilken myndighet som ansvarar för vad och vad som är respektive myndighets uppdrag. Under 4.2–4.3 fortsätter vi med att återge och analysera innehållet i lag, förordning och föreskrifter.

### 4.1 Myndighetsstrukturen

#### 4.1.1 Fiskeriverket

Fiskeriverket är central förvaltningsmyndighet för bevarande och nyttjande av fiskresurserna. Verket har 300 anställda och anslaget för 2008 var 137 miljoner kr. Därtill kom 98 miljoner kr till struktur- stöd till fiske m.m. och 26 miljoner kr för fiskevård (jfr Reglerings- brev för Fiskeriverket, [www.fiskeriverket.se](http://www.fiskeriverket.se)). Myndigheten har ett samlat ansvar, sektorsansvar, för miljöfrågor med anknytning till myndighetens verksamhetsområde. Myndigheten ska inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i för- hållande till övriga berörda parter (1 § förordningen [2007:1045] med instruktion för Fiskeriverket). Av instruktionen framgår vidare att myndigheten ska:

1. verka för ett rikt och varierat fiskbestånd, en ekologiskt hållbar förvaltning av fiskresurserna samt ett ekologiskt hållbart och miljöanpassat fiske och vattenbruk,
2. ha ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet,
3. medverka i Sveriges strävan att inom den gemensamma fiskeri- politiken uppnå ett ekologiskt och ekonomiskt hållbart fiske,

4. bidra till en livskraftig och miljöanpassad livsmedelsproduktion till nytta för konsumenterna,
5. följa, utvärdera och hålla regeringen informerad om fiskresursernas tillstånd och utvecklingen inom fiskerinäringen,
6. bistå regeringen och medverka i arbetet med internationella fiskefrågor och förhandlingar,
7. medverka till att stärka fisketurismen samt öka allmänhetens fiskemöjligheter,
8. främja och bedriva forskning och utvecklingsverksamhet inom fiskets område,
9. medverka i genomförandet av politiken för regional tillväxt, samt
10. ha det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen.

Instruktionen för Fiskeriverket har när det gäller uppgifter i princip varit oförändrad sedan år 1998. Den enda förändringen som skedde under de åren var att det år 2008 tillkom att myndigheten skulle medverka till att stärka fisketurismen. För tiden före år 1998 var dock instruktionen annorlunda utformad. Då var lydelsen bl.a. följande (förordningen [1991:827]):

Fiskeriverket ska verka för en ansvarsfull hushållning med fisktillgångarna på ett sätt som långsiktigt medverkar till livsmedelsförsörjningen och vårt välbefinnande i övrigt //...//

Fiskeriverket ska i sin verksamhet särskilt medverka till att förutsättningar skapas för en livskraftig fiskerinäring //...//

## Analys

En analys av Fiskeriverkets instruktion under åren 1991–2007 ger klart vid handen att Fiskeriverket fram till år 1998 hade ett uppdrag att värna om fiskerinäringen. Därefter har dock uppdraget förändrats. Sedan 1998 har uppdraget i stället varit att bevara och nyttja fiskresurserna. Myndigheten ska verka för ett rikt och varierat fiskbestånd, en ekologiskt hållbar förvaltning av fiskresurserna samt ett ekologiskt hållbart och miljöanpassat fiske och vattenbruk (punkten 1). Det direkta uppdraget beträffande fiskerinäringen har för tiden efter år 1998 i stället reducerats till att följa, utvärdera och hålla regeringen informerad om fiskresursernas tillstånd och utvecklingen inom fiskerinäringen (punkten 5). Vidare har myndigheten

för tiden efter år 1998 fått i uppdrag att medverka till att öka allmänhetens fiskemöjligheter (punkten 7) och att bidra till en livskraftig och miljöanpassad livsmedelsproduktion till nytta för konsumenterna. Därtill gäller från den 1 januari 2008 också att myndigheten ska stärka fisketurismen (punkten 7).

Indirekt, genom EU:s gemensamma fiskeripolitik, åligger det dock fortfarande Fiskeriverket att värna om fiskenäringen. Enligt punkten 3 i instruktionen ska myndigheten medverka i Sveriges strävan att inom den gemensamma fiskeripolitiken uppnå ett ekologiskt och *ekonomiskt* hållbart fiske.

Här föreligger en skillnad mot exempelvis instruktionen för Jordbruksverket. Av den instruktionens 1 § framgår att Statens jordbruksverk har som förvaltningsmyndighet inom jordbrukets område till uppgift att arbeta aktivt för en *konkurrenskraftig* och miljö- och djurskyddsanpassad livsmedelsproduktion till nytta för konsumenterna (2007:1047). Till skillnad från Jordbruksverket har Fiskeriverket således sedan 1998 ett svagare stöd för att främja näringens utveckling.

Sammantaget följer av instruktionen för Fiskeriverket att uppdraget sedan år 1998 varit koncentrerat till en hållbar förvaltning av fiskresurserna, öka allmänhetens fiskemöjligheter och stärka fisketurismen, men att det även ingår att inom den gemensamma fiskeripolitiken medverka till att uppnå ett såväl ekologiskt som ekonomiskt hållbart fiske.

Samtidigt är det dock så att Fiskeriverket även efter 1998 i hög grad gjort näringspolitiska avvägningar. En del av dessa beslut har varit omdiskuterade. Ett exempel är ålfisket. Av Fiskeriverkets hemsida framgår följande om ål.

2006-12-28

Ålfisket förbjuds nästa år. Men bara delvis. Flertalet av de yrkesfiskare som är starkt beroende av ålen kommer att kunna fortsätta fiska. Bakom beslutet ligger en svår avvägning. I den här frågan har de småskaliga kust- och insjöfiskarnas intressen fått väga tyngst.

Innebörden av beslutet var att ålfisket förbjöds i svenska vatten. Förbudet gällde dock inte yrkesfiskare som under åren 2003–2005 fiskat minst 400 kg om året.

Enligt Fiskeriverkets föreskrifter gäller ett särskilt tillstånd för allt yrkesfiske. Syftet med detta är att fördela den fisk som kvoterar av EU. Det krävs dock även särskilda tillstånd för sådant yrkesfiske som inte är kvoterat. Skälen för det tycks vara en blandning av

fiskevårdsskäl och näringspolitiska avvägningar, jfr vidare 9.1.8. Den yrkesfiskare som vill fiska exempelvis räka i ett visst område måste ha ett särskilt tillstånd för det. På så sätt kan Fiskeriverket styra att inte alltför många fiskar räka inom det området. Om alla som ville yrkesfiska inom området skulle göra det skulle fisket bli olönsamt för alla, vilket skulle leda till konkurser. I stället måste yrkesfiskaren som vill fiska varje år ansöka om ett särskilt tillstånd. Om exempelvis 50 yrkesfiskare skulle vilja fiska och ansöka om att få fiska räka, beviljas bara tillstånd för så många att fisket för dem bedöms vara lönsamt. De som i första hand beviljas tillstånd är de som kan visa att de bedrivit samma fiske året innan. På det sättet värnar man om yrkeskåren.

Enligt vår uppfattning visar den tidigare analysen av regeringens instruktion till Fiskeriverket att det sedan år 1998 inte längre ingår i Fiskeriverkets uppdrag att värna om fiskerinäringen, utom då verket agerar inom ramen för EU:s gemensamma fiskepolitik. I stället handlar det nationella uppdraget entydigt om en hållbar förvaltning. Detta framstår inte som en idealisk situation, då delar av fisket regleras av både EU-regler och nationella regler. Ett skäl till detta kan vara att Fiskeriverket framfört att det av regeringens regleringsbrev klart framgår att verket ska göra socioekonomiska avvägningar.

Det har alltså utbildats en praxis där hållbarheten av fiskebestånd ställts i förhållande till näringspolitiken även i de fall där det saknas EU-krav. Vad som har getts företräde har bedömts från fall till fall. Förklaringen till detta tycks vara att det inom verket inte gjorts någon åtskillnad mellan uppdraget att inom den gemensamma fiskeripolitiken uppnå ett ekologiskt och ekonomiskt hållbart fiske och nationell förvaltning. Skyldigheten att verka för ett ekonomiskt hållbart fiske inom den gemensamma fiskeripolitiken har förts över på den nationella förvaltningen. Det faktum att regeringen i regleringsbrev gett Fiskeriverket uppdraget att göra socioekonomiska överväganden som delvis inte omfattas av myndighetens instruktion, bidrar till en påtaglig otydlighet i verkets samlade uppdrag. Att denna situation uppstått faller i första hand tillbaka på regeringen.

Utredningen har i detta sammanhang ingen anledning att värdera om det i sak är rätt eller fel att göra näringspolitiska avvägningar. Vi kommer att återkomma till det i kapitel 9. Det som däremot i detta sammanhang kan tyckas anmärkningsvärt är att detta inte framgår av regeringens instruktion till Fiskeriverket. Om syftet varit att de näringspolitiska avvägningarna genomgående skulle genomföra för-

valtningen borde det klart kommit till uttryck i regelverket. Då hade överensställningen mellan regelverket och praxis varit bättre.

Sammantaget menar vi att den nuvarande regleringen är otydlig, jämför här även våra slutsatser under fiskevård, avsnitt 4.2.6.

Utredningen om myndighetsstrukturen inom livsmedelskedjan (dir. 2007:166) har haft som särskilt uppdrag att göra en översyn av Statens jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Livsmedelsverket och Fiskeriverket. Syftet är att tydliggöra ansvarsfördelningen och effektivisera verksamheterna samt pröva omfattningen av det offentliga åtagandet och konkurrensutsatt verksamhet. Uppdraget redovisades den 5 februari 2009 i betänkandet (SOU 2009:8) Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion.

Utredningen hade i uppdrag att se över ansvaret inom den svenska livsmedelskedjan och den nuvarande myndighetsstrukturen: Livsmedelsverket, Jordbruksverket, Fiskeriverket och Statens veterinärmedicinska anstalt. Utredningen föreslog att dagens fyra myndigheter ersätts av tre nya:

- Livsmedelssäkerhetsmyndigheten ska i samhällets och konsumenternas intresse verka för säkra livsmedel, friska djur och sunda växter i hela livsmedelskedjan. Myndighetens huvudkontor lokaliseras till Uppsala.
- Myndigheten för havsresurser och fiske ska främja en hållbar förvaltning av havsresurserna och fisket samt ett ekonomiskt och ekologiskt bärkraftigt vattenbruk. Myndighetens huvudkontor lokaliseras till Göteborg.
- Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling ska främja ett efterfrågestyrt, konkurrenskraftigt och miljöanpassat jordbruk och en hållbar landsbygdsutveckling i hela landet. Den får också ett nationellt samordningsansvar för landsbygdsutvecklingen. Myndighetens huvudkontor lokaliseras till Jönköping.

Syftet med förslaget var att den nya myndighetsstrukturen skulle lägga grunden för säkrare livsmedel för svenska konsumenter. Livsmedelssäkerhetsmyndigheten ska ha ett sammanhållet ansvar för att kontrollera att säkerhetskraven uppfylls i hela livsmedelskedjan från produktion, via beredning och distribution, till konsumtion – från jord till bord. Därmed skulle det ske en anpassning av de svenska myndigheterna till den nya livsmedelsslagstiftning som har

utvecklats inom EU och som är direkt tillämpbar i samtliga medlemsstater.

Vidare skulle det skapas förutsättningar för en mer hållbar produktion. Myndigheten för havsresurser och fiske ska ha ett integrerat ansvar för fiskeförvaltningen och förvaltning av havet som resurs. Det skulle möjliggöra en samordnad hantering av de olika verksamheter som påverkar havets ekosystem, vilket är en förutsättning för en hållbar förvaltning. Myndigheten för jordbruk och landsbygdsutveckling skulle främja en helhetssyn hos jordbruks- och landsbygdsföretagen för att upprätthålla en god produktionskvalitet som värnar djurens hälsa och välfärd, miljön och kulturlandskapet.

Regeringen har dock därefter i september 2009 beslutat att en ny havsmiljömyndighet ska bildas för att stärka och effektivisera arbetet med hav och vatten. I första hand är det delar av Naturvårdsverket, Fiskeriverket och de fem vattenmyndigheterna som ska läggas samman till en myndighet som får ansvar för frågor om förvaltning av havs- och vattenmiljön. En utredning har tillsatts om hur den nya myndigheten ska organiseras. Utredaren ska lämna sitt förslag den 1 februari 2010 och myndigheten ska kunna inrättas fr.o.m. 1 januari 2011. Regeringens utgångspunkt är att Fiskeriverket ska upphöra i och med att den nya myndigheten bildas. Avsikten är dock inte att några verksamheter inom Fiskeriverket ska upphöra. De verksamheter inom Fiskeriverket som inte ska föras över till den nya myndigheten ska förläggas till mest lämplig myndighet. Innebörden är alltså att annan myndighet än Fiskeriverket i framtiden kommer att ha förvaltningsansvar för fisket.

#### **4.1.2 Kustbevakningen**

Kustbevakningen är en civil myndighet vars huvudsakliga uppgift är att bedriva sjöövervakning och utföra räddningstjänst till sjöss. Myndigheten har såväl brottsbekämpande uppgifter som kontroll- och tillsynsuppgifter. Vidare har den ett antal särskilda uppgifter och får bl.a. bedriva uppdragsverksamhet. Verksamheten styrs övergripande genom de regleringsbrev som regeringen årligen utfärdar med stöd av riksdagens beslut om statsbudgeten och genom storleken av de anslag som beviljas myndigheten i denna. Dess uppgifter regleras närmare dels i förordningen (2007:853) med instruk-

tion för Kustbevakningen dels i de särskilda lagar och förordningar som innehåller bestämmelser om verksamheten.

Kustbevakningen är, tillsammans med Fiskeriverket, huvudaktör inom den svenska fiskerikontrollen.

Fiskeriövervakningen riktas mot såväl det yrkesmässiga fisket som fritidsfisket.

Fram till den 1 januari 2007 ansvarade Kustbevakningen för landningskontrollen, varefter ansvaret övertogs av Fiskeriverket. Kustbevakningen har emellertid fortfarande ansvar för fiskerikontrollen till sjöss och bedriver fiskeriövervakning inom sitt verksamhetsområde.

Kustbevakningen är kontaktpunkt för fiskerikontroll enligt överenskommelse med annan myndighet (7 § andra stycket förordningen med instruktion för Kustbevakningen).

I verksamheten med kontroll och tillsyn över fisket och fiskerinäringen samverkar Kustbevakningen naturligt i stor utsträckning med Fiskeriverket. Ett led i denna samverkan är ett gemensamt Fiskerikompetenscenter (FKC). FKC bearbetar och analyserar uppgifter om fisket samt följer upp och planerar det riskanalysbaserade arbetet. Centret är tänkt som en kontaktpunkt mot näringen, andra myndigheter med uppgifter inom fiskerikontrollen och kontrollmyndigheter i andra länder. Samarbetet innebär bl.a. att personal från Fiskeriverket och Kustbevakningen arbetar i gemensamma lokaler med att informera om gällande regler. Fiskeriverket och Kustbevakningsflyget samarbetar vidare vad gäller kontroll av fiskeflottan genom kartering, t.ex. för att kunna kontrollera VMS-information (VMS = Vessel Monitoring System). Myndigheterna ska dessutom enligt sina regleringsbrev i nära samverkan genomföra en riskanalysbaserad fiskerikontroll. Samarbetet och samverkan ställer stora krav på ett väl fungerande informationsflöde mellan myndigheterna. Samarbetet mellan Kustbevakningen och Fiskeriverket uppges fungera väl. Generellt kan det dock finnas skäl att kritiskt granska samarbetet för att bedöma om det finns utrymme för effektivitetsvinster och förenklingar. Inte minst bör övervägas om det är möjligt att genom ändrade samverkansformer eller uppgifter möta de krav EU ställt i fråga om en effektivare fiskerikontroll.



### 4.1.3 Länsstyrelserna

På regional nivå har länsstyrelserna ansvar för fiskefrågor. Inom yrkesfisket svarar länsstyrelserna för bl.a. ärendehantering av EU-stöden till fisket, förvaltning av fiskerilån och avskrivningslån, vattenbruksfrågor och fasta redskap. När det gäller yrkesfiske-licenser sker ansökan till länsstyrelsen, som yttrar sig över ansökan och därefter vidarebefordrar den till Fiskeriverket för prövning. Fiskevårdsärendena berör bl.a. frågor om fisketillsyn, fiskevårdsbidrag, tillstånd, fiskevårdsplaner och dispenser. Fritidsfisket handlar bl.a. om turistfiskeprojekt och fritidsfiske i sötvatten och i havet. Länsstyrelsernas målsättning är livskraftiga fiskbestånd, ett långsiktigt hållbart yrkesfiske och ett rikt varierat fritidsfiske. Länsstyrelserna ansvarar även för fysisk restaurering av länets vatten samt svarar för information om gällande fiskebestämmelser och fakta om fisket i länen i samråd med Fiskeriverket. Länsstyrelsernas arbete med fiskeåtgärder ska enligt regleringsbrevet bidra till fastställda mål i de EU-finansierade programmen för fiskerieringen. Vidare ska länsstyrelsernas arbete bidra till målet för den regionala utvecklingspolitiken. Länsstyrelserna ska även aktivt medverka till en positiv utveckling av fisketurismnäringen. Länsstyrelserna ska vidare, inom ramen för miljömålsarbetet, arbeta med bl.a. fiskevård. Dess miljötillsynsarbete ska bidra till att miljö kvalitetsmålen nås och att miljöskador inte uppkommer (Miljö- och jordbruksutskottet, Rapporter från riksdagen 2007/08: RFR3 s. 41–42).

Från länsstyrelserna har vidare lämnats följande uppgifter om antalet anställda som sysslar med fiske och kostnaden för dessa:

På länsstyrelserna arbetar drygt 60 årsarbetskrafter inom saksområdet fiske. Länsstyrelserna bedömer att samarbetet med Fiskeriverket utgörs av drygt 10 årsarbetskrafter.

Länsstyrelsens kostnad för en årsarbetskraft är ca 600 000 kr. Kostnaderna för fiskefunktionerna samt deras samarbete med Fiskeriverket uppgår därmed till ca 30–40 årsarbetskrafter respektive ca 5–10 miljoner kr.

Fiskefunktionernas volym, innehåll och samarbete med Fiskeriverket kan schematiskt beskrivas så här:

	Antal årsarbetskrafter	Samverkan med FIV	Antal årsarb.
622 EU-stöd	10,6	50%	5,3
623 Fiskevård, fisketillsyn, fritidsfiske	21,7	25%	5,4
621 Fiskerinäringen	12,8	10%	1,3
620 Allmänt övergripande fiske	14,4	5%	0,7
Landningskontroll	0,4	100%	0,4
Fjällvatten	1,7	0%	0,0
<b>Totalt</b>	<b>61,5</b>		<b>13,1</b>

## Analys

Vid en jämförelse mellan Fiskeriverkets och länsstyrelsernas uppgifter framgår att de överensstämmer. En viktig skillnad är dock att Fiskeriverket är central myndighet, medan länsstyrelserna arbetar på regional nivå. När det gäller samarbetet har såväl från Fiskeriverket som länsstyrelserna anförts att det finns vissa gränsdragningsproblem. Från länsstyrelsernas sida har följande anförts:

Genomgående gäller att en mängd lagtekniska uttryck i fiskelagen är oklara och att det försvårar övervakningen. Det är också oklart vilka skäl som får användas vid tillståndsgivning, när exempelvis beståndssituationen ska beaktas och när andra skäl ska ligga till grund för tillståndsgivningen. Det finns också en mängd specifikt regionala problem som inte är lämpade att lösas genom en nationell lagstiftning. Ett exempel är att allt fiske utmed Norrlandskusten är samfällt. Det går därför inte där att kontrollera vem som har fiskerätt. Vissa länsstyrelser förordar därför en återgång till tidigare regional normgivningsrätt. Oklarhet råder om vilken lagstiftning som ska användas för fisket vid bildandet av naturreservat, om det är miljöbalken eller fiskelagen som gäller. Ett ytterligare problem utgör den s.k. vanhävdsparagrafen, dvs. 29 § fiskelagen. Enligt den får länsstyrelsen förelägga dem som fiskar med enskild rätt, men som vansköter fisket genom att fiska för mycket eller för lite att bedriva fisket på ett sätt som avhjälpes vanskötseln. Paragrafen är omodern och används inte.

Från Fiskeriverket har påtalats att det stora gränsdragningsproblemet utgörs av oklarheten mellan när miljöbalken och när fiskelagen ska användas. Problemet är att 3 § fiskelagen är oklar. Vi kommer att återkomma till dessa frågor i kapitel 9.

En möjlig arbetshypotes skulle också kunna vara att det förhållandet att en central myndighet måste samarbeta med 21 länsstyrelser i en mängd olika frågor skulle kunna skapa onödig administration. Från exempelvis Skärgårdarnas Riksförbund har anförts att det är alltför komplicerat att söka yrkesfiskelicens och att många fiskare i skärgården därför undviker detta. I utredningens arbete med att skapa en ny fiskelag borde det normalt ingå att göra en översyn av fördelningen av arbetsuppgifter. Ett syftet skulle vara att förenkla och effektivisera regelverket.

#### 4.1.4 Naturvårdsverket

Naturvårdsverket är central myndighet på miljöområdet och ska vara pådrivande och samlande i miljöarbetet. I arbetet med att nå miljökvalitetsmålen har Naturvårdsverket ett övergripande ansvar för miljömålsfrågor. Naturvårdsverket har flera uppgifter, däribland att vägleda, samordna, följa upp och utvärdera miljö- och tillsynsarbetet, bevaka allmänna miljövärdsintressen i mål och ärenden och att ansvara för genomförandet av miljöövervakningen.

Naturvårdsverket är den myndighet som ansvarar för att samordna och driva på Sveriges havsmiljöarbete. Arbetet ska bidra till att nå miljökvalitetsmålen Hav i balans samt levande kust och skärgård, Ingen övergödning, Giftfri miljö och Ett rikt växt- och djurliv.

När det gäller fiskefrågor har Naturvårdsverket inget utpekade ansvar enligt instruktionen. Däremot aktualiseras fiskefrågan inom de områden Naturvårdsverket har ansvar för. Detta gäller t.ex. områdesskyddet, där Naturvårdsverket har i uppdrag att ge vägledning och fördelar medel till länsstyrelserna i deras arbete med att bilda, förvalta och sköta skyddade områden. Här har Naturvårdsverket i samarbete med Fiskeriverket utarbetat en vägledning i frågan om hur fisket ska regleras inom skyddade områden (Skydd av marina miljöer med höga naturvärden. Rapport 5739). Naturvårdsverket får även de flesta förslag till ändringar i Fiskeriverkets föreskrifter för synpunkter.

Ärenden om utsättning av fiskarter i skyddade områden får Naturvårdsverket för yttrande från länsstyrelser och miljödomstolar i sin egenskap av expertmyndighet för skyddade områden och som part enligt Miljöbalken. Även ärenden om fiskodling får verket för yttrande vad gäller frågan om lokaliseringens lämplighet i förhållande till Miljöbalkens bestämmelser, t.ex. om övergödning och strand-skydd.

Naturvårdsverket bidrar också med underlag till och expertkunskaper i EU och internationella konventioner. Verket arbetar till exempel med EU:s ramdirektiv för vatten och den marina strategin samt Natura 2000. Vidare arbetar verket i Helsingforskonventionen (HELCOM), Oslo-Pariskonventionen (OSPAR) och Bonnkonventionen. Naturvårdsverket sitter även med i ICES rådgivande kommitté och i flera undergrupper. Inom OSPAR deltar Naturvårdsverket i Biodiversitetskommittéen där miljöeffekter av fiske behandlas. Frågan om hur fisket ska regleras i Natura 2000 områden är en fråga där Naturvårdsverket samarbetar med Fiskeriverket för att ge vägledning.

## 4.2 Fiskelagen och fiskeförordningen

Den nuvarande fiskelagen (1993:787) trädde i kraft den 1 januari 1994. Det betyder alltså att lagen kom till innan Sverige var medlem i EU. Detta innebär vidare att lagen inte är anpassad för medlemskapet. Den ersatte då en fiskelag från 1950-talet som hade varit gällande under lång tid. Den ursprungliga fiskelagen var detaljrik och ålderdomlig samt utgjorde närmast en kodifiering av hur fisket bedrivits under lång tid. Syftet med den nya lagen var att åstadkomma en förenkling. Därför flyttades en mängd detaljbestämmelser till en fiskeförordning. I den nya lagen infördes också krav på licens för att yrkesmässigt bedriva fiske (prop. 1992/93:232).

### 4.2.1 Rätten till fiske

De första paragraferna i lagen anger lagens tillämpningsområde. Den inleds med att det i 1 § anges att denna lag gäller *rätten till fiske*. Som framgår av våra direktiv är det vårt uppdrag att ersätta den nuvarande ”fiskerättslagen” med en ”fiskevårdslag”. En avgörande fråga är därför vad som ligger i den nuvarande lagens formulering om rätt

till fiske. Denna slutsats kan i sin tur belysa vilken reell skillnad övergången från en rättighetslagstiftning till en fiskevårdslag kan innebära.

Som framgått av analysen i avsnitt 3.1 ingår det svenska fisket i EU:s gemensamma fiskeripolitik. Det betyder i grunden att förvaltningen av allt svenskt fiske överlämnats till EU. Som dock närmare framgår av analysen omfattar EU-rätten i nuläget inte fisket i sjöar och vattendrag. Vidare finns det som huvudregel ett tydligt nationellt handlingsutrymme 3–4 nautiska mil från kusten. Det betyder i sin tur att det är Sverige som förvaltar fisket i sjöarna, vattendragen och vidare också det kustnära fisket. I förvaltningen ingår naturligt också att fördela rätten att fiska.

Grundtanken i den svenska fiskelagstiftningen är att den icke odlade fisken är en naturresurs som inte ägs av någon. Däremot är det möjligt att förfoga över fiskerätten. Fiskerätt är alltså ingen äganderätt utan en förfoganderätt.

Rätten till fiske följer av 8–18 §§ fiskelagen. Inledningsvis finns det en uppdelning i enskilt och allmänt vatten.

#### 4.2.2 Enskilt vatten

Enligt 9 § gäller att fisket i *enskilt vatten* som huvudregel tillhör fastighetsägaren. Från länsstyrelsen i Västernorrlands län har dock tillagts att detta inte alltid är rätt. Det skulle i grunden vara rätt att fiskerätten är bunden till fastigheter, men eftersom skiftet av fastigheter historiskt utförts på olika sätt finns det fastigheter som ligger vid vatten utan att ha en fiskerätt och tvärtom.

Det finns dock flera undantag från huvudregeln om att fisket i enskilt vatten tillhör fastighetsägaren. Ett undantag gäller för *handredskapsfiske*. Svenska och utländska medborgare har rätt till handredskapsfiske på enskilt vatten längs kusterna och i de fem stora sjöarna Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälaren och Storsjön. Det innebär att man får meta, spinnfiska, pilka och pimpla samt fiska med lina som har max 10 krokar ([www.fiskeriverket.se](http://www.fiskeriverket.se)).

Det fria handredskapsfisket infördes år 1985 när allmänheten gavs rätt att fiska med handredskap på enskilt vatten i de fem stora sjöarna och på *södra ostkusten*. Redan tidigare gällde att allmänheten hade tillträde till handredskapsfiske på *övriga kuster*. Syftet med utökningen var att ge allmänheten en ökad möjlighet till sportfiske. Samtidigt trädde lagen (1985:139) om ersättning för intrång i

enskild fiskerätt (ersättningslagen) i kraft. Ersättningslagen gav innehavare av enskild fiskerätt rätt till ersättning av staten, men bara för eventuellt inkomstbortfall. Inkomstbortfallet var vidare enligt uttalande i förarbeten begränsad till 10 år. Innebörden var att fiskerättsinnehavaren skulle kunna få ersättning för den inkomstförlust som denne kunde få genom att inte längre kunna upplåta sina vatten för handredskapsfiske mot ersättning. Däremot skulle markägaren inte kunna ersättas om handredskapsfisket skadade markägarens fiske eller skada på fastigheten eller om fastighetens värde skulle komma att minska (jfr Utvärdering av det fria handredskapsfisket, SOU 2001:82, s. 115 ff.). Enligt dåvarande departementschefen var det naturligt att se det fria handredskapsfisket som en vidareutveckling av allemansrätten. Man antog också med stöd av uppgifter från dåvarande Fiskeristyrelsen att reformen inte skulle komma att inverka på fiskbestånden i sådan omfattning att fiskerättshavarnas möjligheter att utöva fiske på de egna vattnen påverkades (a.a. s. 115 ff.). Vid införandet av reformen diskuterades om det fria handredskapsfisket kunde ses som en expropriation av markägarens äganderätt. Denna bedömning var av stor betydelse. Om reformen var att se som en expropriation enligt 2 kap. 18 § regeringsformen skulle ersättningsreglerna behöva utformas generösare. Departementschefen ansåg att reformen inte kunde ses som en expropriation i regeringsformens mening (prop. 1984/85: 107). Lagrådet anförde att den föreslagna fiskereformen innebar en förman för allmänheten, men att det inte som vid expropriation var fråga om att en markägares rätt frångick denne för att överföras till ett annat individualiserat rättssubjekt. Lagrådet fann därför att det inte var en expropriation i regeringsformens mening. Däremot ansågs reformen ha beröringspunkter med rådighetsinskränkande lagstiftning på andra områden, vilka ansetts falla utanför regeringsformens tillämpningsområde. Enligt Lagrådet fanns det en gråzon mellan vad som utgjorde expropriation eller annat sådant förfogande enligt 2 kap. 18 § regeringsformen och rådighetsinskränkningar. Lagrådet föreslog därför att lagstiftningen ändå borde utformas enligt grunderna för den regleringen och att ersättningsrätten därför borde utvidgas. Departementschefen godtog dock inte Lagrådets förslag och Jordbruksutskottet anslöt sig till departementschefens uppfattning.

Därefter har frågan prövats av Högsta domstolen, HD (NJA 1992 s. 337). I målet gjorde flera fastighetsägare gällande att de på grund av handredskapet hade rätt till större ersättning än vad som följde

av ersättningslagen, bl.a. skulle ett minskat fastighetsvärde ersättas. De åberopade 2 kap. 18 § regeringsformen och menade att det var uppenbart att ersättningslagen stred mot regeringsformen (Enligt 11 kap. 14 § regeringsformen gäller att en domstol bara får underkänna en lag om felet är uppenbart). Fastighetsägarna ville inte heller godta att ersättningen begränsades till 10 år, eftersom det inte följde direkt av lag utan endast framkom i förarbeten till den lagen. HD ansåg inte att ersättningslagen skulle underkännas. Däremot ansåg HD att begränsningen om 10 år inte kunde anses gälla, eftersom detta inte följde direkt av lagen, utan endast av uttalandena i förarbeten.

Ytterligare flera undantag finns angivna i bilagan till fiskelagen. Enligt den har svenska medborgare utöver handredskapsfisket rätt att fiska i enskilt vatten enligt följande:

1. Vid kusten i Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands och Gävleborgs län samt i Uppsala län utom Östhammars kommun är det tillåtet att fiska allt utom lax med rörliga redskap. För lax finns särskilda bestämmelser.
2. Vid kusten i Östhammars kommun i Uppsala län, vid kusten i Stockholms och Södermanlands län, vid kusten i Östergötlands län och i Kalmar län norr om Kråkelund är det tillåtet att fiska allt med långrev och strömming och skarpsill med rörliga redskap som utgörs av skötar och sillnät. Det finns därtill långtgående särskilda bestämmelser. Dessa bestämmelser innebär bl.a. att långrevsfisket bara får bedrivas i vatten som är minst 20 meter djupt och att fiskevattnet antingen ska ha förbindelse med det öppna havet eller vara beläget vid en ö.
3. Vid kusten i Gotlands län är det tillåtet att fiska allt med långrev och rörliga redskap som utgörs av nät samt tobisnot. Långrevsfisket får bara bedrivas i vatten som är minst 20 meter djupt.
4. Vid Blekinge läns södra kust är det tillåtet att fiska allt med nät, långrev och tobisnot och snörpvad samt rörliga redskap i övrigt om det som huvudregel bedrivs på ett avstånd av minst 300 meter från fastlandet eller från en ö av minst 100 meters längd.
5. Vid Skånes östra och södra kuster är det tillåtet att fiska allt med rörliga redskap utan begränsningar.

6. Vid Skånes västra kust och vid kusten i Hallands län samt Göteborgs och Bohus län är det tillåtet att utan inskränkning fiska med alla redskap. För fiske med fast redskap krävs dock tillstånd enligt 10 §. Fiske efter ostron är förbehållet innehavaren av den enskilda fiskerätten inom 200 meter från fastlandet eller från en ö av minst 100 meters längd.
7. I Vänern är det tillåtet att fiska siklöja och nors med rörliga redskap som utgörs av finmaskiga nät. Fisket får bedrivas utanför öppen strand på ett större djup än åtta meter, bestämt efter rådande vattenstånd. Det är också tillåtet att fiska ål med ålrev med dött agn. Fisket får bedrivas under tiden 16 juli–15 oktober efter tillstånd av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Ett tillstånd kan begränsas till att avse ett visst område och får endast meddelas den som fiskar yrkesmässigt.
8. I Mariestadsfjärden och Östersundet i Vänern är det tillåtet att fiska allt utom kräftor med rörligt redskap. Fisket ska som huvudregel bedrivas på ett avstånd av minst 300 meter från fastlandet eller från en ö av minst 100 meters längd.
9. I Vättern är det tillåtet att fiska allt utom kräftor med utter, drag samt agnnot. Fisket får endast bedrivas utanför öppen strand.
10. I Mälaren gäller en mängd detaljbestämmelser. Det är tillåtet att fiska allt utom kräftor med rörligt redskap i norra Björkfjärden, Prästfjärden, Södra Björkfjärden och Hovgårdsfjärden. Fjärdarna ska anses begränsade mot Gripsholmsviken av räta linjer från Hagskär till närmaste ställen på fastlandet, mot Gränsöfjärden av räta linjer Ringsökalven–Bastlagnö–Ytterholmen över sundets smalaste ställen, mot Ekolsundsviken av räta linjer från Tallholmen till närmaste ställen på fastlandet, mot Kalmarviken av räta linjer från Knuten till närmaste ställen på fastlandet, mot Säbyholmsviken av Smidösunds smalaste del samt mot Långtarmen av en rät linje Dävensö västspets–Munsö nordspets. Fisket ska bedrivas på ett avstånd av minst 300 meter från fastlandet eller från en ö av minst 100 meters längd.
11. I Hjälmarens är allt fiske utom kräftor tillåtet med rörligt redskap i Mellanfjärden. Fisket ska bedrivas på ett avstånd av minst en kilometer från fastlandet eller från en ö av minst 100 meters längd.



12. I Storsjön i Jämtland är fiske av sik tillåtet med rörligt redskap som utgörs av nät. Sikfisket ska bedrivas på ett avstånd av minst 300 meter från fastlandet eller från en ö av minst 100 meters längd. Vidare är fiske av lake tillåtet med hängryssja.

#### 4.2.3 Allmänt vatten

På *allmänt vatten* är fisket enligt 8 § *fritt* för svenska medborgare.

Vad som utgör enskilt eller allmänt vatten definieras i lag (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde. Vatten är allmänt om det inte tillhör en fastighet. Lagen är svårläst, eftersom den innehåller en mängd olika geografiska anvisningar. Följande skulle gälla: Enligt 1 § är vattenområde i havet allmänt vatten om det inte ingår i fastigheterna och därmed är enskilt vatten. I 2 § och 3 § finns huvudreglerna om vilket vatten i havet som ingår i fastigheterna och således är enskilt vatten. För det första är allt vatten inom 300 meter från fastlandet – eller från en ö med en längd om minst 100 meter – enskilt vatten. Om djupkurvan för högst 3 meters djup går längre ut än så, är vattnet inom denna kurva enskilt. För det andra är vatten som endast över enskilt vatten har förbindelse med öppna havet också enskilt vatten. Regeln gör att det inte bildas enklaver med allmänt vatten i vikar med trång mynning. Den tredje regeln gäller Sveriges östra och södra kuster och anger att allt vatten som inte har förbindelse med öppna havet annat än genom ett sund av högst en kilometers bredd från fastlandet eller från en ö av minst 100 meters längd också är enskilt vatten. I lagen finns undantag från de tre nämnda huvudreglerna.

I 5 § stadgas att det i annat vattenområde än havet finns allmänt vatten endast i Väneren, Vättern, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland. De tre ovan nämnda gränsdragningsreglerna gäller även i dessa sjöar, dock med vissa modifieringar. I övriga vatten i inlandet – inkluderat Mälaren – finns således endast enskilt vatten.

En avgörande skillnad mellan det "fria" fisket på allmänt vatten och fisket som "tillhör fastighetsägaren" på enskilt vatten är frågan om *fasta redskap*. Av 10 § följer att fasta redskap bara får användas fritt på enskilt vatten. För att använda fasta redskap på allmänt vatten krävs tillstånd av den myndighet regeringen bestämmer. Av 2 § förordning (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen följer sedan att sådant tillstånd bara får lämnas till fiskare

som bedriver yrkesmässigt fiske eller om särskilda skäl finns. Det är länsstyrelsen som ger tillstånd.

Med fast redskap menas enligt 7 § fiskelagen fiskebyggnad eller fiskeredskap med ledarm, om redskapet är fastsatt vid botten eller stranden och avses stå kvar i mer än två dygn i följd.

En annan viktig bestämmelse finns i 13 § fiskeförordningen. Den anger redskapsbegränsningar för fritidsfisket. Följande gäller: Den som fiskar med rörliga redskap i vatten där fisket är fritt för var och en får endast använda nät, långrev, ryssja, bur, handredskap och håv. Vid fiske med nät, långrev, ryssjor och burar får sammanlagt högst sex redskap användas samtidigt. Vid hummerfiske får därutöver högst 14 burar (hummertinor) användas. En långrev får vara försedd med högst 100 krokar. Nätens sammanlagda längd får inte överstiga 180 meter. Detta gäller inte den som fiskar yrkesmässigt, innehar fisket med äganderätt eller har rätt till fisket på grund av nyttjanderätt som omfattar även annat fiske än det som är fritt för var och en.

#### 4.2.4 Analys – vem får fiska?

Enskilt vatten tillhör som huvudregel fastighetsägaren. I grunden finns det en koppling i lagen mellan fastighetsägare och fiskerätt. Problemet är dock att det i praktiken inte alltid är så. Skälet till det är som framgått att skiftet av fastigheter historiskt utförts på olika sätt. Det har inneburit att det finns fastigheter som ligger vid vatten utan att ha fiskerätt och att någon kan ha fiskerätt utan att fastigheten ligger vid vatten. Många gånger är fisket även samfällt. Det har uppgetts att problemen är särskilt vanliga i Norrland. Från olika håll har anförts att kopplingen mellan fastighetsägare och fiskerätt borde utgå. Från utredningens sida menar vi att det inte är lämpligt och möjligt att upphäva kopplingen fiskerätt och fastighetsrätt utan att närmre utreda konsekvenserna. Eftersom det i grunden är ett fastighetsrättsligt problem måste det enligt vår mening utredas i särskild ordning. Vi kommer därför framöver att bortse från att det finns undantag från kopplingen fastighetsägare–fiskerätt, i den mån dessa grundar sig på oklarheter i skiftet av fastigheter.

Enskilt vatten är till en början allt inlandsvatten utom vattnet i Väneren, Vättern, Hjälmaran och Storsjön. Vidare är som huvudregel allt vatten inom 300 meter från fastlandet (samma gäller från öar

som är minst 100 meter långa) enskilt. Slutligen är också vattnet i haven inom samma sträckor enskilt.

På detta enskilda vatten får fastighetsägaren fiska obegränsat med såväl rörliga som fasta redskap.

På allmänt vatten, dvs. vatten utanför 300-metersgränsen i haven och i Väneren, Vättern, Hjälmaren och Storsjön får svenska medborgare fiska. Endast yrkesfiskare får efter tillstånd använda fasta redskap. Yrkesfiskare kan också i obegränsad utsträckning använda rörliga redskap. Det är dock viktigt att notera att yrkesfisket i hög grad begränsas genom kvoter. För övriga svenska medborgare gäller att de får använda nät, långrev, ryssja, bur, handredskap och håv. Vid fiske med nät, långrev, ryssjor och burar får sammanlagt högst sex redskap användas samtidigt. Vid hummerfiske får därutöver högst 14 burar (hummertinor) användas. En långrev får vara försedd med högst 100 krok. Nätens sammanlagda längd får inte överstiga 180 meter.

Därutöver får svenska och utländska medborgare bedriva handredskapsfiske på allmänt vatten.

På enskilt vatten längs kusterna och i de fem stora sjöarna får svenska medborgare och utländska medborgare bedriva handredskapsfiske. Därutöver har svenska medborgare inom Sverige rätt till fiske med bl.a. nät. Rätten varierar dock kraftigt inom Sverige. De detaljerade bestämmelserna finns i en bilaga till fiskelagen. Samtidigt måste också bestämmelsen i 13 § fiskeförordningen om begränsningar i antal redskap gälla.

Sammantaget är det alltså två kategorier av fiskare som får fiska utan redskapsbegränsningar. Fastighetsägare får fiska obegränsat med fasta och rörliga redskap på sina vatten. Yrkesfiskare får använda rörliga och fasta redskap i obegränsad utsträckning på allmänt vatten enligt den svenska lagstiftningen. Starka begränsningar finns dock genom EU:s kvotfördelning.

Enligt vår uppfattning kan formuleringen om att enskilt vatten *tillhör fastighetsägaren* möjligen vara missvisande, eftersom det är fråga om en förfoganderätt och inte en äganderätt. Förfoganderätten är vidare begränsad av det fria handredskapsfisket samt det övriga fria fisket.

#### 4.2.5 Närmare om resursfördelningen

##### 10 och 21 §§ fiskelagen

Av 10 § fiskelagen följer att vid fiske utan stöd av enskild fiskerätt får fasta redskap användas bara efter tillstånd av den myndighet som regeringen bestämmer. I 2 § fiskeförordningen anges sedan att länsstyrelsen prövar frågor om tillstånd att sätta ut eller sträcka ut fasta redskap. Tillstånd får endast beviljas fiskare som bedriver yrkesmässigt fiske, om inte annat följer av 11 § fiskelagen (1993:787) eller särskilda skäl föranleder annat. Av 11 § följer att den som har fiskerätt i enskilt vatten inte får vägras tillstånd att sträcka fast redskap från det enskilda vattnet vidare ut i allmänt vatten, om det kan ske utan skada för andra fiskande eller annat beaktansvärt intresse.

Av 21 § fiskelagen följer att regeringen får för fiske som är fritt för var och en meddela föreskrifter som begränsar *redskapsanvändningen* för andra fiskande än sådana som

1. bedriver yrkesmässigt fiske
2. innehar fiske med äganderätt eller har rätt till fiske på grund av nyttjanderätt som omfattar även annat fiske än det som är fritt för var och en.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om krav på särskilt tillstånd för användning av fartyg för yrkesmässigt fiske.

I 2 kap. 13 § fiskeförordningen har sedan regeringen bestämt att den som fiskar med rörliga redskap i vatten där fisket är fritt för var och en får endast använda nät, långrev, ryssja, bur, handredskap och håv. Vid fiske med nät, långrev, ryssjor och burar får sammanlagt högst sex redskap användas samtidigt. Vid hummerfiske får därutöver högst fjorton burar (hummertinor) användas. En långrev får vara försedd med högst 100 krokar. Nätets sammanlagda längd får inte överstiga 180 meter. Första och andra stycket gäller inte den som fiskar yrkesmässigt, innehar fisket med äganderätt eller har rätt till fisket på grund av nyttjanderätt som omfattar även annat fiske än det som är fritt för var och en.

## Analys

Enligt vår uppfattning är regelverket i denna del oklart. Inledningsvis ger paragraferna intryck av att bara innehålla bemyndiganden. I själva verket innehåller de ett grundläggande ställningstagande om resursfördelningen mellan olika kategorier fiskande. Av paragraferna följer nämligen för det första att det krävs tillstånd för att fiska med fasta redskap om man inte fiskar på enskilt vatten. För det andra får sådant tillstånd bara beviljas dem som bedriver yrkesmässigt fiske om inte särskilda skäl föreligger. Vad som skulle kunna utgöra särskilda skäl anges inte.

Syftet med 21 § var också enligt propositionen följande:

Bestämmelsen ska möjliggöra en fördelning av fiskresurserna mellan olika kategorier fiskande. Från föreskrifterna om redskapsbegränsning undantas endast de som bedriver yrkesmässigt fiske och de som innehar fiske med äganderätt eller har rätt till fiske på grund av nyttjanderätt som omfattar även annat fiske än det som är fritt för var och en. Genom att ange undantaget på det sättet förhindras att begränsningsföreskrifterna kringgås genom upplåtelser begränsade till fiske med sådana redskap som omfattas av föreskrifterna.

(prop. 1992/93:232, specialmotiveringen)

Kontentan är att en yrkesfiskare har fri tillgång till fiske. Detsamma gäller den som fiskar på enskilt vatten. Det enda som kan begränsa deras fiske är inskränkningar med hänsyn till fiskevård eller naturvården, jfr nedan. För övriga kategorier ransonerar lagstiftningen fisket genom olika redskapsbegränsningar. Det är dock viktigt att notera att oavsett om syftet 1993 var att yrkesfiskare skulle ha fri tillgång till fisk har detta förändrats genom EU-rätten. Som framgår av kapitel 3 begränsas ju yrkesfisket i dag kraftigt genom de kvoter som EU bestämmer.

Syftet med 21 § fiskelagen är alltså att genom redskapsbegränsningar kunna fördela resursen fiske bland olika kategorier fiskare. I dag gäller som framgått den fördelningen att yrkesfisket är fritt medan fritidsfisket begränsas genom antal redskap. Resursfördelningen har gjorts av regeringen genom ett bemyndigande i fiskelagen. Fiskeriverket saknar bemyndigande att göra resursfördelning mellan olika grupper.

Från länsstyrelsernas sida har följande anförts: Länsstyrelserna får aldrig någon ansökan om fiske med fasta redskap av icke yrkesmässiga fiskare. Det som möjligen skulle kunna tänkas utgöra särskilda skäl är exempelvis fiske av vetenskapliga skäl.

### Yrkesfiskelicens och fartygstillstånd samt särskilt tillstånd

Enligt 6 § fiskelagen avses med yrkesmässigt fiske sådant fiske som bedrivs med yrkesfiskelicens enligt 30 § eller av utländska fiskare med annat särskilt tillstånd att bedriva yrkesfiske i Sveriges sjöterritorium eller i Sveriges ekonomiska zon. Av 30 § fiskelagen följer sedan att yrkesfiskelicens får beviljas den för vars försörjning fisket är av väsentlig betydelse, om fisket har anknytning till svensk fiskerinäring. Licensen får avse visst fiske och får beviljas för viss tid. När en fråga om licens prövas första gången ska tillgången på fisk beaktas. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om villkoret angående anknytningen till svensk fiskerinäring. I 32 § anges att frågor om licens prövas av den myndighet som regeringen bestämmer. Av 2 kap. 19–20 §§ fiskeförordningen framgår sedan att det är Fiskeriverket som prövar frågor om yrkesfiskelicens och föreskrifter om krav på särskilt tillstånd för användning av fartyg för yrkesmässigt fiske. Till omständigheter som visar att fisket har sådan anknytning till svensk fiskerinäring som avses i fiskelagen hör

1. att sökanden landar minst hälften av den totala fångsten under ett kalenderår, i värde räknat, i Sverige.
2. att minst hälften av sökandens fiskefärder utgår från en svensk hamn, eller,
3. att minst hälften av deltagarna i sökandens fiske är bosatta här i landet.

Fiskeriverket ska vid sin prövning beakta också andra omständigheter som sökanden åberopar till stöd för att fisket är knutet till svensk fiskerinäring. Licens kan meddelas för en tid om längst 5 år. Därefter kan den förnyas.

En uppgift för utredningen kan vara att klarlägga om det är nödvändigt med såväl yrkesfiskelicens som fartygstillstånd. Från Fiskeriverkets sida har också påtalats att den svenska anknytningen måste definieras bättre. Följande har anförts från Fiskeriverkets sida:

Utredningen måste bestämma vad som är svenskt fiske. Frågan är av avgörande betydelse för vad som i övrigt bör vara Fiskeriverkets arbetsuppgifter, särskilt i fråga om administrationen av för Sverige tillgängliga fiskemöjligheter. Detta är en mycket komplicerad fråga vars förutsättningar dessutom är under förändring bl.a. genom att en övergång i gemenskapsrätten har skett eller diskuteras från kvotregleringar till reglering genom effort - eller realtidsbegränsningar. Företrädare för fiskerinäringen har förordat en övergång till realtidsbegränsningar som kräver att åtgärder riktas mot flera medlemsstater samtidigt och varför EU-kommissionen förutsätts få en aktiv roll eller framhållit att möjligheten att låta producentorganisationer administrera fiskemöjligheterna bör undersökas. De olika fördelningssätten ger förmodligen skilda optimala lösningar för lagstiftningens begreppsapparat och systematik. Den danska lagstiftningen bör studeras på nytt som eventuell förebild för lagändringar.

Tillträdesbegränsningarna i gemenskapens fiskevatten och tilldelningen av nationella fiskekvoter och fiskemöjligheter strider mot idén med den gemensamma marknaden enligt EU-fördraget där det föreskrivs fri rörlighet från arbete och kapital. Frågan är vad som längre är svenskt fiske och som svenska myndigheter ska administrera. Näringen accepterar inte en strikt tillämpning av de anknytningsfakta som anges i fiskeförordningen och som bygger på EU-domstolens praxis. De svenska kriterierna för resurstillträde är i praktiken verkningsslösa som instrument för att förbehålla fiskemöjligheter för något som kan betecknas som svenskt.

### Analys av det materiella innehållet

Inledningsvis kan slås fast att det i lagen saknas en definition av vad som är yrkesmässigt fiske, vilket skulle kunna ses som en brist. I stället anges bara att yrkesmässigt fiske är fiske som bedrivs med yrkesfiskelicens. Yrkesfiskelicensen tillkom för att kunna fördela resursen fiske bland olika kategorier fiskare. Syftet var att åstadkomma en bättre hushållning med fiskbestånden och att stärka det fiske som bedrivs av dem som är beroende av fisket för sin försörjning. Genom yrkesfiskelicensen skulle antalet yrkesfiskare balanseras mot tillgängliga resurser (prop. 2002/03:41 s. 16.) Ytterligare ett skäl var att kunna fördela bidrag bland yrkesfiskarna. Enligt 4 kap. 2 § fiskeförordningen framgår också att stöd till fiskeföretag endast lämnas till den som har yrkesfiskarlicens och därutöver, om det är en förutsättning för den avsedda verksamheten, fartygstillstånd. Som framgått av avsnitt 3.1 finns det ingen EU-rättslig reglering som är av direkt betydelse för yrkesfiskelicensen. Däremot följer av EU-medlemskapet att Sverige ska ha ett system med fartygstill-

stånd. Det kan diskuteras om det är rationellt att ha ett system med dubbla tillståndskrav. Yrkesfiskarlicensen har som tidigare framgått kritiserats från skilda grupper. En del av kritiken avser att det är komplicerat att söka licens. I dag söks licens hos länsstyrelsen, som vidarebefordrar ansökan med ett yttrande för beslut till Fiskeriverket. Det är möjligt att förfarandet medför onödig administration. I en rapport från länsstyrelserna i Gävleborgs län, Uppsala län, Väster-norrland, Västerbotten och Norrbottens län från juni 2005, Utvecklingen av Fiskerinäringen längs Norrlandskusten 1990–2004 och förslag till åtgärder föreslås följande på s. 15:

För närvarande är det Fiskeriverket som beslutar om yrkesfiskelicenser och fartygstillstånd. Beslut om licenser till de fiskare som bedriver ett småskaligt kustfiske bör fortsättningsvis överföras till respektive länsstyrelse som har den samlade kunskapen om regionala och lokala förhållanden. Det behövs även en förenkling av den administrativa hanteringen av yrkesfiskelicenser. En viktig åtgärd blir att införa licenser som gäller tills vidare för etablerade fiskare. Genom en enkel uppföljning via loggboksuppgifter och fiskejournaler kan licenserna sedan återkallas när fisket upphört. Till småskaligt fiske räknas enligt Fiskeriverkets egen bedömning även fiskefartyg under 12 meters längd varför även besluten om fartygstillstånd för dessa bör läggas hos Länsstyrelsen. Den föreslagna ändringen innebär att Länsstyrelsen ges möjlighet att bättre vidmakthålla det småskaliga fisket samtidigt som Fiskeriverket reglerar det storskaliga fisket som svarar för 97 % av den landade sammanlagda fångstkvantiteten under år 2000.

Vi återkommer till denna fråga under 4.3.1. Som kommer att framgå där finns det även krav om ytterligare ett särskilt tillstånd utöver yrkesfiskelicens och fartygstillstånd.

Sammantaget innebär alltså en yrkesfiskelicens betydligt större tillgång till fisket, eftersom redskapsbegränsningar då saknas. Denna ordning har medfört att även andra grupper nu kräver en särskild licens. Skälet är inte att man eftertraktar en licens i sig, utan att man vill få möjligheter att kunna fiska med fler redskap. En sådan grupp är Sveriges Kust- och Insjöfiskares Organisation (SKIFO). En annan grupp är Sveriges Fisketuristföretagare (SeFF). Dessa grupper menar att redskapsbegränsningarna utgör ett hinder för deras utveckling. För SeFF handlar det dock främst om antalet hummerburar.

En grundläggande uppgift för utredningen är dock att undvika att ytterligare införa komplicerade och administrativt betungande regler. Ett utökat licenssystem skulle uppenbart riskera bli tungrott och administrativt betungande. Regelverket för fiske är redan nu



onödigt komplicerat och vårt syfte måste att vara att förenkla regelverket i stället för att införa moment som ytterligare försvårar dagens ordning. Till detta återkommer vi nedan.

Eftersom det i grunden handlar om fördelningen av resursen bör utredningen diskutera om den nuvarande fördelningen är rimlig. Om vi skulle komma fram till att fördelningen bör förändras blir nästa steg att bestämma hur det ska lösas tekniskt. Det kan möjligen vara så att det finns andra fördelningsmetoder än licenser.

När det gäller själva fördelningen av resursen är grundproblemet att resursen i sig är för liten. Som framgått av 2 kap. är flera fiskbestånd fiskade ner till sin gräns eller överfiskade. Genomgående gäller att fisketrycket inte får öka utan snarare måste minska för de flesta bestånden.

Medlemsländerna får inte överskrida den kapacitet som EU beslutar om. Det står däremot medlemsstaterna fritt att minska flottorna. Så har också skett i många länder. Regeringens uppfattning är att den svenska fiskeflottan måste minskas.

Som framgått ska tillgången på fisk bara beaktas första gången frågan om licens prövas. Det betyder att den som en gång fått yrkesfiskarlicens även framöver har rätt till detta, oavsett hur resursen ser ut. Skälet till denna bestämmelse är yrkesfiskarens behov av att långsiktigt planera sin verksamhet. Vid lagens tillkomst föreslog Fiskeriverket och en del andra remissinstanser att en licens skulle kunna återkallas på grund av ändrade förhållanden, t.ex. en ändrad tillgång på fisk. Departementschefen anförde detta:

Åtskilliga fiskeföretag bedrivs med relativt stora kapitalinsatser för den enskilde fiskaren. Den varierande tillgången på fisk är ett bekymmer för varje fiskeföretag och lönsamheten kan skifta kraftigt. Detta kan få till följd att en fiskare tidvis får ändra inriktningen på sitt fiske eller avstå från ett alltför olönsamt fiske, för att återuppta verksamheten när tillgången på fisk och möjligheterna att få avsättning för fångsten förbättrats. Jag är emellertid inte beredd att föreslå en ordning som skulle innebära att yrkesfiskelicensen och därmed rätten att yrkesfiska kan fråntas fiskaren vid sviktande fisktillgång. En sådan möjlighet att återkalla en licens skulle påverka fiskarens möjligheter att finansiera sin utrustning och i hög grad öka risken för kapitalförstöring. De medel som bör användas för att komma till rätta med följderna av variationerna i fisktillgången bör i stället vara kvotering och fiskevårdsföreskrifter.

(Prop. 1992/93:232 s. 45.)

Utredningen bör diskutera om denna avvägning fortfarande är riktig. Från Fiskeriverkets sida har uppgetts att det även med dagens lagstiftning är möjligt att åtgärda detta problem, men att det då måste ske indirekt. Om en fiskart skulle vara hotad går det genom fiskevårdsåtgärder att begränsa detta fiske. En yrkesfiskare som inte kan fiska tillräckligt riskerar att mista sin licens, jfr Fiskeriverkets föreskrifter om yrkesfiskelicens som redovisas under 4.3.1.

Det förhållande att det i lagen saknas möjlighet att anpassa antalet yrkesfiskelicenser efter resursen och bundenheten av EU-rätten har i sin tur medfört konsekvenser. Eftersom det finns ett behov av att minska fiskeflottan har man sökt andra vägar för att åstadkomma detta. En metod är att genom olika stödåtgärder, t.ex. skrotningsbidrag och avgångsvederlag, försöka minska antalet yrkesfiskare. Som kommer att utvecklas i avsnitt 5.3 har regeringen också föreslagit ett nytt system med överlåtbara fiskerätter.

En annan mycket viktig funktion för yrkesfiskelicensen är dock fördelningen mellan svenska yrkesfiskare och utländska yrkesfiskare. Som framgått av avsnitt 3.1 förekommer det att fiskeföretag inom gemenskapen flyttar över nationsgränserna för att kunna ta del av andra länders nationella kvoter. Medlemsländerna försöker på olika sätt skydda sina fiskare. Detta sker genom nationella regler om licenser och fartygstillstånd. Om dessa regler är förenliga med EU-rätten har prövats av EU-domstolen i ett antal mål. Det strider enligt domstolen mot gemenskapsrätten, och då framförallt artikel 52 i Romfördraget, att ett medlemsland som villkor för registrering av fiskefartyg i nationella register kräver att ägaren eller annan ska vara medborgare i den medlemsstaten eller ett bolag som till minst 75 procent ägs av medborgare i landet eller har en styrelse som till lika stor del består av medborgare. Det skulle också vara oförenligt med gemenskapsrätten att kräva att ägare, besättningen m.fl. ska vara bosatta i landet. Däremot skulle gemenskapsrätten tillåta att ett medlemsland kräver att fartyget har en reell ekonomisk koppling till landet om det enbart rör relationen mellan fartygets fiskeoperationer och befolkningen som är beroende av fisket och anknuten industri. Det kan vara fråga om krav på att ett fartyg måste administreras och dess operationer styras och kontrolleras från landet i fråga. Vidare skulle det också kunna vara krav om att viss andel av fartygets fångster landas i landet. Medlemslandet kan också kräva att besättningen och befälhavaren på något sätt bidrar till socialförsäkringssystemet i landet.

Det som i viss mån är osäkert är hur det svenska nationella systemet om yrkesfiskelicens och fartygstillstånd förhåller sig till varandra, eftersom det finns ett krav om svensk anknytning i båda, jfr vidare 4.3.

### Analys – lagtekniska aspekter

Syftet med den nu gällande lagen var att förenkla och förtydliga. Även det nu gällande regelverket är emellertid svårtillgängligt. Det är inte möjligt att få en klar uppfattning om vad som gäller genom att enbart läsa lagen. Det kan finnas skäl att försöka ytterligare förbättra tydligheten och överskådligheten.

Ett grundläggande problem är att den grundläggande terminologin inte är genomarbetad. I lagstiftningen skiljer man på allmänt och enskilt vatten. Därtill kommer två andra grundläggande begrepp yrkesfiske och fritidsfiske. Yrkesfiske är dock bara det fiske som sker med licens på allmänt vatten. Samtidigt finns det dock även yrkesmässigt fiske på enskilt vatten. Detta framgår inte av lagen, vilket framstår som förvirrande.

Det finns också vissa termer som inte är definierade. Termen fritidsfiske förekommer i en rubrik i fiskeförordningen, men är inte definierad. I 21 § nämns termen ”fiske som är fritt för var och en”, utan att detta närmare förklaras. Samtidigt finns det flera olika fisken som är fritt för var och en. Inledningsvis fisket i allmänt vatten. Vidare är fisket i enskilt vatten fritt enligt detaljerade bestämmelser.

Den mycket centrala bestämmelsen om redskapsbegränsningen för alla utom yrkesfiskare på allmänt vatten och de fastighetsägare som fiskar på eget vatten finns inte i lagen utan i stället i förordningen. Inte heller den viktiga begränsningen om att fasta redskap endast får användas av fastighetsägare och yrkesfiskare följer direkt av lagen.

Som tidigare nämnts kan termen tillhör också vara en missvisande formulering för fastighetsägare.

Ett stort problem utgör vidare det förhållandet att man för att klarlägga vad som är allmänt respektive enskilt vatten måste gå till den ytterst komplicerade och ålderdomliga lagen (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde.

Enligt den mycket långa och omfattande bilagan till fiskelagen har svenska medborgare rätt att fiska i enskilt vatten enligt detaljerade

och geografiskt varierande förhållanden. Trots att det finns redskapsbegränsningar redan i denna gäller även för detta fiske 18 § fiskeförordningen om redskapsbegränsning. Samordning tycks saknas. Det utredningen vidare skulle kunna diskutera är om det är möjligt att förenkla dessa bestämmelser. Det skulle behöva ske på bekostnad av den geografiska variationen, men det kanske ändå skulle vara möjligt?

Ett juridiskt problem är att det i dag i fiskelagen finns olika regler för svenska och utländska medborgare. Med hänsyn till att tjänstedirektivet ska införlivas anses det inte vara acceptabelt.

Frågorna om yrkesfiskelicens och fartygstillstånd måste klarläggas enligt vad som anförts tidigare.

#### 4.2.6 Fiskevård

Redovisningen ovan innehåller grundreglerna om hur fiskerättigheterna är fördelade i Sverige mellan olika kategorier. Därutöver finns det också fiskevårdsbestämmelser som begränsar fisket. Dessa bestämmelser finns inte intagna i fiskelagen, utan följer av ett stort antal bemyndiganden i lagen för Fiskeriverket att meddela föreskrifter. 19 § fiskelagen innehåller följande bemyndiganden:

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter för fiskevården och fiskets bedrivande som förbjuder eller begränsar:

1. fisket med avseende på vilken fisk som får fångas,
2. användningen av fiskefartyg, fiskemetoder eller fiskeredskap,
3. fiske inom vissa områden eller för vissa ändamål,
4. användningen av redskap, agn, båtar eller annat som kan sprida kräftpest eller någon annan sjukdom.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter för fiskevården som avser förbud mot att behålla fisk som fångats, bearbeta fisk ombord, förvara fisk i sump eller att omlasta, föra i land, föra in i landet eller saluhålla fisk.

Av 2 kap. 7 § fiskeförordningen framgår sedan att regeringen fört vidare bemyndigandet om fiskevård till Fiskeriverket. Förutsättningarna för Fiskeriverket är samma som för regeringen med två skillnader. Det första är att Fiskeriverket inte får förbjuda eller begränsa fisket i andra vatten än havet och vattnen längs kusterna och Väneren, Vättern, Mälaren och Hjälmaren samt Storsjön i Jämtland

till första definitiva vandringshindret utom för att skydda särskilt hotade arter eller stammar av nationellt intresse. Syftet med den begränsningen är att ansvaret för fiskevårdande åtgärder i allt inlandsvatten utom de stora sjöarna ska vila på fiskerättsägarna. Som tidigare framgått är allt detta inlandsvatten enskilt. Undantag ska gälla för skydd av särskilt hotade arter eller stammar av nationellt intresse. Utredningen kommer att behöva diskutera om denna avgränsning är riktig. Därutöver gäller att regeringen utöver att föra över sitt bemyndigande till Fiskeriverket lagt till att Fiskeriverket får föreskriva att yrkesmässigt fiske inom ett område med användande av en viss fiskemetod får bedrivas endast efter tillstånd av verket.

Därutöver har regeringen i 2 kap. 5 § fiskeförordningen bestämt att det är förbjudet att fiska mal, flodpärlmussla och från 2007 även sådana arter av fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur som i bilaga 1 till artskyddsförordningen (2007:845) har markerats med N.

Vidare har regeringen även i 2 kap. 6 § fiskeförordningen beslutat att fiske inte får bedrivas med gift, sprängämnen eller andra bedövande eller dödande ämnen, elektrisk ström, skjutvapen eller sådana redskap som fisken kan spetsas med. Fiske med ålsax, vars tänder är högst sex millimeter, är dock tillåtet. Huggkrok får användas för att bärga fisk som har fångats med andra redskap.

När fiskelagen kom till 1993 var syftet att genomföra en regel-förenkling. I propositionen anför departementschefen följande under 2.3.1:

Fiskeriförordningens och myndigheternas föreskrifter utgör sammantaget ett svåröverskådligt regelverk. Svåröverskådligheten har sin grund i såväl i regelmassans omfång som det förhållandet att föreskrifterna i vissa fall träder i stället för fiskeriförordningens föreskrifter. Enligt min mening är det av flera skäl nödvändigt att genomföra en regel-förenkling på fiskets område. Om på grund av reglernas komplexitet varken allmänheten eller ens de tillämpande myndigheterna kan entydigt avgöra vad som är tillåtet eller otillåtet riskeras att föreskrifterna helt förlorar sin effekt. En regelreformerings ligger dessutom i linje med statsmakternas ambition att på alla områden göra de regler som behövs enklare och klarare (jfr prop. 1983/84:119, bet.983/84: KU25, rskr. 1983/84:245). När jag nu går in på frågan på vilket sätt den nödvändiga regelreformerings ska genomföras måste det först konstateras att det av praktiska skäl inte är möjligt att till alla delar reglera fiskevården i lag eller ens i en regeringsförordning. Reglernas karaktär av detaljföreskrifter som i vissa avseenden måste kunna anpassas förlöpande till ändrade förhållanden och skiftande förutsättningar i landet

gör att regelgivningen i stor utsträckning måste anförtros en myndighet under regeringen. Den nya fiskelagen måste därför liksom den nuvarande lagen innehålla ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela de föreskrifter som behövs. Av grundläggande betydelse för att åstadkomma den nödvändiga regelreformen är att bemyndigandet i den nya lagen utformas snävare och mer preciserat än vad som är fallet i fiskerättslagen.

19 § fiskelagen är den generella paragraf som ger regeringen möjlighet att begränsa fisket. Detta kan som framgår av lagtexten ske genom att fisket helt förbjuds eller genom begränsningar av visst fiske, redskap, fiskemetoder eller fiske inom vissa områden. Det ska noteras att det inte finns några förutsättningar kopplade till möjligheten att förbjuda eller begränsa fisket. Det skulle betyda att regeringen på valfria grunder skulle kunna meddela sådana förbud eller begränsningar. Regeringen har dock valt att i sin helhet med undantag av allt inlandsvatten utom de stora sjöarna föra befogenheten vidare till Fiskeriverket. Från Fiskeriverkets sida har uppgetts att vilka metoder som verket använder för att värna om resursen är beroende av en mängd faktorer, som exempelvis geografiska förhållanden. Självfallet använder verket alltid den metod som är mest effektiv.

Sammantaget saknar fiskelagen en särskild reglering om fiskevård. I förordningen finns enbart ett fåtal sådana bestämmelser. I stället har ansvaret för fiskevården helt överlåtits åt Fiskeriverket.

En försvårande omständighet för den som har att axla ansvaret för fiskevården är de målkonflikter som finns inom fiskepolitiken. Det är dels fråga om att värna om fiskerinäringen, dels regionalpolitiska avvägningar. Dessa målkonflikter är också nämnda i våra direktiv. Hur målen ska förhålla sig till fiskevården är en svår politisk fråga. Den nu gällande fiskelagen berör inte dessa frågor. (Ett enda undantag utgör dock den tidigare nämnda 30 § i fiskelagen som anger att hänsyn till resursen ska bara tas första gången den enskilde ansöker om yrkesfiskelicens). Avsaknaden av lagreglering innebär att det överlåtits åt Fiskeriverket att göra dessa regionalpolitiska och näringspolitiska avvägningar om fiskevård från fall till fall. Ett sådant exempel är regleringen av ålfisket som nämnts ovan. Att så är fallet framgår emellertid inte ens av regeringens instruktion till verket. Däremot har regeringen på andra sätt gett uttryck för att det är verkets skyldighet att göra dessa avvägningar (jfr avsnittet 4.1 om myndighetsstrukturer).

Till detta kommer självfallet även andra målkonflikter såsom att värna om fritidsfisket och fisketurism.

Enligt vår uppfattning kan en hypotes vara att den nu gällande lagen inte innehåller en tydlig politisk styrning. Det utredningen framöver kan behöva diskutera är om det bör införas kriterier i lagstiftningen om när fiskevårdsåtgärder/begränsningar ska aktualiseras och hur målkonflikterna ska behandlas.

I det sammanhanget vill vi hänvisa till det 11:e sammanträdet av FAO:s Underkommitté för handel med fisk som pågick 2–6 juni 2008 i Bremen, Tyskland. Femtiotvå medlemmar (51 medlemsländer plus Europeiska Unionen, EU) i FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation, FAO, medverkade. Medlemmarna enades om ett antal riktlinjer som ska främja en hållbar internationell handel med fisk och fiskeprodukter.

De frivilliga riktlinjerna har som mål att hjälpa länder att se till att ”internationell handel med fisk och fiskeprodukter inte kompromissar med en hållbar utveckling för fiske samt ett ansvarsfullt nyttjande av levande vattenresurser”.

Riktlinjerna uppmanar regeringarna att bland annat genomföra följande åtgärder:

- På lång sikt bevara resurser från havet och utnyttja dem på ett hållbart sätt, vilket är nödvändigt för en hållbar handel med fisk.
- Utveckla metoder för att mäta hållbarhet i fisket ur ett biologiskt, ekonomiskt och socialt perspektiv.

Det som är av särskilt intresse är om det är möjligt att utveckla metoder för att mäta hållbarhet i fisket ur ett biologiskt, ekonomiskt och socialt perspektiv. Är det möjligt för utredningen att bidra till att sådana metoder utvecklas? Hur skulle det kunna ske? Går det sedan att föra in det i en lagstiftning?

#### 4.2.7 Naturvården

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får enligt 20 § fiskelagen meddela föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till *naturvårdens* intressen. Föreskrifterna får dock inte vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras.

Syftet med den bestämmelsen var att inom ramen för fiskelagstiftningen skapa möjligheter att skydda känslig natur och harmo-

niera bestämmelserna på detta område med övrig lagstiftning för areella näringar (prop. 1992/93:232, specialmotiveringen).

Sedan 1998 gäller också att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att det i ärenden enligt denna lag ska finnas en analys av vilken inverkan fiskemetoder och utsättande av fiskarter har på miljön. Föreskrifterna får innebära att en sådan analys ska göras av den som avser att använda metoder eller sätta ut fiskarter.

Av 2 kap. 12 § fiskeförordningen följer sedan att det är Fiskeriverket som meddelar föreskrifter om vilka hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens intressen.

Därutöver får såväl *Fiskeriverket som länsstyrelsen* besluta att det ska göras en analys av vilken inverkan en fiskemetod eller utsättande av en fiskart har på miljön. Naturvårdsverket ska ges tillfälle att yttra sig över en sådan analys. Fiskeriverket eller länsstyrelsen får besluta att den som ska använda metoden eller sätta ut fiskarten ska göra och bekosta analysen. När en analys görs av någon av myndigheterna, får denna besluta att den som ska använda den nya metoden eller sätta ut fisken ska betala en avgift som helt eller delvis motsvarar kostnaden för analysen. Vid bedömningen av om den enskilde ska svara för kostnaderna för analysen ska hänsyn tas till omfattningen av dennes verksamhet.

Fiskeriverket har såväl vid verkets föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön som vid dess föreskrifter (FIFS 2004:37) om fiske i sötvattensområdena hänvisat till bemyndigandet om naturvårdens intressen. Samtidigt har det dock även hänvisats till bemyndigande om bl.a. fiskevård. FIFS 2004:36 innehåller ca 60 olika paragrafer och FIFS 2004:37 ca 70 paragrafer.

## Analys

Av intresse är att det redan i den nu gällande fiskelagen finns möjligheter att föreskriva att det ska finnas en analys av vilken inverkan fiskemetoder och utsättande av fiskarter har på miljön. Föreskrifterna får innebära att en sådan analys ska göras av den som avser att använda olika metoder eller sätta ut fiskarter. Denna regel har släktskap med miljökonsekvensbedömningar i miljöbalken, jfr vidare avsnitt 6.1. Som framgått av avsnitt 1.3 ingår det i vårt uppdrag att överväga om miljökonsekvensbedömningar ska ingå i en ny fiskelagstiftning. En oklarhet i den nu gällande fiskelagen är vilken räck-



vidd kravet på analys har. Paragrafen är införd under 20 § som avser föreskrifter om *naturvård*. Ordalydelsen i paragrafen avser dock *ärenden enligt hela fiskelagen och inverkan på miljön*. Det skulle kunna betyda att redan enligt den i dag gällande fiskelagen skulle myndigheterna kunna kräva analys av dem som fiskar angående vilken verkan en viss fiskemetod exempelvis har på bestånden. Från Fiskeriverkets sida har uppgetts att paragrafen aldrig tillämpats av verket. Skälet för det är att paragrafen tolkats som att den endast avser nya metoder, alltså fiskemetoder som kommit fram efter lagens tillkomst 1998. Efter 1998 har enligt verket några nya fiskemetoder inte tillkommit.

### *Övriga bemyndiganden*

Det finns vidare bemyndiganden i den under 3.1 redovisade lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskepolitiken.

Av den lagens 1 § följer att det i denna lag ges bestämmelser som behövs för att EG:s gemensamma fiskeripolitik ska kunna genomföras i Sverige. Med EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken avses i sammanhanget EG:s förordningar om

1. åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskresurserna;
2. strukturåtgärder för fiskerinäringen
3. marknadsreglering av fisk och fiskprodukter

Av den lagens 2 § följer att *regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer* får i fråga om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken meddela föreskrifter som får finnas som komplettering till förordningarna eller som behövs för verkställighet av förordningarna. Enligt andra stycket gäller dock detta inte för föreskrifter angående frågor som avses i fiskelagen. Syftet med det undantaget var att fiskelagen skulle innehålla nödvändiga bemyndiganden. Vi har tidigare under 3.1 kommenterat denna lag och hänvisat till att det är eftersträvansvärt att hela lagen integreras med övrig fiskelagstiftning.

Av lagens 3 § framgår att *regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer* får, för verksamhet som inte utgör yrkesmässigt fiske enligt fiskelagen, föreskriva att en näringsidkare som tar befattning med fisk eller fiskprodukter som omfattas av EG:s förordningar om den gemensamma fiskepolitiken, ska lämna uppgifter om

1. fiskefartyg, fiskeredskap, fiskemetod, fångst, tid och plats för fångsten, omlastning, landning, inköp, försäljning, import och export, och
2. andra förhållanden av betydelse för tillämpningen av förordningarna.

*Den paragrafen tar sikte på exempelvis olika fångstmottagare som fiskhandlare, transportörer osv.*

Av lagens 8 § framgår att *regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer* får föreskriva att den som mottar stöd eller betalar avgifter enligt EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ska föra anteckningar om mottaget stöd och betalda avgifter och att dessa anteckningar ska bevaras under viss tid.

I 9 § sägs att *regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer* får meddela föreskrifter om hur tillsynen och kontrollen ska bedrivas.

#### **4.2.8 Särskilt om stödåtgärder**

Stödåtgärderna har beskrivits och analyserats av Riksrevisionen i dess rapport ”Statens insatser för ett hållbart fiske”, RiR 2008:23. Vi har redogjort för rapporten i avsnitt 5.8. Stödåtgärderna är beskrivna under 5.8.1.

#### **4.2.9 Kontroll och tillsyn**

Som ovan angetts är avsikten med framställningen under avsnitt 4.2 att återge och analysera innehållet i fiskelagen och fiskeförordningen. När det gäller fiskerikontrollen, varmed här avses tillsynen över att bestämmelserna om fiske efterlevs, innehåller fiskelagen och fiskeförordningen dock endast ett fåtal bestämmelser som uttryckligen avser denna fråga. (Sanktionsbestämmelserna, som är en del av kontrollsystemet, bortses här ifrån eftersom de behandlas i ett eget avsnitt, 4.2.10.) För yrkesfisket i havet finns dessutom omfattande gemenskapsrättslig reglering som rör fiskerikontroll. För att sätta in bestämmelserna i fiskelagen och fiskeförordningen i deras sammanhang kommer i det här avsnittet att översiktligt redogöras för hur den svenska fiskerikontrollen är organiserad. (En mer detaljerad beskrivning finns i betänkandet från Utredningen om

fiskerikontrollen, Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering, SOU 2005:27. Observera dock att sedan betänkandet skrevs har den s.k. landningskontrollen den 1 januari 2007 övergått från Kustbevakningen till Fiskeriverket.) Därefter beskrivs hur den kritik som riktats mot den svenska fiskerikontrollen har föranlett Fiskeriverket att upprätta en nationell handlingsplan för fiskerikontroll. Även innehållet i denna återges. Slutligen berörs även rådets förordning (EG) nr 1005/2008 av den 29 september 2008 om upprättande av ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske etc., härefter kallad IUU-förordningen. När det gäller beskrivning och analys av den nya reviderade kontrollförordningen (EG) nr 1224/2009 hänvisas till avsnitt 3.1.2.

### Fiskerikontrollens organisation

Syftet med fiskerikontrollen är bl.a. att medverka till att förhindra överfiske (dvs. fiske som överskrider de kvoter som bestämts), att övriga fångstbegränsningar respekteras och att bestämmelser om minimimått, fiskemetoder och fiskeredskap följs. Kontrollen ska även medverka till att den gemensamma marknadsorganisationen och strukturåtgärderna på fiskeriområdet respekteras.

På EU-nivå regleras fiskerikontrollen framför allt i kontrollförordningen. De aktuella bestämmelserna har beskrivits i avsnitt 3.1.2, vartill hänvisas. Vidare har det nyligen tillkommit en förordning som innehåller bestämmelser som också är centrala för fiskerikontrollen, IUU-förordningen. Innehållet i IUU-förordningen har sammanfattats i avsnitt 3.1.6. Nedan görs en utförlig genomgång av förordningen utom såvitt avser sanktionsbestämmelserna, vilka redogörs för i avsnitt 4.2.10. När det gäller de nationella bestämmelserna om fiskerikontrollen finns dessa i princip i fyra olika författningar. Bestämmelser som huvudsakligen rör fiske finns i fiskelagen och bestämmelser som rör EU:s struktur och marknadspolitik finns i lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. I fiskeförordningen och i Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område finns kompletterande bestämmelser om såväl fiske- som struktur och marknadsfrågor. Innehållet i nämnda föreskrifter från Fiskeriverket redogörs för nedan i avsnitt 4.3.1. De nationella bestämmelserna reglerar både det yrkesmässiga fisket i havet – vilket som tidigare nämnts

även regleras genom EU:s förordningar – och det fiske som faller utanför EU:s regelsystem, dvs. fiske i inlandsvatten.

Inför den fortsatta framställningen ska nämnas att i den mån gränsälvöverenskommelsen med Finland innehåller särskilda bestämmelser om fisket i Torne älvs fiskeområde, t.ex. avseende tillsyn och straff, tillämpas inte fiskelagen med följdförfattningar, se 3 § fiskelagen. Denna paragraf innehåller även en erinran om att särskilda bestämmelser gäller för samernas rätt till fiske i vissa delar av landet.

Huvudaktörerna inom den svenska fiskerikontrollen är Fiskeriverket och Kustbevakningen. Därutöver har även länsstyrelserna uppgifter i fråga om fiskerikontrollen.

### *Fiskeriverket*

Fiskeriverket har det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen (2 § förordningen med instruktion för Fiskeriverket).

I 5 kap. 4 § fiskeförordningen föreskrivs att Fiskeriverket utövar tillsyn över efterlevnaden av EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, föreskrifter som meddelas med stöd av lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och nationella bestämmelser om fiske. I bestämmelsen anges att sådan tillsyn innefattar kontroll av efterlevnaden av bestämmelser om fiske vid landning av fisk samt kvalitetskontroll av fisk och fiskprodukter. Vidare föreskrivs att Fiskeriverket får överlåta åt en annan myndighet att kontrollera efterlevnaden av bestämmelser om fiske vid landning av fisk, att vara mottagare av landningsanmälan och landningsdeklaration, och att kontrollera transportdokument. Av 6 kap. 1 § fiskeförordningen följer att Fiskeriverket ska, om inte annat följer av andra föreskrifter, utföra de övriga uppgifter som enligt EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ankommer på en behörig myndighet eller en medlemsstat.

Enligt 5 kap. 7 § fiskeförordningen får Fiskeriverket efter samråd med Kustbevakningen meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för tillsynen och kontrollen av efterlevnaden av EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och nationella föreskrifter på området. Efter samråd med Kustbevakningen får Fiskeriverket även, enligt samma bestämmelse, meddela sådana föreskrifter om inspektion och kontroll som är grundade på internationella överenskommelser och rekommendationer.

Fiskeriverket har även ett övergripande ansvar för uppföljning av sådan fisketillsyn som bedrivs av länsstyrelser och särskilt förordnade fisketillsynsmän.

Övervakning av fisket bedrivs i dag på flera olika sätt, men kan delas in i tre olika huvudgrupper, kontroller på land, kontroller till sjöss samt administrativa kontroller. Medan Kustbevakningens kontroll- och tillsynsverksamhet främst bedrivs till sjöss, ansvarar Fiskeriverket för den administrativa kontrollen och kontrollen på land. Till den sistnämnda hör bl.a. landningskontrollen. Denna syftar till att säkerställa att rätt kvantiteter inrapporteras till Fiskeriverket samt att inga otillåtna arter eller undermålig fisk landas. Ansvaret för den fysiska kontrollen av landningar har tidigare legat hos Kustbevakningen, men övergick den 1 januari 2007 till Fiskeriverket. Den administrativa kontrollen grundas främst på dokumentation från fiskerinäringen i form av loggboksblad, kustfiskejournaler, avräkningsnotor, landningsdeklarationer, omlastningsdeklarationer m.m. som registreras i Fiskeriverkets databas. Vid det löpande arbetet med registrering samt genom s.k. korskontroller av uppgifterna i de ingivna dokumenten kan brister uppmärksammas.

Fiskeriverket ansvarar även för och utför fysisk och administrativ återtagningskontroll enligt rådets förordning (EG) nr 2406/96 av den 26 november 1996 om fastställande av gemensamma marknadsnormer för saluföring av vissa fiskeriprodukter. Detta innebär fysisk kontroll vid rapporterat överskott från mottagaren samt administrativ kontroll och korskontroll vid begäran om ekonomisk kompensation från producentorganisationen.

När Fiskeriverket utövar tillsyn för att kontrollera efterlevnaden av fiskelagen och föreskrifter som meddelats med stöd av fiskelagen samt föreskrifter om fisket i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken har verkets tjänstemän enligt 34 § fiskelagen rätt att

- få tillträde till fartyg, fordon, områden, anläggningar, byggnader, lokaler och andra utrymmen där fisk och utrustning för fisket förvaras eller hanteras för att där göra de undersökningar och ta de prover som behövs för tillsynen utan att ersättning lämnas,
- på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen, och
- få den hjälp som behövs för tillsynen av den som är föremål för åtgärden.

I lagen om EG:s förordningar om gemensamma fiskeripolitiken föreskrivs motsvarande befogenheter för tillsynsmyndigheten vid tillsyn enligt denna lag, se 6 §.

Enligt såväl fiskelagen som lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ska polismyndigheten på begäran lämna den hjälp som behövs vid tillsynen (34 § fjärde stycket fiskelagen respektive 6 § tredje stycket lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken).

Mot bakgrund av att det hade uppstått viss osäkerhet om 47 § fiskelagen gav stöd för befattningshavare hos Fiskeriverket att ta fisk och annan egendom i beslag (se närmare härom i avsnitt 4.2.10), ändrades paragrafen från den 1 februari 2009 så att det numera klart anges att bl.a. sådan befattningshavare hos Fiskeriverket i vars uppgifter det ingår att övervaka efterlevnaden av bestämmelser om fiske har sådan befogenhet (se prop. 2008/09:58).

Av 35 § fiskelagen och 5 kap. 3 § fiskeförordningen följer att Fiskeriverket, liksom länsstyrelserna, får meddela de förelägganden och förbud, även vid vite, som behövs för att fiskelagen, föreskrifter som meddelats med stöd av fiskelagen eller föreskrifter om fisket i EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ska efterlevas. Enligt 5 § lagen om EG:s gemensamma fiskeripolitik får tillsynsmyndighet enligt den lagen, dvs. Fiskeriverket och Kustbevakningen, även meddela de förelägganden och förbud som behövs för att reglerna i EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och föreskrifter meddelade med stöd av lagen ska efterlevas. I beslut om föreläggande eller förbud får vite sättas ut.

När Fiskeriverket vid kontroller på land och vid administrativa kontroller fattar misstanke om brott upprättar verket åtalsanmälan som inges till åklagarmyndigheten.

Fiskeriverkets och Kustbevakningens verksamheter bygger på samarbete och ömsesidigt informationsutbyte. I syfte att förbättra samarbetet och fiskerikontrollen upprättade myndigheterna den 1 maj 2005 ett gemensamt Fiskerikompetenscenter (FKC). FKC bearbetar och analyserar uppgifter om fisket samt följer upp och planerar det riskanalysbaserade arbetet. Centret är tänkt som en kontaktpunkt mot näringen, andra myndigheter med uppgifter inom fiskerikontrollen och kontrollmyndigheter i andra länder.

För att effektivisera och stärka fisketillsynen i Väneren har Kustbevakningen, Fiskeriverket och Länsstyrelserna i Västra Götaland och Värmlands län bildat en samarbetsgrupp. Genom ett tvärsektoriellt arbete, som involverar alla myndigheter med ansvar för

förvaltningen av Vänerens fiskresurser, eftersträvas en god och effektiv fiskevård. Det utökade samarbetet ska främja fisketillsynen och bl.a. ska kontrollen av dåligt märkta fiskeredskap prioriteras. Vad som har bedömts vara särskilt viktigt är att kontrollera efterlevnaden av de bestämmelser som tillkommit för att skydda hotade arter och stammar.

### *Kustbevakningen*

Som *tillsynsmyndighet* kontrollerar Kustbevakningen inom sitt verksamhetsområde efterlevnaden av bestämmelser om fiske (5 kap. 5 § fiskeförordningen).

Sedan Fiskeriverket den 1 januari 2007 övertog ansvaret för landningskontrollen bedrivs Kustbevakningens fiskeriövervakning främst till sjöss. Övervakningen riktas mot såväl det yrkesmässiga fisket som fritidsfisket. Beträffande yrkesfisket sker övervakningen främst genom kontroller till havs samt observationer från flyget, medan övervakningen av fritidsfisket är en del av den allmänna rutinpatrulleringen, mestadels i kustnära områden och skärgårdar. För Kustbevakningens fiskeriövervakning till sjöss har deltagandet i s.k. Joint Deployment Plans (JDP) fått allt större betydelse. JDP innebär att gemenskapens medlemsländer, understödda av Community Fisheries Control Agency (CFCA), utför samordnade övervakningsinsatser. Koordinatorrollen är tänkt att rotera mellan medlemsländerna.

I egenskap av tillsynsmyndighet har Kustbevakningen, och därmed också en tjänsteman vid Kustbevakningen, enligt 34 § fiskelagen rätt att

- få tillträde till fartyg, fordon, områden, anläggningar, byggnader, lokaler och andra utrymmen där fisk och utrustning för fisket förvaras eller hanteras, för att göra de undersökningar och ta de prover som behövs för tillsynen,
- på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen och
- få den hjälp som behövs för tillsynen av den som är föremål för åtgärden.

Fiskelagen och fiskeförordningen ger ingen uttrycklig rätt att stoppa ett fartyg eller fordon för att genomföra åtgärder enligt första punkten ovan. Såväl svenska som utländska fartyg kan emellertid

kontrolleras med avseende på att fisket sker på tillåten plats och tid och inryms i tillåtna volymer samt att fisken fångas med tillåtna redskap. Därutöver kan bl.a. loggboksuppgifter och utländska fartygs tillstånd att fiska kontrolleras.

I kontrollverksamheten har Kustbevakningen vidare genom lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken rätt att utfärda de förelägganden och förbud som behövs för att lagen eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen ska efterlevas. Myndigheten får också besluta om vite (5 §). För tillsyn enligt lagen har Kustbevakningen motsvarande befogenheter som uppräknas i 34 § fiskelagen, t.ex. rätt att få tillträde till fartyg och att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen (6 §).

Enligt såväl fiskelagen som lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ska polismyndigheten på begäran lämna den hjälp som behövs vid tillsynen (34 § fjärde stycket fiskelagen respektive 6 § tredje stycket lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken).

Tidigare har angetts att när Fiskeriverket fattar misstanke om brott upprättar verket en åtalsanmälan som ges in till Åklagarmyndigheten. Brottsmisstankar som uppkommer vid Kustbevakningens fiskerikontroll rapporteras av Kustbevakningen till polismyndighet. Samtidigt noterar Kustbevakningen åtgärden i ett eget system för handläggningsrapportering och informerar Fiskeriverket. Fiskeriverket ska lämna Kustbevakningen sådana uppgifter om fiskefartyg, yrkesfiskelicenser och fartygstillstånd som myndigheten behöver för sin fiskerikontroll. Fiskeriverket tillhandahåller också viss information om fiskefartygs positioner.

Förutom tillsynsuppgifter har Kustbevakningen även *brottsbekämpande uppgifter och befogenheter*. Vid polisiär övervakning har en kustbevakningstjänsteman i princip samma befogenheter som en polisman att vidta vissa åtgärder om anledning förekommer att brott mot föreskrifter i lagar och andra författningar som gäller bl.a. fiske och bevarande av den marina miljön har begåtts (1 § lagen [1982:395] om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning, herefter LKP). Tjänstemannen kan då t.ex. hålla förhör, ta med någon till förhör, gripa någon, företa husrannsakan eller verkställa beslag (2 § LKP). Kustbevakningstjänstemannen har i vissa fall också samma befogenhet som polisman att avvisa, avlägsna eller omhänderta när det fordras för att avvärja vissa brott. Denna befogenhet gäller dock inte när det är fråga om fiskebrott (3 § LKP). Däremot har kustbevakningstjänsteman sådana befogenheter att av-



visa m.m. den som genom sitt uppträdande i trafiken till sjöss stör ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna (3 § LKP). Om det uppenbart behövs för att befogenheterna att ingripa mot brott och mot ordningsstörning enligt ovan ska kunna utövas, får kustbevakningstjänsteman stoppa och visitera fartyg eller inbringa det till svensk hamn (4 § LKP). Särskild befogenhet att föra fartyg ur hamn saknas.

En kustbevakningstjänsteman får, på motsvarande sätt som en polisman, i den mån andra medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är försvarligt, i vissa fall använda våld för att genomföra en polisiär tjänsteåtgärd. Det kan vara fråga om fall när tjänstemannen möts av våld eller hot om våld, när någon som ska häktas, anhållas eller annars med laga stöd berövas friheten försöker undkomma eller tjänstemannen annars möts av motstånd när han ska verkställa ett sådant frihetsberövande, när det är fråga om att avvärja en straffbelagd handling eller en fara för liv, hälsa eller värdefull egendom eller för omfattande skada i miljön samt om tjänstemannen med laga stöd ska avvisa eller avlägsna någon från ett visst område eller utrymme (10 och 29 §§ polislagen [1984:387]).

Med stöd av 47 § fiskelagen har en kustbevakningstjänsteman rätt att ta egendom i beslag i de fall där någon ertappas på bar gärning när han begår brott mot fiskelagen. Då får en kustbevakningstjänsteman ta fisk, redskap, fiskefartyg eller andra föremål i beslag, under förutsättning att dessa skäligen kan antas ha betydelse för utredning av brottet eller kan antas bli föremål för förverkande enligt lagen. Om egendom har tagits i beslag ska detta skyndsamt anmälas till polismyndighet eller åklagarmyndighet, som ska pröva om beslaget ska bestå.

Till skillnad från en polismyndighet har Kustbevakningen inte till uppgift att lämna annan tillsynsmyndighet polisiärt biträde vid tillsyn (jfr 34 § fiskelagen och 6 § lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken).

Utredningen om kustbevakningens befogenheter har haft i uppdrag att bl.a. göra en översyn av regleringen av Kustbevakningens befogenheter i den brottsbekämpande och ordningshållande verksamheten. I sitt betänkande Kustbevakningens rättsliga befogenheter (SOU 2008:55) föreslår utredningen bl.a. en ny lag med reglering av Kustbevakningens och en kustbevakningstjänstemans rättsliga befogenheter som omfattar de tre områdena brottsbekämpning, ordningshållning samt kontroll och tillsyn. Enligt förslaget ska Kustbevakningen ges rätt att inleda förundersökning avseende

vissa brott, däribland brott som rör fiskelagstiftning. När Kustbevakningen bedriver förundersökning föreslås samma regler gälla för myndigheten som för en polismyndighet och samma regler för en kustbevakningstjänsteman som för en polisman. Vad beträffar området för kontroll och tillsyn innefattar förslaget en generell regel om en kustbevakningstjänstemans rätt att preja (begreppet kan sägas vara synonymt med termen ”stoppa”), borda och, i sista hand, inbringa fartyg till hamn för att genomföra kontroll. Betänkandets innehåll beskrivs närmare i avsnitt 5.1.

I fiskeregleringen finns ingen särskild geografisk avgränsning av var Kustbevakningen får verka. Tidigare gällde för fiskerikontroll att Kustbevakningen fick bedriva sådan kontroll ”till sjöss och vid landning av fisk”. Numera ska Kustbevakningen ”inom sitt verksamhetsområde” kontrollera efterlevnaden av bestämmelser om fiske (5 kap. 5 § fiskeförordningen). Det som avses är verksamhetsområdet enligt myndighetens instruktion, dvs. Sveriges sjöterritorium, internationellt vatten i svensk ekonomisk zon, land i anslutning till dessa vatten samt Vänern och Mälaren (se 1 § förordningen med instruktion för Kustbevakningen).

Utanför sitt verksamhetsområde svarar Kustbevakningen också för sådan övervakning av fisket som åvilar svensk myndighet och som följer av vissa internationella åtaganden som binder Sverige (8 § förordningen med instruktion för Kustbevakningen). Följande konventioner och internationella överenskommelser avses:

1. konventionen av den 31 december 1932 mellan Sverige och Danmark angående fiskeriförhållandena i de till Sverige och Danmark gränsande farvattnen (SÖ 1933:13),
2. överenskommelsen av den 19 december 1966 med Danmark och Norge om ömsesidig rätt till fiske i Skagerack och Kattegatt (SÖ 1967:13),
3. gränsälvöverenskommelsen av den 16 september 1971 mellan Sverige och Finland (SÖ 1971:44), och
4. rådets förordning (EG) nr 2371/2002 av den 20 december 2002 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken.

Kustbevakningens och en kustbevakningstjänstemans verksamhetsområde rörande fiskerikontroll har också vidgats genom att EU:s gemensamma fiskeripolitik ger kustbevakningstjänstemän rätt att som gemenskapsinspektörer utföra fiskerikontroll i andra medlems-

stater (8 § andra stycket förordningen med instruktion för Kustbevakningen). Detta beskrivs närmare i avsnitt 3.1.2. Se även vad som anförts ovan om deltagande i JDP.

Kustbevakningen ansvarar för de kontrollåtgärder till sjöss som ankommer på Sverige och som EU genomför inom det område som regleras av Nordostatlantiska fiskerikommissionen, NEAFC. Av detta samarbete följer att Kustbevakningen vid vissa tidpunkter ska patrullera och utöva fiskerikontroll i det område i Nordostatlanten där ingen enskild stat har jurisdiktion, det s.k. Smutthavet. Av överenskommelsen om NEAFC följer att Kustbevakningen har skyldighet att under vissa angivna tidpunkter söka efter och kontrollera sådana fartyg som bedriver illegalt fiske samt vidare – om fartyget anträffas – att rapportera händelsen till fartygets flaggstat. Det finns flera kvoterade arter i området, bl.a. sill, blåvitling och rödfisk, och det bedrivs både legalt och illegalt fiske. Insatserna riktas främst mot att hitta de fartyg som fiskar illegalt. Myndigheten får för ändamålet utse behöriga tjänstemän att vara inspektörer och koordinatörer (9 § förordningen med instruktion för Kustbevakningen).

Beträffande Kustbevakningens samverkan med andra myndigheter inom området för fiskerikontroll hänvisas till vad som i avsnittet ovan om Fiskeriverket anförts om FKC och samarbetsgruppen avseende fisketillsynen i Väneren.

### *Länsstyrelserna*

På regional nivå har länsstyrelserna ansvar för vissa fiskefrågor, däribland fiskevårdsärenden vilka bl.a. berör frågor om fisketillsyn, fiskevårdsbidrag och tillstånd. En mer detaljerad redogörelse för de fiskefrågor som länsstyrelserna ansvarar för finns i avsnitt 4.1.3.

I förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion sägs i 3 § 7 p. att länsstyrelsen bland annat har uppgifter i fråga om fiske. I övrigt finns inget preciserat i instruktionen. Länsstyrelsernas uppgifter inom fiskerikontrollen är i stället i huvudsak reglerade i fiskelagen.

Enligt 34 § fiskelagen har fisketillsynsmän och befattningshavare vid länsstyrelsen rätt att

- få tillträde till fartyg, fordon, områden, anläggningar, byggnader, lokaler och andra utrymmen där fisk och utrustning för fisket förvaras eller hanteras, för att göra de undersökningar och ta de prover som behövs för tillsynen,
- på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen och
- få den hjälp som behövs för tillsynen av den som är föremål för åtgärden.

I 34 § tredje stycket fiskelagen föreskrivs att en fisketillsynsman även får ges förordnande att ta egendom i beslag enligt 47 § fiskelagen.

Liksom beträffande befattningshavare hos Fiskeriverket hade det uppstått viss osäkerhet om 47 § fiskelagen gav stöd för befattningshavare hos länsstyrelserna att ta fisk och annan egendom i beslag (se närmare härom i avsnitt 4.2.10). Från den 1 februari 2009 anges det dock uttryckligen i paragrafen att sådan befogenhet tillkommer befattningshavare hos länsstyrelsen i vars uppgifter det ingår att övervaka efterlevnaden av bestämmelser om fiske (se prop. 2008/09:58).

Polismyndigheten ska på begäran lämna den hjälp som behövs vid tillsynen (34 § fjärde stycket fiskelagen).

Av 35 § fiskelagen och 5 kap. 3 § fiskeförordningen följer att länsstyrelserna, liksom Fiskeriverket, får meddela de förelägganden och förbud, även vid vite, som behövs för att fiskelagen, föreskrifter som meddelats med stöd av fiskelagen eller föreskrifter om fisket i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ska efterlevas.

Enligt 29 § fiskelagen får länsstyrelserna förelägga personer som fiskar med stöd av enskild rätt och som vansköter fisket att bedriva fisket på ett sätt som behövs för att avhjälpa vanskötseln.

Länsstyrelserna förordnar enligt 5 kap. 2 § fiskeförordningen fisketillsynsmän. Länsstyrelserna utbildar även fisketillsynsmän. I samband med att en person förordnas som fisketillsynsman gör länsstyrelsen en bedömning av allmän skötsamhet, bl.a. genomför man en förfrågning i polisens brotts- och misstankeregister. Ett förordnande som fisketillsynsman löper på tre år. Varje länsstyrelse för ett eget register över de tillsynsmän som länsstyrelsen förordnat. Av registren framgår vem som är uppdragsgivare (fiskevårdsförening, sportfiskeklubb etc.) för de olika fisketillsynsmännen och de områden som dessa har att kontrollera (se SOU 2005:27 s. 112).

Bestämmelser om fisketillsynsmän finns i Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 1985:3) om fisketillsynsmän.

En i praktiken viktig uppgift för fisketillsynsmännen är att informera fiskare om regelverket. Fisketillsynsmännen tillser att fisket följer befintliga regler. I betänkandet Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering angavs att merparten av tillsynsmännen tillsåg fiske på enskilt vatten. Vidare redovisades att det år 2004, enligt uppgifter från länsstyrelserna, fanns omkring 9 000 fisketillsynsmän totalt i Sverige samt att flertalet arbetade på ideell bas. Det framhölls att det enda gemensamma registret över fisketillsynen som fanns då var den databas som arbetats fram gemensamt av Fiskeriverket och länsstyrelserna för åren 1997–2003. Kvaliteten på uppgifterna i databasen varierade och all verksamhet som bedrevs av fisketillsynsmän som länsstyrelserna förordnat omfattades inte av databasen. (Ang. hela stycket, se SOU 2005:27 s. 112 f.)

I nämnda betänkande anfördes även att på flera av våra inlandsvatten med frifiskerätt och för vilka staten har ett tillsynsansvar, i praktiken saknas en organiserad kontroll över fisket. Vidare framhölls vikten av en god överblick över den totala fiskerikontrollen i Sverige – både det yrkesmässiga fisket och fritidsfisket – inte minst för att undvika att sötvattenbestånden skattas för hårt och för att kunna säkerställa ett skydd för särskilt hotade arter eller stammar. Enligt Utredningen om fiskerikontrollen krävde en sådan överblick bl.a. att länsstyrelsernas roll på området klargjordes. I betänkandet föreslogs därför att länsstyrelsernas ansvar inom fiskerikontrollen skulle förtydligas samt att Fiskeriverket, i rollen som övergripande ansvarig för fiskerikontrollen, skulle samla in, sammanställa och analysera uppgifter om den kontroll som bedrevs av fisketillsynsmän och i länsstyrelsens regi så att myndigheten fick en samlad överblick över den kontroll som bedrivs nationellt (Ang. hela stycket se a.a. s. 162 ff. och s. 239 f.).

#### *Fiskeriverkets åtgärder med anledning av kritiken mot den svenska fiskerikontrollen*

Kommissionen har vid ett flertal tillfällen riktat kritik mot hur Sverige genomför sin fiskerikontroll, vilket har redogjorts för i avsnitt 3.1.3. Detta ledde under hösten 2007 fram till en överenskommelse med kommissionen om genomförande av en rad förbättringar inom den svenska fiskerikontrollen. På uppdrag av regeringen

har därefter Fiskeriverket i samråd med Kustbevakningen utarbetat en nationell handlingsplan för fiskerikontrollen. Handlingsplanen tar sin utgångspunkt dels i kommissionens kritik av Sverige, dels överenskommelsen mellan kommissionen och Sverige men också i den formella underrättelse som tidigare meddelats Sverige för brister i fiskerikontrollen och som Sverige inte åtgärdat i tillräcklig utsträckning. Även utredningen Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering (SOU 2005:27) och regeringens skrivelse 2006/07:85 om fiske berörs i relevanta delar i handlingsplanen. I detta avsnitt redogörs för det huvudsakliga innehållet i nämnda handlingsplan (Nationell handlingsplan för fiskerikontroll 2008–2011, Fiskeriverket).

Fiskeriverket uppger i handlingsplanen att verket, som en direkt följd av kommissionens kritik mot svensk fiskerikontroll under våren 2007, har vidtagit följande åtgärder under hösten samma år:

Antalet kontrollanter i Östersjön har sedan den 1 september 2007 fördubblats jämfört med situationen den 1 januari.

- Antalet tillåtna landningshamnar för landningar över 750 kg har reducerats med åtta stycken.
- En förbättrad metod för genomförandet av landningskontroll, särskilt vägning, har utarbetats.
- Utbildning i genomförande av landningskontroll har genomförts och en förbättrad manual har tagits fram.
- En analys har genomförts avseende brister i fiskets rapportering. Denna ligger till grund för ett utbildnings- och informationspaket riktat mot fisket som ska genomföras under 2008.
- Ett arbete med att producera en vägledning för bedrivande av yrkesfiske i enlighet med gällande regler har påbörjats. Vägledningen vänder sig till såväl fiskare som myndigheter.
- Processen för rapportering och uppföljning av överträdelser har förtydligats.
- För att klargöra ansvaret för kvotuppföljning har all verksamhet avseende fiskets rapportering och kvotuppföljning samlats under en och samma enhet inom Fiskeriverket.
- IT-stöd samt rutiner är under utveckling för att automatiskt registrera fångstuppegifter med hjälp av skanning av fångstuppegifter avseende avräkningsnotor och kustfiskejournaler i syfte

att frigöra resurser från registreringsarbete till att utföra korskontroller av uppgifter lämnade av fisket.

- IT-stöd är under utveckling för att utöka korskontrollerna gällande uppgifter lämnade i avräkningsnotor, loggboksblad, kustfiskejournaler och positionsrapporter inkomna via VMS.

Vidare uppger Fiskeriverket i handlingsplanen att man utöver ovan nämnda punkter avser att genomföra följande förbättringar under 2008, vilka också ingår i den överenskommelse som Fiskeriverket och kommissionen ingått:

Vad beträffar *landningskontrollerna* ska det ske en fortsatt förstärkning av kontrollresurserna för att förbättra såväl den geografiska täckningen som täckningen över dygnet. Vidare förbättras kvaliteten i genomförandet av landningskontrollerna. Landningskontrollanterna ska också få tillgång till VMS-information.

När det gäller *administrativa kontroller* ska såväl genomförandet av korskontroller som uppföljning av resultatet utvecklas särskilt med avseende på den geografiska korskontrollen. Vidare ska den administrativa uppföljningen av transportdokument förbättras.

Avseende *sanktionering av överträdelser* anges att uppföljningen av överträdelser som konstateras i kontrollverksamheten ska förbättras samt att ett system för administrativa sanktioner ska införas. (Utredningen noterar här att sådant system har införts från den 1 juli 2008, se avsnitt 4.2.10) Ett nytt ärendehanteringssystem för handläggning av överträdelser kommer att utvecklas.

Vid en närmare genomgång av de åtgärder som läggs fram i handlingsplanen anføres bl.a. följande.

Utökad analysverksamhet utgör en del i överenskommelsen med kommissionen om förbättrad svensk fiskerikontroll. Tidigare försök att införa ett riskbaserat kontrollurval har inte gett nämnvärda positiva resultat. Sedan 2007 bedriver Fiskeriverket därför ett projekt med syfte att utveckla en ny modell för riskbaserad fiskerikontroll. Även Kustbevakningen deltar i detta projekt. Inför 2009 bör arbetet ha kommit så långt att en fullskalig myndighetsgemensam operativ analysgrupp etableras med uppgift att värdera och analysera information för att kunna identifiera och underhålla indikatorer för identifiering av överträdelser. Vidare ska analysen ge inriktningsförslag på typer av fiskerier och tider samt också ge konkreta förslag på kontrollobjekt utifrån resultatet och den taktiska riskanalysen samt utifrån realtidsinformation som erhålls bl.a. från

VMS-systemet. En väsentlig del i det framtida analysarbetet är också att bättre utvärdera genomförandet av fiskerikontrollen med avseende på kvalitet och uppnådda effekter.

Beträffande den operativa kontrollen framhålls att landningskontrollen måste utökas, exempelvis i Kattegatt. Anledningen är att i dagsläget fiskar en stor flotta där medan kvoten för torsk är starkt begränsad, vilket skapar incitament för olika typer av orapporterat fiske. Ett annat exempel som anges är att kontrollen av fisket efter ål kommer att behöva förstärkas under kommande år till följd av ålplanen. Angående sjökontrollen anføres att Kustbevakningen under 2008–2009 kommer att ta i drift tre nya kombinationsfartyg vilka kommer att arbeta i Västerhavet och Östersjön. Fartygen ska arbeta med fiskerikontroll till 25 procent och kommer att arbeta med längre patruller och ha en betydligt större uthållighet och räckvidd än de nuvarande utsjöbevakningsfartygen. De nya fartygens effektivitet i kontroller till sjöss förväntas därför ge en märkbar effekt. Vidare anges att Kustbevakningen kommer att ta i bruk tre nya flygplan, vilka ska vara verksamma fullt ut 2009. De kommer att kunna uppvisa en ökad närvaro såväl i svenska vatten som i internationella vatten. Flygplanens högre närvaro och uthållighet samt dess längre räckvidd och mer sofistikerade utrustning väntas medföra en förbättrad fiskeriövervakning från luften och tillföra tillsyns- och kontrollarbetet en effektiv resurs.

När det gäller administrativ kontroll anför Fiskeriverket att det finns stora möjligheter att genom handelskontroller komma åt delar av det orapporterade fisket. Detta genom att möjligheterna att avsätta sådana fångster minskar om kontrollen hårdnar i handelsledet. Fiskeriverket avser därför att, genom upprättande av såväl strategisk som operativ samverkan med Skatteverket och Tullverket, förstärka handelskontrollerna. Beträffande administrativ kontroll i form av korskontroller kommer dessa att ökas genom införandet av geografisk korskontroll.

I handlingsplanen framhålls att en av de mest avgörande förändringarna inom den svenska fiskerikontrollen är införandet av ett nytt sanktionssystem för hantering av överträdelser. Systemet innebär att Fiskeriverket kan besluta om sanktionsavgifter vid olika typer av överträdelser samt interimistiskt återkalla tillstånd. (Systemet, som infördes den 1 juli 2008, beskrivs nedan i avsnitt 4.2.10.)

Under 2007 och 2008 har Fiskeriverket inlett ett antal projekt för att utveckla IT-stödet för fiskerikontroll, däribland följande. Systemet LANDBAS, som togs i drift i början av 2007, hanterar



dels de olika typer av föranmälningar som fisket lämnar, dels resultatet av de landningskontroller som utförs. Även resultatet av Kustbevakningens sjökontroller dataläggs i systemet. Systemet, som också tillhandahåller nödvändig fartygsinformation till kontrollanterna inför genomförandet av en kontroll, är mobilt och förberett för installation på såväl Kustbevakningens fartyg som landningskontrollanternas bärbara datorer. Avsikten är att ytterligare utveckla systemet för att ge den operativa kontrollen tillgång till realtidsinformation avseende den elektroniska loggboken. Ett annat system som tagits i drift under 2007 avser elektronisk rapportering av kustfiskejournaler, vilket vid slutet av 2007 användes av 14 personer. Under 2008 och delar av 2009 planeras ett pilotprojekt med e-loggbok löpa. Syftet med projektet är dels att utarbeta ett ur teknisk synvinkel praktiskt fungerande system, dels att utreda de ekonomiska och juridiska förutsättningarna för en introduktion i större skala.

I handlingsplanen berörs slutligen även vissa åtgärder avseende utvecklande av kontrollmetodik, förebyggande insatser och myndighetsöverskridande samverkan. I fråga om sistnämnda anförs bl.a. att samverkan mellan Fiskeriverket och Kustbevakningen har förstärkts och ska fortsätta att fördjupas. Angående länsstyrelserna framhålls att dessa utgör en dåligt utnyttjad resurs för fiskerikontrollen. Det påpekas dock att en samverkansgrupp för samarbete kring fiskerikontroll i Väneren har etablerats, vari länsstyrelserna i Västra Götaland och i Värmlands län ingår, vilken kommer att utökas till att omfatta även länsstyrelserna i Halland län och Jönköpings län. Det konstateras vidare att IUU-förordningen kräver att ett samarbete med Tullverket byggs upp. Ett sådant samarbete bedöms kunna inledas under 2009. Under inledningen av 2008 har Fiskeriverket och Skatteverket inlett ett strukturerat samarbete på fiskets område. Slutligen anförs att Fiskeriverket och Polismyndigheten under 2008 och 2009 bör utreda och utveckla ett operativt samarbete när det gäller fiskerikontroll avseende såväl spaningsmetoder som operativ kontroll samt att samarbetet i första hand bör inriktas på kontroll av transport av fisk.

### *IUU-förordningen*

I avsnitt 3.1.6 har berörts att rådet under hösten 2008 har antagit en förordning (EG) nr 1005/2008 om upprättande av ett gemenskaps-system för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske (IUU-förordningen). Som där angetts är syftet med förordningen bl.a. att garantera fiskbeståndens hållbarhet, förbättra situationen för gemenskapsfiskare som drabbas av illojal konkurrens genom olagliga produkter och att stoppa importen av IUU-fiskeriprodukter till gemenskapen genom åtgärder som omfattar hela leveranskedjan ("från nät till fat"). Förordningen, som trätt i kraft den 1 januari 2010, är en av de centrala när det gäller fiskerikontroll. I det här avsnittet ska förordningens innehåll beskrivas närmare, med undantag för bestämmelserna angående sanktioner m.m., vilka redogörs för i avsnitt 4.2.10.

Kapitel I innehåller *allmänna bestämmelser* (artiklarna 1–3). Det system som upprättas genom förordningen ska enligt artikel 1 gälla all IUU-fiskeverksamhet och all verksamhet i anslutning till denna som bedrivs på medlemsstaternas territorium där fördraget gäller eller i gemenskapens vatten, i marina vatten som omfattas av tredje-lands jurisdiktion eller överhöghet och på det fria havet.

I artikel 2 definieras bl.a. vad som menas med *olagligt, orapporterat och oreglerat fiske (IUU-fiske)*:

Med *olagligt fiske* avses fiskeverksamhet som bedrivs

- av nationella eller utländska fiskefartyg i marina vatten under en stats jurisdiktion, utan den statens tillstånd, eller i strid med dess lagar och andra författningar,
- av fiskefartyg som för flagg från stater som är parter i en berörd regional fiskerierorganisation, men som verkar i strid antingen med de bevarande- och förvaltningsåtgärder som har antagits av den organisationen och som är bindande för staterna, eller med tillämpliga bestämmelser i internationell rätt, eller
- av fiskefartyg i strid med nationella lagar eller internationella åtaganden, även dem som samarbetande stater har ingått inom ramen för en regional fiskerierorganisation.

Med *orapporterat fiske* avses fiskeverksamhet som

- inte har rapporterats eller har rapporterats på felaktigt sätt till den behöriga myndigheten, i strid med nationella lagar och andra författningar, eller
- har bedrivits inom behörighetsområdet för en regional fiskeriorganisation, men som inte har rapporterats eller har rapporterats på felaktigt sätt, i strid med den organisationens rapporteringsförfaranden.

Med *oreglerat fiske* avses fiskeverksamhet som

- bedrivs inom en relevant regional fiskeriorganisationens tillämpningsområde av fiskefartyg utan nationalitet, eller av fiskefartyg som för flagg från en stat som inte är part i organisationen, eller av en annan fiskeenhet, på ett sätt som inte är förenligt med eller står i strid med den organisationens bevarande- och förvaltningsåtgärder, eller
- bedrivs i områden eller efter fiskbestånd för vilka det inte finns några tillämpliga bevarande- eller förvaltningsåtgärder av fiskefartyg på ett sätt som inte är förenligt med statens ansvar för bevarandet av levande marina resurser i enlighet med internationell rätt.

Förordningens definition av *fiskefartyg* är mycket vidsträckt. Begreppet syftar på fartyg oavsett storlek som används eller som är avsett att användas för kommersiellt utnyttjande av fiskeriresurser, inklusive stödfartyg, fiskberedningsfartyg och fartyg som deltar i omlastning samt transportfartyg som är utrustade för transport av fiskeriprodukter, med undantag av containerfartyg.

Enligt förordningens artikel 3 ska ett fiskefartyg antas bedriva IUU-fiske om det kan visas att fartyget, i strid med bevarande och förvaltningsåtgärderna i det område där det bedrivit verksamheten,

- har fiskat utan giltig licens, godkännande eller tillstånd utfärdat av flaggstaten eller kuststaten i fråga, eller
- har underlåtit att fullgöra skyldigheten att registrera och rapportera fångst- eller fångstrelaterade uppgifter, inbegripet att sända in uppgifter till satellitbaserat fartygsövervakningssystem, eller förhandsmeddelanden enligt artikel 6, eller

- har fiskat i ett avstängt område, under fredningstid, utan kvoter eller efter det att kvoterna nyttjats eller under en fastställd djupbegränsning, eller
- har ägnat sig åt riktat fiske efter ett bestånd som omfattas av ett moratorium eller ett fiskeförbud, eller
- har använt förbjudna fiskeredskap eller fiskeredskap som inte uppfyller kraven, eller
- har ägnat sig åt förfalskning eller döljande av registrerings- eller identitetsuppgifter eller andra typer av märkningar, eller
- har ägnat sig åt döljande, förändring eller bortskaffande av bevis som behövs vid en undersökning, eller
- har hindrat befattningshavares arbete i samband med att de kontrollerar att tillämpliga bevarande- och förvaltningsåtgärder efterlevs, eller hindrat observatörernas arbete i samband med att de kontrollerar att tillämplig gemenskapslagstiftning efterlevs, eller
- har ägnat sig åt ombordtagande, omlastning eller landning av fisk som inte uppfyller storlekskraven i strid med gällande lagstiftning, eller
- har ägnat sig åt omlastning eller deltagande i gemensamma fiskeinsatser med andra fiskefartyg som bevisligen har deltagit i IUU-fiske, främst fartyg som ingår i de förteckningar över IUU-fartyg som har upprättats av gemenskapen eller en regional fiskeriorganisation, eller stöd eller leveranser till sådana fartyg, eller
- har ägnat sig åt fiskeverksamhet i ett område som omfattas av en regional fiskeriorganisation på ett sätt som är oförenligt med eller står i strid med den organisationens bevarande- och förvaltningsåtgärder och för flagg från en stat som inte är part i eller samarbetar med den organisationen i enlighet med vad som fastställts av den organisationen, eller
- inte har någon nationalitet och därför är statslöst enligt internationell rätt.

I kapitel II ställs upp *villkor för att fiskefartyg från tredjeland ska få tillträde till medlemsstaternas hamnar* (artiklarna 4–8) samt regleras *hamninspektioner* av sådana fartyg (artiklarna 9–11).

Enligt artikel 4 är tillträde till medlemsstaternas hamnar, tillhållande av hamntjänster och genomförande av landning eller om-

lastning förbjudet för fiskefartyg från tredjeland om de inte uppfyller kraven i förordningen. Undantag gäller dock för force majeure eller nödsituationer. Vidare anges att omlastningar mellan fiskefartyg från tredjeland eller mellan ett sådant fartyg och fiskefartyg som för en medlemsstats flagg är förbjudna i gemenskapens vatten och får endast äga rum i hamn och i enlighet med bestämmelserna i kapitlet. Av artikel 5 framgår att för fiskefartyg från tredjeland ska det bara vara tillåtet att få tillträde till hamntjänster och genomföra landning eller omlastning i av medlemsstaterna utsedda hamnar. Vilka de utsedda hamnarna är ska medlemsstaterna årligen meddela kommissionen genom att sända in en förteckning över dem. Enligt artikel 6 ska ett fiskefartyg från tredjeland som önskar utnyttja en utsedd hamn minst tre arbetsdagar innan fartyget beräknas anlöpa hamn till den behöriga myndigheten i medlemsstaten lämna ett förhandsmeddelande som ska innehålla ett antal uppgifter, däribland beräknat ankomstdatum och beräknad ankomsttid till hamnen, vilken kvantitet av varje art som medförs ombord och den fiskezon eller de fiskezoner där fångsten togs. Förhandsmeddelandet ska åtföljas av ett fångstintyg som har godkänts i enlighet med kapitel III (se närmare härom nedan) om fiskefartyget medför fiskeriprodukter ombord. I artikel 7 föreskrivs att endast om informationen i förhandsmeddelandet är fullständig och, om fartyget medför fiskeriprodukter ombord, åtföljs av fångstintyg, ska fiskefartyget beviljas tillstånd att anlöpa hamn. Fiskefartyg från tredjeländer behöver även tillstånd att påbörja landning eller omlastning i hamn. Sådant tillstånd ska ges på villkor att ovan nämnda information har kontrollerats och, vid behov, villkor att en inspektion av fartyget har genomförts.

Beträffande hamninspektioner föreskrivs inledningsvis i artikel 9 att medlemsstaterna ska inspektera minst fem procent av alla landningar och omlastningar som utförs i deras utsedda hamnar av tredjelands fiskefartyg varje år. Därefter räknas upp vissa typer av fiskefartyg som alltid ska inspekteras, däribland fiskefartyg som har rapporterats inom ramen för gemenskapens varningssystem och fiskefartyg som enligt kommissionen förmodas ha ägnat sig åt IUU-fiske. Vad gäller själva inspektionerna föreskrivs bl.a. följande i artikel 10. Befattningshavare med ansvar för inspektioner ska ha möjlighet att undersöka alla fartygets utrymmen, fångster (beredda eller inte), nät eller andra redskap, utrustning och alla dokument som befattningshavarna anser behövs för att kontrollera om tillämpliga lagar, förordningar eller internationella förvaltnings- eller beva-

randeåtgärder följs. Befattningshavarna får också ställa frågor till de personer som anses ha information om det som ska inspekteras. Inspektionerna ska omfatta övervakning av hela landningen eller omlastningen samt en korskontroll av de kvantiteter, per art, som angetts i förhandsmeddelandet av landningen mot de kvantiteter, per art, som landats eller lastats om. Befälhavaren ska samarbeta med och bistå vid inspektionerna av fiskefartyget och får inte hindra, trakassera eller störa befattningshavarna när de genomför sina uppgifter.

Artikel 11 gäller förfarandet vid överträdelser. En inspektör ska anteckna överträdelser i inspektionsrapporterna och se till att det bevismaterial som ligger till grund för antagandet om överträdelsen skyddas, om den information som samlats in under inspektionen ger honom eller henne belegg för att anta att ett fiskefartyg har bedrivit IUU-fiske i enlighet med kriterierna i artikel 3. Om resultatet av en inspektion ger bevis för att fiskefartyget har bedrivit IUU-fiske ska hamnmedlemsstatens behöriga myndighet inte tillåta fartyget att landa eller omlasta sin fångst.

Genom bestämmelserna i kapitel III (artiklarna 12–22) upprättas ett *fångstcertifieringssystem för import och export av fiskeriprodukter*.

Enligt artikel 12 får fiskeriprodukter från IUU-fiske inte importeras till gemenskapen. I syfte att övervaka förbudet får fiskeriprodukter importeras till gemenskapen endast om de åtföljs av ett fångstintyg som har godkänts av en offentlig myndighet i flaggstaten och kontrollerats av den stat som produkterna ska importeras till. Syftet med intyget är att visa att fångsten har tagits i enlighet med tillämpliga lagar och förordningar samt internationella bevarande- och förvaltningsåtgärder.

Artiklarna 13–15 innehåller bestämmelser om fångstdokumentation som har antagits och satts i kraft inom ramen för en regional fiskeriförvaltningsorganisation, om indirekt import av fiskeriprodukter samt om export av fångster som gjorts av fiskefartyg som för en medlemsstats flagg.

Regler om inlämnade och granskning av fångstintyg samt om kontroller finns i artiklarna 16–17. Medlemsstaterna ska meddela kommissionen vilka myndigheter som är behöriga att granska och kontrollera fångstintyg. Senast tre arbetsdagar innan produkten beräknas anlända till införselplatsen i gemenskapen ska fångstintyget skickas till de behöriga myndigheterna i den medlemsstat dit produkten är avsedd att importeras, vilkas uppgift är att kontrollera att uppgifterna i fångstintygen är korrekta. Dessa behöriga myndig-

heter får därvid genomföra alla kontroller de anser nödvändiga för att verifiera att uppgifterna på fångstintygen är korrekta. Ett antal saker som kan kontrolleras listas. Utöver inspektionen av fiskefartyg i hamn kan kontrollerna bestå av bl.a. revision av operatörers bokföring och andra uppgifter, kontroll av transportfordon och lagringsutrymmen för produkterna. Det anges att kontrollerna ska inriktas på risker som inom ramen för riskhanteringen har fastställts på grundval av kriterier som utarbetats på nationell nivå och gemenskapsnivå. Därutöver uppräknas ett antal fall då kontroller alltid ska genomföras, exempelvis när medlemsstatens kontrollmyndighet har skäl att ifrågasätta fångstintygets äkthet eller den stämpel eller namnteckning genom vilken flaggstatens behöriga myndighet har lämnat sitt godkännande. Slutligen anges att medlemsstaterna även får besluta om att genomföra slumpmässiga kontroller. Produkterna får inte frisläppas innan resultat fås från undersöknings- och kontrollförfarandena.

I artikel 18 anges när den myndighet i medlemsstaten som kontrollerar fångstintygen ska avslå import av fiskeriprodukter till gemenskapen. Medlemsstaterna får beslagta och förstöra, göra sig av med eller sälja fiskeriprodukter i enlighet med nationella bestämmelser när import avslås. Medlemsstaterna ska se till att varje person som berörs av beslut om avslag kan överklaga beslutet enligt de nationella bestämmelserna.

I artikel 20 föreskrivs bl.a. att godtagandet av ett fångstintyg som har godkänts av en flaggstat förutsätter att kommissionen av den berörda flaggstaten har fått ett meddelande som innehåller vissa uppgifter, däribland uppgift om att flaggstatens behöriga myndigheter har befogenhet att intyga att informationen i fångstintygen är äkta.

Utöver det ovan redovisade innehåller kapitel III bestämmelser om transitering m.m. (artikel 19), återexport (artikel 21) samt registerföring och informationsspridning (artikel 22).

Kapitel IV handlar om *gemenskapens varningssystem*. Kapitlets två artiklar (22–23) upptar bestämmelser om utfärdande av varningar och om åtgärder som följer på varningen. Kommissionen ska offentliggöra ett varningsmeddelande på sin webbplats och i EUT (Europeiska unionens officiella tidning) när information som erhållits leder till välgrundande tvivel om att tillämpliga lagar eller förordningar inte följts av fiskefartyg eller för fiskeriprodukter från vissa tredjeländer. Kommissionen ska utan dröjsmål delge bl.a. medlemsstaterna och den berörda flaggstaten informationen. När medlems-

staterna har mottagit informationen ska de i tillämplig fall och i enlighet med riskhantering bl.a. identifiera de för import avsedda sändningarna av fiskeriprodukter som omfattas av varningsmeddelandet samt därefter kontrollera fångstintyget. De åtgärder som föreskrivs tar även sikte på tidigare sändningar och framtida sändningar som omfattas av varningsmeddelandet.

Kapitel V (artiklarna 25–30) handlar enligt dess rubricering om *identifiering av fiskefartyg som bedriver IUU-fiske*. Här finns bl.a. bestämmelserna om upprättandet av en ”EU-svartlista” över fartyg som inte följer reglerna på fiskets område.

Artikel 25 ger kommissionen eller ett organ som har utsetts av den rätt att sammanställa och analysera all information om IUU-fiske. Kommissionen, eller nämnda organ, ska föra ett register över varje fiskefartyg som påstås bedriva IUU-fiske.

Enligt artikel 26 ska kommissionen identifiera de fiskefartyg som på goda grunder kan förmodas bedriva IUU-fiske. Kommissionen ska kontakta de berörda flaggstaterna/flaggmedlemsstaterna med en officiell begäran om utredning av fartygens verksamhet, om åtgärder och om rapportering till kommissionen.

Bestämmelserna om förteckningen över IUU-fartyg finns i artiklarna 27–30.

Av artikel 27 följer att kommissionen ska föra upp de fartyg på förteckningen i fråga om vilka det slagits fast att de bedrivit IUU-fiske, utan att flaggstaten har hörsammat den officiella begäran om motåtgärder som avses i artikel 26 (se ovan). Innan ett fiskefartyg införs i förteckningen ska kommissionen tillhandahålla fartygsägaren en utförlig motivering till det planerade införandet i förteckningen med alla skäl för misstanken och ge fartygsägaren möjlighet att lägga fram sin åsikt. Kommissionen ska uppmana den berörda flaggstaten att meddela fartygsägaren om beslutet att föra upp fartyget på förteckningen och dess följder och vidta alla nödvändiga åtgärder för att stoppa detta IUU-fiske. Om så krävs ska åtgärderna innefatta att fartygets registrering eller fiskelicens dras in. Sist i artikel 27 anges att artikeln inte ska tillämpas på gemenskapens fiskefartyg om flaggmedlemsstaten har vidtagit åtgärder enligt ifrågasvarande förordning och förordning (EEG) nr 2847/93 (kontrollförordningen) med anledning av allvarliga överträdelser som avses i artikel 3.2 (se närmare under avsnitt 4.2.10 om allvarliga överträdelser och sanktioner mot dessa). Sedan artikel 27 i IUU-förordningen skrevs har en ny kontrollförordning antagits som trätt i kraft den 1 januari 2010. Genom den nya kontrollförordningen införs ett



pricksystem där allvarliga överträdelser enligt IUU-förordningen och kontrollförordningen tilldelas ett visst antal prickar. När dessa prickar uppgår till ett visst bestämt antal ska medlemsstaten återkalla fiskelicensen. Prickarna ska följa fartyget även vid försäljning av detta. Den artikel som reglerar pricksystemet är dock inte tillämplig förrän ett år efter det att förordningen trätt i kraft (se närmare om den nya kontrollförordningen och pricksystemet i avsnitt 3.1.2).

Kommissionen ska avföra ett fiskefartyg från gemenskapens förteckning över IUU-fartyg om fartygets flaggstat visar att fartyget inte har bedrivit det IUU-fiske som var skälet till att det fördes upp på förteckningen eller att proportionerliga, avskräckande och effektiva sanktioner har tillämpats mot IUU-fisket i fråga. Ägaren eller operatören till ett fartyg som är med på förteckningen kan begära att kommissionen ser över fallet, om flaggstaten inte vidtar några åtgärder enligt ovan. Kommissionen ska överväga att avföra fartyget från förteckningen endast om minst två år har förflutit sedan fartyget fördes upp på förteckningen och det under denna tid inte har inkommit ytterligare rapporter till kommissionen om påstått IUU-fiske där fartyget varit inblandat. Dessutom ska ägaren överlämna information om fartygets pågående verksamhet som visar att den följer lag. För att kommissionen ska överväga avförande ska den också anse att fartyget, dess ägare eller dess operatörer inte har några som helst kontakter med andra fartyg eller operatörer som misstänks eller har bevisats bedriva IUU-fiske. Även de fartyg som ingår i förteckningar över IUU-fartyg som antagits av regionala fiskerierorganisationer ska automatiskt föras upp på gemenskapens förteckning.

Kapitel VI innehåller bestämmelser om *icke-samarbetande tredjeländer* (artiklarna 31–36).

Enligt artikel 31 ska kommissionen identifiera de tredjeländer den anser vara icke-samarbetande länder när det gäller bekämpning av IUU-fiske. Ett tredjeländ kan identifieras som ett icke-samarbetande tredjeländ, om det inte fullför sina skyldigheter enligt internationell rätt som flagg-, hamn-, kust- eller marknadsstat att vidta åtgärder i syfte att förebygga, hindra och undanröja IUU-fiske. I artikel 32 anges att kommissionen utan dröjsmål ska meddela de berörda länderna om möjligheten att identifieras som icke-samarbetande länder samt redogöra för bl.a. skälen för och följderna av beslutet och om möjligheten att skriftligen svara kommissionen med anledning av beslutet. Av artikel 33 följer att det sedan är rådet som på förslag av kommissionen och med kvalificerad majoritet ska besluta om förteckningen över icke-samarbetande tredjeländer. Om

ett förtecknat land kan visa att den situation som motiverade införandet i förteckningen har rättats till, ska rådet i enlighet med samma förfarande avföra landet från förteckningen, se artikel 34. Förteckningen ska enligt artikel 35 offentliggöras i EUT och på kommissionens webbplats. I artikel 36 finns bestämmelser om att kommissionen får besluta om vissa nödgärder om det kan bevisas att ett tredjelands åtgärder underminerar de bevarande- och förvaltningsåtgärder som en regional fiskerierorganisation antagit.

I kapitel VII regleras *åtgärder med avseende på fiskefartyg och stater som är inblandade i IUU-fiske*, m.a.o. vilka konsekvenserna blir av att ett fiskefartyg eller en stat har förts upp på förteckningarna över IUU-fartyg respektive över icke-samarbetande tredjeländer.

De åtgärder som ska gälla för de fiskefartyg som förts upp på gemenskapens förteckning över IUU-fartyg är enligt artikel 37 i huvudsak följande:

- Flaggmедlemsstaterna får inte skicka någon begäran till kommissionen om fisketillstånd för IUU-fartyg.
- Gällande fisketillstånd eller särskilda fisketillstånd som har utfärdats av flaggmедlemsstater för IUU-fartyg ska dras in.
- IUU-fartyg som för tredjelands flagg ska inte tillåtas att fiska i gemenskapens vatten eller chartras.
- Fiskefartyg som för en medlemsstats flagg får inte på något sätt bistå IUU-fartyg, bereda fisk eller delta i omlastning eller gemensamma fiskeinsatser med IUU-fartyg.
- IUU-fartyg som för en medlemsstats flagg ska endast ges tillträde till sina hemmahamnar och inte till någon annan gemenskapshamn, utom vid force majeure eller en nödsituation. IUU-fartyg som för tredjelands flagg ska inte tillåtas att anlöpa en medlemsstats hamn, utom vid force majeure eller en nödsituation. Alternativt kan en medlemsstat tillåta ett IUU-fartyg att anlöpa medlemsstatens hamn på villkor att all fångst ombord och, om lämpligt, fiskeredskapen beslagtas, när dessa är förbjudna enligt bevarande- och förvaltningsåtgärder som har vidtagits av regionala fiskerierorganisationer. Medlemsstaterna ska också beslagta fångster och, om lämpligt, fiskeredskap som är förbjudna enligt dessa åtgärder ombord på IUU-fartyg som har fått tillåtelse att anlöpa medlemsstaternas hamnar på grund av force majeure eller en nödsituation.

- IUU-fartyg som för tredjelands flagg får inte ges förnödenheter, bränsle eller tjänster i hamn, utom vid force majeure eller en nödsituation.
- IUU-fartyg som för tredjelands flagg får inte byta besättning, utom om det är nödvändigt på grund av force majeure eller en nödsituation.
- Medlemsstaterna får inte tillåta IUU-fartyg att föra deras flagg.
- Import av fiskeriprodukter fångade av IUU-fartyg är förbjuden, och fångstintyg som åtföljer sådana produkter ska följaktligen inte godtas eller godkännas.
- Export och återexport av fiskeriprodukter från IUU-fiskefartyg för beredning är förbjuden.
- IUU-fartyg som varken har fisk eller besättning ombord får anlöpa en hamn för skrotning, dock utan att det påverkar lagföring av eller sanktioner mot ett sådant fartyg och berörda juridiska eller fysiska personer.

Artikel 38 innehåller en lista över åtgärder som ska gälla för länder på förteckningen över icke-samarbetande tredjeländer, däribland följande. Import till gemenskapen av fiskeriprodukter fångade av fiskefartyg som för ett sådant tredjelands flagg ska vara förbjuden och fångstintyg som åtföljer sådana produkter ska följaktligen inte godtas. Gemenskapens operatörer får inte köpa ett fiskefartyg som för dessa tredjeländers flagg och omflaggning av ett fiskefartyg från en medlemsstat till dessa länder är förbjuden. Dessutom är också export av gemenskapens fiskefartyg till sådana länder förbjuden. Fartyg som för en medlemsstats flagg får inte delta i gemensamma fiskeinsatser med ett fartyg som för en icke-samarbetande stats flagg.

Kapitel VIII upptar bestämmelser om *åtgärder som gäller medlemsstaternas medborgare* (artiklarna 39–40).

I artikel 39 föreskrivs att medborgare som omfattas av medlemsstaternas jurisdiktion ("medborgare") varken får stödja eller bedriva IUU-fiske, inbegripet verksamhet ombord på eller som operatörer för eller nyttjandeberättigade ägare till fiskefartyg som har uppförts på gemenskapens förteckning över IUU-fartyg. Medlemsstaterna ska samarbeta med varandra och med tredjeländer och vidta alla lämpliga åtgärder i enlighet med den egna lagstiftningen och gemenskapslagstiftningen för att identifiera de medborgare som stöder eller bedriver IUU-fiske samt vidta lämpliga åtgärder när det

gäller medborgare som därvid har identifierats. Varje medlemsstat ska underrätta kommissionen om vika behöriga myndigheter som ska ha ansvaret för att samordna insamlingen och kontrollen av uppgifter om medborgares fiskeriverksamhet enligt kapitlet samt för att rapportera till och samarbeta med kommissionen.

Det anges i artikel 40 att medlemsstaterna ska uppmuntra medborgare att ge all information om nyttjanderätt eller juridiska eller finansiella intressen i, eller kontroll över, fiskefartyg som för ett tredjelands flagg och som de innehar samt namnen på de berörda fartygen. Artikeln innehåller även ett förbud för medborgare att sälja eller exportera fiskefartyg till operatörer som är inblandade i drift, förvaltning eller ägande av sådana fiskefartyg som har uppförts på gemenskapens förteckning över IUU-fartyg. Vidare anges att medlemsstaterna ska sträva efter att erhålla information om huruvida medborgare och ett tredjeland har överenskommelser som medger omflaggning av fiskefartyg från medlemsstaten till ett sådant tredjeland. De ska informera kommissionen om detta genom att lämna in en förteckning över berörda fiskefartyg.

I kapitel IX regleras *omedelbara tillsynsåtgärder, sanktioner och kompletterande sanktioner* (artiklarna 41–47). Som tidigare angetts redovisas dessa bestämmelser i avsnitt 4.2.10.

Kapitel X (artiklarna 48–50) avser *genomförande av bestämmelser som har antagits inom vissa regionala fiskerierorganisationer avseende iakttagelser av fiskefartyg*.

I kapitel XI (artikel 51) finns bestämmelser om samarbete (*ömsesidigt bistånd*) mellan de myndigheter som ansvarar för genomförandet av förordningen och om samarbete mellan dem och tredje länders myndigheter och kommissionen. För detta ändamål ska det upprättas ett automatiskt informationssystem.

I *slutbestämmelserna* i kapitel XII (artiklarna 52–57) anges bl.a. att förordningen ska tillämpas från och med den 1 januari 2010.

Sammanfattningsvis kan konstateras att IUU-förordningen upptar ett stort antal bestämmelser som avser kontroll och tillsyn.

## Analys

Som framgått av redogörelsen i detta avsnitt och i avsnitt 3.1.2 har kommissionen vid ett flertal tillfällen riktat kritik mot hur Sverige genomför fiskerikontrollen. Kritiken ledde under hösten 2007 fram till en överenskommelse med kommissionen om genomförande av

en rad förbättringar inom den svenska fiskerikontrollen. En del av överenskommelsen avsåg införandet av ett system för administrativa sanktioner. Förslag till ett sådant system presenterades i Fiskesanktionsutredningens betänkande Administrativa sanktioner på yrkesfiskets området (SOU 2007:20) och ledde till lagstiftning som började tillämpas från och med den 1 juli 2008, se närmare härom i avsnitt 4.2.10.

När det gäller kontrollfrågor anges i utredningens direktiv att uppdraget omfattar att överväga *vilka åtgärder som ytterligare kan vidtas för att effektivisera lagföringen av brott mot fiskelagstiftningen* utöver Fiskesanktionsutredningens ovan nämnda förslag och den fråga om möjlighet för Kustbevakningen att bedriva förundersökning i fråga om vissa fiskebrott som omfattas av uppdraget till Utredningen om Kustbevakningens befogenheter. Nämnda utredning har i sitt betänkande, Kustbevakningens rättsliga befogenheter (SOU 2008:55), vilket för närvarande bereds i regeringskansliet, föreslagit att Kustbevakningen i större utsträckning än i dag ska ges möjlighet att självständigt kunna inleda förundersökning om och utreda bl.a. fiskebrott.

När det gäller verksamheten med kontroll och tillsyn på fiskeområdet samverkar Kustbevakningen naturligt i stor utsträckning med Fiskeriverket. Ett led i denna samverkan är ett gemensamt Fiskerikompetenscenter (FKC). Myndigheterna ska dessutom enligt sina regleringsbrev i nära samverkan genomföra en riskanalysbaserad fiskerikontroll. Samarbetet och samverkan ställer stora krav på ett väl fungerande informationsflöde mellan myndigheterna. Samarbetet mellan Kustbevakningen och Fiskeriverket uppges fungera väl. Som konstaterats i avsnitt 4.1.2 kan det generellt finnas skäl att kritiskt granska samarbetet mellan Kustbevakningen och Fiskeriverket för att bedöma om det finns utrymme för effektivitetsvinster och förenklingar. Som där angetts bör inte minst övervägas om det är möjligt att genom ändrade samverkansformer eller uppgifter möta de krav EU ställt i fråga om en effektivare fiskerikontroll.

I sammanhanget ska också framhållas att Kustbevakningen, till skillnad från Fiskeriverket, är en brottsbekämpande myndighet. Detta innebär att Kustbevakningen, om brottsmisstanke uppkommer under ett kontroll- och tillsynsuppdrag, i vissa fall direkt kan övergå till en brottsutredning. Om ovan nämnda förslag från Utredningen om kustbevakningens befogenheter leder till lagstiftning kommer Kustbevakningen dessutom att ges utökade möjligheter

inleda förundersökning om fiskebrott. Frågan är om detta medför att det finns anledning att ånyo se över vilken myndighet som ska ha ansvaret för landningskontrollen.

Den senaste översynen av den svenska fiskerikontrollen gjordes av Utredningen om fiskerikontrollen (SOU 2005:27). Vid tidpunkten för den utredningen ansvarade Kustbevakningen för landningskontrollen. Utredningen fann i sitt betänkande att landningskontrollen inte borde flyttas (SOU 2005:27 s. 231 ff.). Trots denna slutsats resulterade översynen i att ansvaret för sådana kontroller övergick från Kustbevakningen till Fiskeriverket. Det främsta skälet till detta var att regeringen ansåg att det är mest ändamålsenligt och effektivt att en och samma organisation svarar för all landbaserad kontrollverksamhet (skr. 2005/06:171 s. 76 f.).

Utredningen om kustbevakningens befogenheter pekade på de särskilda problem som med den nuvarande ordningen är förknippade med kontroller där det uppstår brottsmisstanke. Problemen angavs vara bl.a. följande. Beslagsregeln i 47 § andra stycket fiskelagen var oklar och kunde inte anses ge tjänstemän vid Fiskeriverket rätt att företa beslag. Även om beslagsregeln ändrades så att verkets tjänstemän fick en sådan rätt – detta har skett från 1 februari 2009 genom prop. 2008/09:58 – återstod ytterligare en fråga av betydelse för landningskontrollerna. Eftersom Fiskeriverket inte är en brottsbekämpande myndighet har tjänstemän vid verket ingen möjlighet att på annat sätt ingripa straffrättsligt om det vid en landningskontroll uppstår misstanke om brott. Den nuvarande ordningen förutsätter att polisen har möjlighet att avsätta resurser för ett omedelbart ingripande. Av resursskäl har polisen ofta svårt att prioritera denna typ av brottslighet, vilket medför att det inte finns några garantier för ett straffrättsligt ingripande. Detta innebär att det finns risk för att effektiviteten i brottsbekämpningen minskar, eftersom någon utredning inte alltid kommer till stånd i omedelbar anslutning till brottet. Med hänsyn till det anförda ansåg Utredningen om kustbevakningens befogenheter att det kan finnas anledning att på nytt överväga om den nuvarande ordningen med Fiskeriverket som ansvarig för landningskontrollen bör bestå, om Kustbevakningen ska ansvara för sådana kontroller eller om någon annan ordning bör införas. Utredningen tog dock inte ställning i frågan eftersom man ansåg att den lämpligen måste avgöras utifrån hur andra frågor som rör fiskerikontrollen löses. I stället förordades att frågan om ansvaret för kontroller vid landning av fisk bör över-

vägas först på sikt, när den nya regleringen på fiskeområdet kan överblickas. (Ang. hela stycket se SOU 2008:55 s. 581 ff.)

Från Kustbevakningen har framförts att det i sammanhanget är viktigt att beakta frågan om möjligheten att ingripa straffrättsligt om det vid landningskontroll uppstår misstanke om brott. Vidare har angetts att den föreslagna förundersökningsrätten för Kustbevakningen innebär att sådana fiskebrott som myndigheten upptäcker i större utsträckning kan utredas direkt på platsen, vilket även skulle gälla de brott som upptäcks vid en landningskontroll gjord av Kustbevakningen. Det påpekas dock från Kustbevakningens sida att en del av de överträdelser som upptäcks vid en landningskontroll numera har förts över till systemet med administrativa sanktioner, vilket enligt myndigheten talar för att behovet av att den myndighet som utför landningskontrollerna har befogenheter att ingripa straffrättsligt har minskat jämfört med tidigare.

Beträffande EU-regleringen av fiskerikontrollen har nyligen tillkommit den s.k. IUU-förordningen. Frågan är vilken betydelse den får för vårt uppdrag när det gäller kontroll och tillsyn. I detta sammanhang ska redogöras för vissa svårigheter som Kustbevakningen uppmärksammat när det gäller myndighetens befogenheter gentemot ett s.k. IUU-fartyg (dvs. ett fartyg som har förts upp på gemenskapens förteckning över IUU-fartyg) och mot den befälhavare som för ett sådant fartyg in i en svensk hamn.

Kustbevakningen har sammanfattningsvis anfört följande. Enligt förordningen är det i princip förbjudet att föra in ett fartyg i svensk hamn. Inom ramen för sin tillsynsverksamhet enligt 5 kap. 5 § fiskeförordningen kan Kustbevakningen *upplysa* befälhavare ombord på IUU-fartyg att de enligt förordningen är förbjudna att anlöpa svensk hamn. Myndigheten kan även *uppmäna* befälhavaren att inte föra in fartyget respektive att föra ut fartyget ur den svenska hamnen. Kustbevakningen bör också genom beslut kunna *förelägga* befälhavaren, även *vid vite*, att föra ut fartyget ur hamnen (jfr 5 § lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, 5 kap. 5 § fiskeförordningen och 35 § fiskelagen). Enligt Kustbevakningen är det däremot tveksamt om myndigheten med stöd av nuvarande lydelse av fiskelagen och LKP (lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning) har befogenheter att vidta våld- eller tvångsåtgärder mot den befälhavare som bryter mot förbudet i EU-förordningen eller ett särskilt av tillsynsmyndighet beslutat förbud. Detta beror på att en förutsättning för att en kustbevakningstjänsteman ska kunna ingripa mot ett IUU-fartyg

eller dess befälhavare med brottsbekämpande/straffprocessuella befogenheter eller andra polisära åtgärder på grund av att fartyget förs in i en svensk hamn är att det förfarandet i sig utgör brott enligt fiskelagen eller lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Straffbestämmelsen i 40 § andra stycket fiskelagen i sin nuvarande lydelse omfattar t.ex. den som för i land eller för in i landet *fångst* i strid med EU-förordningarna om den gemensamma fiskeripolitiken. Den avser däremot inte egentligen brott mot förbud mot att föra in *fartyg* i gemenskapshamn oberoende av om det finns någon fisk ombord på fartyget som kan betraktas som fartygets fångst eller inte och inte heller oberoende av om fångst förs i land eller inte. Kustbevakningen konstaterar att även om myndighetens tjänstemän inte har befogenheter att i den angivna situationen använda våld eller tvång, så har Kustbevakningen i och för sig möjlighet att begära polismyndighets hjälp (34 § fjärde stycket fiskelagen och 6 § tredje stycket lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken).

Inom Regeringskansliet bereds för närvarande ett betänkande som huvudsakligen avser just frågor om Kustbevakningens rättsliga befogenheter (SOU 2008:55). Mot bakgrund härav synes det inte finnas skäl att här vidare utreda de av Kustbevakningen påtalade svårigheterna med avseende på kustbevakningstjänstemans befogenheter mot IUU-fartyg och dess befälhavare. Däremot faller det inom denna utrednings uppdrag att se över straffbestämmelserna på fiskeriområdet så att dessa omfattar alla allvarliga överträdelse av gemenskapsrätten (se närmare avsnitt 4.2.10). Vid denna översyn är Kustbevakningens slutsatser beträffande 40 § andra stycket fiskelagen av betydelse.

I utredningens uppdrag ingår att ta ställning till om bestämmelserna i lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken kan överföras till den nya fiskevårdslagen. Det ska härvid påpekas att när det gäller regleringen av befogenheterna för tillsynsmyndigheterna finns det skillnader mellan fiskelagen och lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Fiskeriverket och länsstyrelsen, men inte Kustbevakningen, får med stöd av 35 § fiskelagen meddela de förelägganden och förbud, även vid vite, som behövs för att fiskelagen och annan fiskereglering ska efterlevas. En sådan skillnad föreligger emellertid inte i lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Enligt sistnämnda lag får tillsynsmyndighet, dvs. såväl Fiskeriverket som Kustbevakningen, meddela förelägganden och förbud, även vid vite. En-



ligt utredningen finns det anledning att överväga en enhetligare reglering.

#### 4.2.10 Sanktionssystemet

I detta avsnitt beskrivs först det gällande sanktionssystemet på fiskeområdet. Därefter berörs frågan om otillåtna blankettstraffstadganden (termen förklaras närmare nedan i avsnittet Särskilt om blankettstraffstadganden) och redovisas Varbergs tingsrätts dom i ett nyligen avgjort mål om fiskebrott (det s.k. blekamålet). Slutligen tas frågan om IUU-förordningens betydelse för sanktionssystemet upp. När det gäller den nya kontrollförordningens eventuella betydelse för sanktionssystemet hänvisas till kapitel 3.1.2.

Överträdelser av både nationella och gemenskapsrättsliga fiskebestämmelser sanktioneras genom bestämmelser i svensk lag jämte följdförfattningar. Sanktionssystemet är främst straffrättsligt. De straffrättsliga sanktionerna kompletteras dock av vissa administrativa sanktioner, exempelvis sanktionsavgifter och återkallelse av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd. I sanktionssystemet ingår även bestämmelser om särskild rättsverkan, såsom förverkande och företagsbot. Dessutom finns möjlighet för kontrollmyndigheten att meddela vitesföreläggande och besluta om rättelse på den felandes bekostnad.

#### Straff

De huvudsakliga bestämmelserna om straffrättsliga sanktioner på fiskets område finns i 37–44 §§ fiskelagen. En närmare genomgång av dessa följer nedan. Även lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och lagen (1981:533) om fiskevårdsområden innehåller straffbestämmelser, vilka avslutningsvis kommer att kort beröras.

Brott mot fiskelagen faller under allmänt åtal (20 kap. 2 och 6 §§ rättegångsbalken). Åtalsprövning och eventuell domstolsprövning sker normalt vid den åklagarkammare och tingsrätt inom vars geografiska upptagningsområde brottet har begåtts. Detta gäller även för utländska fiskare som begår brott i Sveriges ekonomiska zon (49 § fiskelagen)(se prop. 1992/93:232 s. 77).

*37 § fiskelagen – olovligt fiske*

Enligt 37 § fiskelagen är det belagt med straff att med uppsåt eller av oaktsamhet:

- Utan lov fiska i vatten där annan har enskild fiskerätt.
- Utan någon myndighets tillstånd enligt fiskelagen fiska där sådant tillstånd behövs.
- Sätta ut eller placera ett fiskeredskap eller en anordning i strid med vad som gäller om fiskådra. (En fiskådra är en fri led för vandringsfisk i vattendrag eller sund, som regel en sjättedel av vattnets bredd i den djupaste delen. Bestämmelser om fiskådra finns i 17–18 §§ fiskelagen.)

Straffskalan sträcker sig från böter till fängelse ett år.

Genom lagändring den 1 juli 2003 höjdes straffmaximum från att tidigare ha varit sex månaders fängelse. Samtidigt infördes en straffbestämmelse för grovt brott (prop. 2002/03:41).

Regeringen hade i lagrådsremissen, som inte innehöll någon särskild bestämmelse om grovt brott, föreslagit att maximistraffet för brott mot fiskelagen skulle höjas till två års fängelse. Lagrådet framhöll i sitt yttrande att den höjning av straffskalan som föreslogs måste betraktas som mycket kraftig, inte minst mot bakgrund av att det inte syntes finnas något fall i praxis som föranlett fängelsestraff. Det efterfrågades vägledning om i vilka fall eller under vilka förhållanden som den förhöjda straffskalan skulle tillämpas. I lagrådsremissen hade som ett skäl för att höja straffmaximum anförts att nivån på de svenska sanktionerna i jämförelse med andra EU-länders lagstiftning skulle framstå som låg. Lagrådet anförde att såvitt framgick av den rapport från Fiskeriverket som låg till grund för förslaget syntes emellertid i de flesta av dessa länder fängelse över huvudtaget inte användas som sanktion. Och av de länder som hade fängelsestraff var det endast Danmark som hade ett högre straffmaximum än fängelse i sex månader och då endast för vissa svårare fall. En orsak till den ringa användningen av fängelsestraff skulle enligt Lagrådet kunna vara de begränsningar som FN:s havsrättskonvention anger för användningen av frihetsstraff för brott begångna i den ekonomiska zonen. Den föreslagna höjningen av straffskalorna skulle på grund av dessa begränsningar i princip bara gälla brott begångna inom svenskt sjöterritorium. Enligt Lagrådet innebar detta att det kunde komma att uppstå anmärkningsvärda skillnader i påföljden för ett brott beroende på var detta begåtts.

Lagrådet konstaterade slutligen att det i remissen inte hade framförts tillräckliga skäl för den drastiska höjning av straffmaximum som föreslagits och förordade, om förslaget ändå lades till grund för lagstiftning, att höjningen begränsades till fängelse i högst ett år. (Ang. hela stycket se a.a. s. 49 f.)

Med hänsyn till vad Lagrådet hade anfört ändrade regeringen sitt förslag om straffskärpning på så sätt att straffmaximum höjdes till ett års fängelse. Därutöver föreslogs att en särskild straffbestämmelse om grovt brott med fängelse i högst två år som påföljd skulle införas (se a.a. s. 20 f.). Denna bestämmelse berörs närmare nedan.

Som skäl för höjningen av straffmaximum för normalbrott anfördes i motiven följande. Maximistraffen för brott mot miljö- och jaktlagstiftningen var avsevärt strängare än motsvarigheterna på fiskeområdet, trots att det fanns stora likheter i syftet med lagstiftningen på dessa områden. Detta talade för att straffskalan för fiskebrott borde skärpas, vilket även diskrepansen mellan värdet på de olovligt landade fångsterna och de i praxis utdömda bötesbeloppen gjorde. Regeringen pekade även på att förhållandena under senare år utvecklats på ett sätt som innebar att fisktillgångarna hotades av olika orsaker och framhöll att det var nödvändigt med ett sanktions-system som skapar respekt för reglerna. Enligt regeringen framstod det som uppenbart att den dåvarande straffskalan, som överensstämde med den som gällde för gärningar som snatteri, egenmäktigt förfarande, bedrägligt beteende och skadegörelse, inte speglade det förhållandet att vissa överträdelser av fiskelagstiftningen är allvarliga brott. Fiskebrott angavs kunna vara allvarliga dels med hänsyn till de värden de kan inbringa men också, och inte minst, genom den stora skada de kan förorsaka fiskbestånden. Det framgår av motiven att avsikten med ändringen av straffskalorna var att få till stånd en straffskärpning för brott som även i fortsättningen skulle komma att bestraffas med böter samt att de brott som ändringen tog sikte på var överträdelser i den yrkesmässiga verksamheten. (Ang. hela stycket se a.a. s. 20 f.)

För brott som begås i Sveriges ekonomiska zon innehåller straffskalan endast böter, se 41 § första stycket fiskelagen. Detta hänger samman med att Sverige har ratificerat Förenta nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982 (havsrättskonventionen). Enligt artikel 73 i konventionen får en kuststats straffpåföljd för överträdelser av föreskrifter om fisket i den ekonomiska zonen inte omfatta fängelse om inte berörda stater kommer överens om annat. Åtagandet enligt konventionen gäller endast utländska fiskare. Sverige

har dock valt att anpassa bestämmelsen i fiskelagen så att fängelsestraff inte kan användas för någon fiskares brott i den ekonomiska zonen, oavsett nationalitet (se a.a. s. 22).

Överträdelse enligt 37 § fiskelagen som begåtts vid fiske i näringsverksamhet ska i vissa fall föranleda s.k. normerade böter (41 § andra stycket fiskelagen). Med normerade böter menas böter som bestäms enligt en särskild beräkningsgrund som är angiven för brottet. Denna bötesform har i det närmaste avvecklats och förekommer numera endast i ett par specialförfattningar, däribland alltså fiskelagen. Det vanliga är i stället att böter döms ut som dagsböter eller penningböter. Dagsböter innebär att böternas antal bestäms efter brottets svårighetsgrad, medan varje dagsbots storlek fastställs med hänsyn till den brottsliga ekonomiska förhållanden. Vid penningböter döms ett fast belopp ut inom en i lagen föreskriven latitud.

Före den 1 juli 2003 tillämpades normerade böter endast vid otillåtet trålfiske. Genom prop. 2002/03:41 vidgades bestämmelsens tillämpningsområde så att påföljden nu gäller för de fall när någon bedriver otillåtet fiske eller brister i skyldighet att lämna uppgift om fisket och gärningen avser verksamhet som innefattar användning av fiskefartyg försett med motor. Dessutom ska påföljden, vilket även föreskrevs i den ursprungliga bestämmelsen, kunna stanna vid böter. Samtidigt som tillämpningsområdet för normerade böter vidgades, ändrades beräkningsgrunden för böterna, dels som en anpassning till penningvärdet, dels som en markering av ett höjt straffvärde för fiskebrott och dels för att straffskalan skulle kunna omfatta även upprepade överträdelser (se a.a. s. 22 ff.). Efter lagändringen gäller att de normerade böterna bestäms till ett krontal som motsvarar lägst tio och högst femhundra gånger antalet kilowatt i motorerna på fiskefartyget. Med fartygets motorer avses såväl huvudmotorn som eventuella hjälpmotorer (se a.a. s. 34). När det tal med vilket motorstyrkan ska multipliceras ska bestämmas bör faktorer såsom fångstens omfattning och värde liksom den inverkan fisket haft på bestånden bli bestämmande (se a.a. s. 24). Minsta bötesbelopp är 1 000 kr.

Om ett brott, med undantag av gärningar begångna i Sveriges ekonomiska zon, är att anse som grovt döms till fängelse i högst två år (40 a § fiskelagen). Som ovan nämnts, infördes bestämmelsen om grovt brott den 1 juli 2003. I paragrafen anges att vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om det avsåg verksamhet av särskilt stor omfattning, fångst av betydande värde eller fångst ur särskilt skyddsvärda bestånd. Det kan t.ex. vara fråga

om upprepade eller långvariga överträdelser som innebär en otillåten verksamhet i stor omfattning men också enskilda landningar som är värda hundratusentals kronor och därutöver (se a.a s. 33).

Överträdelser som är att anse som ringa medför inget ansvar (37 § fiskelagen). I förarbetena anges att ett handlande som syftar till att fånga fisk utan ekonomiskt värde för fiskerättshavaren och som inte heller på något annat sätt inkräktar på något egentligt fiskevårdsintresse kan vara att bedöma som ringa. Däremot bör ett fiske inte generellt undantas från straff bara därför att fisket sker med ett enkelt redskap eller resulterar i en tillfällig fångst (se prop. 1992/93:232 s. 74).

Den som har överträtt ett vitesföreläggande eller vitesförbud döms inte till ansvar för den gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet (44 § fiskelagen). Regeln grundas på den allmänna principen att det inte bör vara möjligt att ingripa med både straff- och vitespåföljd för samma förfarande (se a.a s. 76).

### *38 § fiskelagen – Hindrande av internationell fiskekontroll m.m.*

I 33 § fiskelagen finns bestämmelser om internationell kontroll av svenska fiskefartyg. Vid svenskt havsfiske utanför Sveriges sjöterritorium får efterlevnaden av internationella överenskommelser om fiskevård och fiskets bedrivande kontrolleras av de utländska myndigheter som anges i föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Den utländska myndigheten ska lämnas tillträde till svenska fiskefartyg för att där undersöka fiskeredskap, fångst, lastutrymmen och utrustning i övrigt samt där ta del av de loggböcker och handlingar som har betydelse för fisket. Finner myndigheten att en bestämmelse för fisket överträtts på ett allvarligt sätt får den föra fartyget till hamn. Med allvarliga överträdelser avses bl.a. fiske på otillåten plats eller tid, fiske utan licens, underlåtenhet att föra fiskeloggbok och användning av förbjudna redskap (se prop. 1997/98:139 s. 16). Befälhavaren på ett fiskefartyg är skyldig att underlätta åtgärdernas genomförande. Reglerna i 33 § är föranledda bl.a. av Sveriges godkännande av avtalet om genomförande av bestämmelserna i Förenta nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982 om bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd (jfr prop. 1997/98:139, bet. 1997/98:JoU24, rskr. 1997/98:242).

Enligt 38 § fiskelagen döms befälhavare eller annan som med uppsåt försöker hindra sådan kontroll som avses i 33 § till böter eller fängelse i högst sex månader. Ansvar inträder dock inte om gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

Av 38 § fiskelagen följer även att befälhavare som uppsåtligen försummar att underlätta genomförandet av den utländska myndighetens åtgärder kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Den som har överträtt ett vitesföreläggande eller vitesförbud döms inte till ansvar för den gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet (44 § fiskelagen).

### *39 § fiskelagen – Överträdelse av hänsynsbestämmelser*

I 25 och 26 §§ fiskelagen finns bestämmelser som reglerar förhållandet mellan de som fiskar. Av den allmänna hänsynsbestämmelsen i 25 § första stycket framgår att den som fiskar ska visa hänsyn till andra som vistas i området samt att fiske ska bedrivas så att andra fiskande inte onödigtvis hindras. Denna regel, som främst har ett pedagogiskt syfte, är inte sanktionerad (se prop. 1992/93:232 s. 75).

I paragrafens andra stycke anges att om flera fiskande vill fiska i samma vatten och det inte kan ske samtidigt, ska de få fiska i den ordning de kom till platsen. Av de följande två styckena framgår att det egna fiskeredskapet ska användas så att det inte snärjs ihop med eller skadar andras redskap samt att inte någonting får lämnas kvar efter avslutat fiske som kan hindra andra fiskande. I vatten där varje svensk medborgare har rätt att fiska får fiske enligt 26 § inte utan lov bedrivas närmare än 100 meter från ett fast redskap eller en vattenbruksanläggning, om redskapet eller anläggningen har märkts ut på föreskrivet sätt.

Enligt 39 § fiskelagen döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot 25 § andra till fjärde styckena eller 26 § till böter.

Överträdelser som är att anse som ringa medför inget ansvar.

Inte heller den som har överträtt ett vitesföreläggande eller vitesförbud döms till ansvar för den gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet (44 § fiskelagen).

*40 § första stycket fiskelagen – Överträdelse av föreskrifter för fisket*

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter som regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelat med stöd av ett antal bemyndiganden i 19–23 §§ fiskelagen döms till böter eller fängelse i högst ett år, se 40 § första stycket fiskelagen. Straffskalan skärptes samtidigt med och i motsvarande mån som straffskalan i 37 § fiskelagen (prop. 2002/03:41).

De föreskrifter som meddelats med stöd av de aktuella bemyndigandena kan avse:

- fiskevården och fiskets bedrivande (19 §),
- vilken hänsyn som ska tas till naturvårdens intressen (20 § första stycket),
- begränsning av redskapsanvändningen (21 § första stycket),
- krav på särskilt tillstånd för vissa fisken (21 § andra stycket),
- viss uppgiftsskyldighet (22 § första stycket),
- skyldighet att ha satellitutrustning (VMS) (22 § andra stycket),
- skyldighet att märka ut fiskeredskap, vattenbruksanläggningar och fiskesump (23 §).

Har brott mot föreskrifterna begåtts i Sveriges ekonomiska zon, innehåller straffskalan endast böter (41 § första stycket fiskelagen).

Överträdelse enligt 40 § första stycket fiskelagen som begåtts vid fiske i näringsverksamhet ska i vissa fall föranleda normerade böter, se 41 § andra stycket fiskelagen.

Om ett brott, med undantag av gärningar begångna i Sveriges ekonomiska zon, är att anse som grovt döms till fängelse i högst två år (40 a § fiskelagen).

Överträdelser som är att anse som ringa medför inget ansvar (40 § tredje stycket fiskelagen).

Även försök eller förberedelse till brott mot nämnda föreskrifter är straffbelagda. I dess fall utkrävs ansvar enligt 23 kap. brottsbalken (40 § fjärde stycket brottsbalken).

Den 1 juli 2008 infördes ett system med administrativa sanktionsavgifter i fiskelagen, avsett för vissa mindre allvarliga överträdelser. Av 40 b § fiskelagen framgår att gärningar som kan leda till sanktionsavgift är undantagna från det straffbara området. Det är alltså inte nödvändigt att avgift har ålagts i det enskilda fallet. Bestämmelsen är motiverad av att dubbla sanktioner, dvs. straff och sanktionsavgift, inte bör förekomma för samma gärning (se prop. 2007/08:107 s. 50).

Inte heller den som har överträtt ett vitesföreläggande eller vitesförbud döms till ansvar för den gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet (44 § fiskelagen).

#### *40 § andra stycket fiskelagen – Överträdelse av EG-förordningar*

Enligt 40 § andra stycket fiskelagen är det straffbart att med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryta mot EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken genom otillåtet fiske eller genom att behålla fisk ombord, bearbeta fisk ombord, förvara fisk i sump eller omlasta, föra i land, föra in i landet eller saluhålla fångst i strid mot bestämmelserna eller genom att bryta mot bestämmelser om förvaring av fiskeredskap ombord eller om anmälnings- eller uppgiftsskyldighet. Straffskalan, som sträcker sig från böter till fängelse i högst ett år, skärptes samtidigt med och i motsvarande mån som straffskalorna i 37 § och 40 § första stycket fiskelagen (prop. 2002/03:41).

Bestämmelsen har, med vissa kompletteringar, överflyttats från 11 § lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken (se prop. 1995/96:8 och 1995/96:JoU5). I otillåtet fiske inryms otillåten användning av fiskefartyg, fiskeredskap eller fiske-metod eller att det sätt på vilket fartyget, metoden eller fiskeredskapet används är otillåten. Exempelvis omfattas att redskapet inte är korrekt märkt eller utmärkt, eller att fisket sker på otillåten plats eller vid otillåten tidpunkt eller i övrigt innefattar otillåten fångst av helt eller delvis fredade bestånd (se prop. 1994/95:75 s. 57). I praktiken innebär uppräkningsen i 40 § andra stycket fiskelagen att samma beteenden som enligt paragrafens första stycke kan föranleda straff vid överträdelser av nationella bestämmelser även är straffsanktionerade vad gäller ohörsamhet mot EU-regler. När det gäller det subjektiva rekvisitet föreligger dock en stor skillnad mellan bestämmelserna. Överträdelser av nationella bestämmelser är straffbara redan om de begås av oaktsamhet, medan det krävs grov oaktsamhet för att döma för överträdelser av EU-förordningar. Av förarbetena (prop. 1994/95:75 och prop. 1995/96:8) framgår inte varför det ställts upp olika subjektiva krav i de aktuella straffbestämmelserna.

Om brott mot EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken begåtts i Sveriges ekonomiska zon, innehåller straffskalan endast böter (41 § första stycket fiskelagen).



Brott som har begåtts vid fiske i näringsverksamhet ska i vissa fall föranleda normerade böter, se 41 § andra stycket fiskelagen.

Om ett brott, med undantag av gärningar begångna i Sveriges ekonomiska zon, är att anse som grovt döms till fängelse i högst två år (40 a § fiskelagen).

Överträdelser som är att anse som ringa medför inget ansvar (40 § tredje stycket fiskelagen).

Gärningar som kan leda till sanktionsavgift är undantagna från det straffbara området (40 § b fiskelagen).

Inte heller den som har överträtt ett vitesföreläggande eller vitesförbud döms till ansvar för den gärning som omfattas av förelägandet eller förbudet (44 § fiskelagen).

#### *42 § fiskelagen – Överträdelse av föreskrifter om utplantering och odling av fisk*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt 28 § fiskelagen meddela föreskrifter om krav på särskilt tillstånd och om villkor i övrigt för att fisk ska få sättas ut, flyttas eller odlas. Den som bryter mot tillståndskravet och villkoren i övrigt kan enligt 42 § fiskelagen dömas till böter.

Överträdelser som är att anse som ringa medför inte ansvar. Med ringa avses att tillstånd skulle ha meddelats om ansökan gjorts eller att risken för skadeverkningar varit små. Mängden fisk är däremot inte av avgörande betydelse för bedömningen av om överträdelserna är att anse som ringa. (Ang. hela stycket se prop. 1992/93:232 s. 75.)

Den som har överträtt ett vitesföreläggande eller vitesförbud döms inte till ansvar för den gärning som omfattas av förelägandet eller förbudet (44 § fiskelagen).

#### *Straffbestämmelser utanför fiskelagen*

Straffbestämmelser på fiskets område finns, som tidigare nämnts, även utanför fiskelagen. Enligt 11 § *lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken* ska den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet bryter mot EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken i

fråga om uppgiftsskyldighet, kvalitetsnormer och andra bestämmelser för handeln med fisk och fiskprodukter dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

Straffmaximum höjdes samtidigt med och i överensstämmelse med ändringarna i straffbestämmelserna i 37 och 40 §§ fiskelagen. I motiven framhölls att den rapporteringsskyldighet för näringsidkare som föreskrivs med stöd av lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken är av avgörande betydelse för kontrollen av fisket. De skäl som åberopades för att skärpa påföljderna när det gällde fel och brister i fiskarnas rapportering gjorde sig därför också gällande vad beträffade uppgiftsskyldigheten enligt nämnda lag. (Ang. hela stycket se prop. 2002/03:41 s. 35.)

Av 12 § andra stycket lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken följer att en person som begått ett brott enligt lagen inte ska fällas för det om gärningen är ringa eller belagd med straff enligt brottsbalken, lagen (2000:1254) om straff för smuggling eller fiskelagen. Inte heller den som har överträtt ett vitesföreläggande eller vitesförbud döms till ansvar för den gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet (12 § första stycket lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken).

Beträffande ovannämnda straffbestämmelse kan anföras att den alltså inte reglerar fisket i egentlig mening, utan överträdelser av kvalitetsnormer och andra bestämmelser för handel med fisk och fiskprodukter.

#### *Tillämpning av straffrättsliga sanktioner*

De allmänna domstolarna ska expediera samtliga avgöranden rörande tillämpning av straffbestämmelserna till Fiskeriverket. Fiskesanktionsutredningen redovisade i sitt betänkande Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område (SOU 2007:20 s. 51) uppgifter från en genomgång av de avgöranden meddelade mellan 2003–2006 som inkommit till verket. Fiskesanktionsutredningens genomgång hade, i enlighet med den utredningens uppdrag, begränsats till yrkesmässigt fiske och fiske, som bedrivs utan yrkesfiskelicens i syfte att sälja fångsten, i havet och de fyra största sjöarna (härefter yrkesmässigt fiske). För att möjliggöra en jämförelse avsåg redovisningen endast mål avgjorda i tingsrätt. De uppgifter som Fiskesanktionsutredningen redovisade återges nedan. Därefter följer en redovisning av en genomgång som denna utredning gjort av avgöranden meddelade under

2007 och första halvåret 2008 som ingetts till Fiskeriverket. Genomgången omfattar dock alla slags fiske, alltså även fritidsfiske. För att kunna jämföra uppgifterna med Fiskesanktionsutredningens genomgång redovisas uppgifter rörande fritidsfiske separat. Av samma skäl avser redovisningen endast mål avgjorda i tingsrätten.

#### 2003–2006

Under åren 2003–2006 avgjordes drygt 80 fiskebrottmål avseende yrkesmässigt fiske. Något mer än hälften av dessa avsåg otillåtet fiske. De vanligaste överträdelserna i denna kategori var fiske trots förbud och fiske av art för vilken Sverige saknar kvot. Dessutom förekom ett flertal fall av fiske med otillåtna redskap och fiske utan fartygstillstånd, särskilt tillstånd eller yrkesfiskelicens.

I de resterande målen, dvs. i knappt hälften av alla mål, prövades frågan om ansvar för överträdelser av bestämmelser om anmälnings- och rapporteringsskyldighet. Åtalet avsåg i dessa fall antingen försenad, utebliven eller felaktig rapportering av fångst eller underlåten förhandsanmälan. I några mål avsåg åtalet såväl otillåtet fiske som brott mot bestämmelser om anmälnings- och rapporteringsskyldighet.

När tingsrätten prövade åtalen hade det förflutit mellan 3 och 37 månader från gärningen. Den genomsnittliga tiden var drygt 18 månader. Det var dock inte ovanligt att det vid tingsrättens prövning förflutit mer än två år från gärningen.

Tingsrätten ogillade cirka 10 procent av åtalen. I övriga mål bifölls åtalen helt eller delvis. I sistnämnda mål bestämdes påföljden till böter. Det lägsta bötesbeloppet var 900 kr och det högsta 240 000 kr.

Under 2003 meddelades dessutom 27 strafförelägganden. Av dessa avsåg 22 stycken överträdelser av bestämmelser om anmälnings- och rapporteringsskyldighet medan resterande avsåg otillåtet fiske. En lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2003 medförde att överträdelser begångna efter detta datum inte kunde beivras genom strafförelägganden.

*2007 och första halvåret 2008*

Totalt avgjordes under angiven period 65 mål, varav 30 avsåg fritidsfiske. Avgörandena avseende fritidsfiske redovisas sist i detta avsnitt.

Av de mål som rörde yrkesmässigt fiske, 35 stycken, avsåg knappt hälften otillåtet fiske, medan drygt hälften avsåg brott mot bestämmelser om anmälnings- och rapporteringsskyldighet. I ett par mål aktualiserades överträdelser av båda slagen. Bland överträdelserna i kategorin otillåtet fiske var fiske trots förbud den i särklass vanligaste. Övriga överträdelser som förekom var fiske utan särskilt tillstånd eller yrkesfiskelicens, fiske med otillåtna redskap samt fiske av art för vilken Sverige saknar kvot.

Tiden från det att gärningen begicks till dess att tingsrätten prövade åtalet varierade mellan 5 och 30 månader. Den genomsnittliga tiden var 13 månader, alltså påtagligt lägre än för åren 2003–2006.

Liksom i Fiskesanktionsutredningens genomgång ogillade tingsrätten cirka 10 procent av åtalen. I övriga mål, där alltså åtalen bifölls helt eller delvis, bestämdes påföljden till böter. Lägsta och högsta bötesbelopp var i stort sett desamma som Fiskesanktionsutredningen redovisade, 1 000 kr respektive 250 000 kr.

Beträffande genomgången av avgörandena avseende fritidsfiske kan följande redovisas.

Av de 30 målen avsåg en dryg tredjedel fiske utan lov i vatten där annan har enskild fiskerätt, en knapp tredjedel fiske i fredat område eller under tid då fiskeförbud råder samt en knapp tredjedel fiske med otillåtna redskap. Därutöver förekom några fall av brott mot bestämmelserna om märkning och utmärkning av fiskeredskap.

Tiden från gärningen begicks till dess tingsrätten prövade åtalet sträckte sig från 5 månader upp till 30 månader. Genomsnittlig tid uppgick till 13 månader. I dessa avseenden förelåg alltså inga skillnader jämfört med målen avseende yrkesmässigt fiske etc. under samma period.

Vad gäller utgången i målen ogillade tingsrätten i något högre grad åtalen avseende fritidsfiske, närmare bestämt beträffande cirka 13 procent av dessa. I övriga mål bifölls åtalen helt eller delvis. Påföljden bestämdes till böter, lägst 600 kr och högst 15 000 kr.

### Särskild rättsverkan m.m.

I sanktionssystemet på fiskeområdet ingår bestämmelser om särskild rättsverkan av brott, såsom förverkande och företagsbot. Bestämmelserna beskrivs närmare nedan. Eftersom reglerna om beslag hör nära samman med förverkandebestämmelserna, tas även de upp här.

#### *Förverkande och beslag*

Fisk som varit föremål för brott enligt fiskelagen ska, om det inte är uppenbart oskäligt, förklaras förverkad (45 § första stycket fiskelagen). Detsamma gäller för annat utbyte av sådant brott. Med utbyte ska förstås såväl egendom som har mottagits som värdet av det mottagna (se prop. 2004/05:135 s. 80 och 184). Vederlag till den som utför ett brott enligt fiskelagen på uppdrag av annan torde kunna förverkas (se a.a s. 184). Även vad någon har tagit emot som ersättning för kostnader i samband med brott mot fiskelagen eller värdet av det mottagna ska förklaras förverkat, om mottagandet utgör brott och förverkandet inte är uppenbart oskäligt (45 § första stycket fiskelagen).

Påträffas ett parti fisk där endast en del av fångsten varit föremål för brott mot fiskebestämmelserna kan ändå hela partiet förklaras förverkat. Förutsättningen för ett sådant förverkande är att det inte kan utredas hur stor del av partiet som omfattas av brottet (45 § andra stycket fiskelagen).

Fiskeredskap som använts eller medförts vid brott enligt fiskelagen ska förklaras förverkade, om det inte är oskäligt. Även fiskefartyg och andra hjälpmedel ska förverkas, om ett förverkande behövs för att förebygga brott (45 § tredje stycket fiskelagen).

Egendom som varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott mot fiskelagen men inte kommit till sådan användning kan under vissa förhållanden också förverkas (45 § fjärde stycket fiskelagen). För förverkande krävs att brottet har fullbordats eller att förfarandet utgjort ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse. En ytterligare förutsättning är att förverkandet behövs för att förebygga brott.

I stället för fisken, redskapet eller den egendom som annars använts, medförts eller varit avsedd att användas som hjälpmedel, kan dess värde helt eller delvis förklaras förverkat (45 § femte stycket

fiskelagen). Om det är omöjligt eller förenat med svårigheter att bevisa vilket värde egendomen har, får värdet uppskattas till ett belopp som är skäligt med hänsyn till omständigheterna.

Beträffande egendom som varit föremål för brott mot 25–26 §§ fiskelagen finns vissa begränsningar i fråga om förverkande (45 § sjätte stycket fiskelagen).

Angående tillämpningen av förverkandebestämmelserna noteras följande. Vid den genomgång av drygt 80 fiskebrottmål som Fiske-sanktionsutredningen gjorde (fritidsfiske omfattades ej) och som tidigare nämnts, fann nämnda utredning att tingsrätten hade meddelat beslut om förverkande i cirka 30 av målen. I ett flertal fall uppgick värdet av det som förverkades till femsiffriga belopp, i ett par fall till sexsiffriga belopp. (Ang. hela stycket se SOU 2007:20 s. 53.)

Vid denna utrednings genomgång av samtliga till Fiskeriverket inkomna avgöranden i fiskebrottmål (inklusive fritidsfiske) från 2007 och första halvåret 2008, totalt 65 stycken, kan däremot konstateras att beslut om förverkande endast meddelades i ett drygt tiotal mål. Drygt hälften av besluten meddelades i mål angående fritidsfiske och avsåg förverkande av fiskeredskap. Det högsta värde som förverkades uppgick till 12 000 kr (avsåg yrkesmässigt fiske).

Denna förändring synes bero på att det under en period rådde osäkerhet om det var förenligt med regeringsformen att besluta om förverkande på grund av brott mot ett blankettstraffstadgande, när den straffbelagda gärningen helt eller i det väsentliga anges i myndighetsföreskrifter. Problematiken med blankettstraffstadganden belyses närmare i ett eget avsnitt nedan, vartill hänvisas. Här ska endast konstateras att i och med Högsta domstolens avgörande i NJA 2007 s. 918 är det emellertid klarlagt att förverkande får ske, även i nämnda situationer. Antalet beslut om förverkande torde således komma att öka igen.

I 47 § fiskelagen finns bestämmelser om beslag. Enligt paragrafens första stycket får, om någon ertappas på bar gärning när han eller hon begår brott enligt fiskelagen, beslag göras av fisk, redskap, fiskefartyg eller andra föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredningen av brottet eller kan antas bli föremål för förverkande enligt fiskelagen.

Vem som har befogenhet att beslagta fisk och annan egendom enligt fiskelagen regleras i 47 § andra och tredje styckena fiskelagen. Tidigare föreskrevs i andra stycket att sådan befogenhet hade fisketillsynsman som förordnats därtill eller annan tjänsteman i

vars uppgifter det ingick att övervaka efterlevnaden av bestämmelser om fiske och, om fisket kränkte enskild fiskerätt, den som innehade fiskerätten eller den som företrädde honom. I förarbetena angavs att med annan tjänsteman avsågs främst tjänsteman vid Kustbevakningen och polisen (se prop. 1992/93:232 s. 76 och prop. 1995/96:8 s. 25). Det rådde däremot osäkerhet om bestämmelsen även gav stöd för befattningshavare hos Fiskeriverket och länsstyrelsen att ta fisk och annan egendom i beslag. Med anledning härav ändrades paragrafen den 1 februari 2009 (se prop. 2008/09:58). Ändringen innebär att det i bestämmelsen numera uttryckligen anges att sådan befattningshavare hos Kustbevakningen, Fiskeriverket eller länsstyrelsen i vars uppgifter det ingår att övervaka efterlevnaden av bestämmelser om fiske har sådan befogenhet. Paragrafen avses innehålla en uttömmande reglering av de myndigheter vid vilka det finns befattningshavare som har en sådan befogenhet (se a.a. s. 1).

Enligt 47 § fjärde stycket fiskelagen ska den som har tagit egendom i beslag skyndsamt anmäla detta till polismyndigheten eller åklagare. Om innehavaren av enskild fiskerätt eller den som företräder honom har tagit fisk i beslag, får dock fiskerättshavaren behålla fisken utan att anmäla det, om beslaget bara grundar sig på fiskelagen (47 § femte stycket fiskelagen).

I 47 § sjätte stycket föreskrivs att fisk som tagits i beslag och som uppenbarligen bör förklaras förverkad omedelbart efter beslaget ska släppas ut i det vattenområde där den fångats, om den är levnadsduglig och det kan ske utan särskilda kostnader eller besvär.

Om brott enligt fiskelagen innefattar intrång i enskild fiskerätt, tillfaller förverkad fisk eller dess värde fiskerättshavaren (48 § fiskelagen).

### *Företagsbot*

Bestämmelserna om företagsbot finns i 36 kap. brottsbalken. För brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet ska, på yrkande av allmän åklagare, näringsidkaren i vissa fall åläggas företagsbot. En första förutsättning är att det för brottet är föreskrivet strängare straff än penningböter. Företagsbot ska vid sådan brottslighet åläggas om näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottsligheten. Sådan bot ska vidare åläggas om brottet begåtts av en person i ledande ställning grundad på befogenhet att företräda näringsidkaren eller att fatta beslut på

näringsidkarens vägnar eller en person som annars haft ett särskilt ansvar för tillsyn och kontroll i verksamheten. Företagsbot ska dock inte åläggas om brottsligheten varit riktad mot näringsidkaren (7 §).

Företagsbot ska fastställas till lägst fem tusen och högst tio miljoner kr (8 §). När storleken av företagsboten bestäms ska, med beaktande av straffskalan för brottet, särskild hänsyn tas till den skada eller fara som brottsligheten inneburit samt till brottslighetens omfattning och förhållande till näringsverksamheten. Skälig hänsyn ska också tas till om näringsidkaren tidigare ålagts att betala företagsbot (9 §).

Företagsbot får sättas lägre än vad som annars bort ske om brottet medför annan betalningsskyldighet eller särskild rättsverkan för näringsidkaren och den samlade reaktionen på brottsligheten skulle bli oproportionerligt sträng. Nedsättning får även ske om näringsidkaren efter förmåga försökt förebygga, avhjälpa eller begränsa de skadliga verkningarna av brottet, om näringsidkaren frivilligt angett brottet eller om det annars finns särskilda skäl för jämkning. Om det är särskilt påkallat med hänsyn till angivna förhållanden, får företagsbot efterges (10 §).

Om ett brott som kan föranleda företagsbot har begåtts av oaktamhet och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, får brottet åtalas av åklagare endast om åtalet är påkallat från allmän synpunkt (10 a §).

Enligt uppgift från åklagarmyndigheten torde företagsbot inte tillämpas på fiskebrott.

### Administrativa sanktioner

De administrativa sanktionerna omfattar landningsavgift, sanktionsavgift, återkallelse av yrkesfiskelicens och fartygslicens samt varning.

#### *Landningsavgift*

Den som landar en otillåten fångst ska betala en särskild avgift, s.k. landningsavgift (50 i § fiskelagen i förening med 6 kap. 2 a § fiskeförordningen). Med otillåten fångst avses fångster som strider mot bestämmelser i gemenskapsrätten eller nationell rätt, t.ex. fångster som överskrider en kvot eller av arter för vilka Sverige inte har tilldelats någon kvot. Det kan också röra sig om bifångster av arter



för vilka fiskeförbud råder. (Ang. hela stycket se prop. 2002/03:41 s. 30.)

Fiskeriverket beslutar om avgiften. Verket behöver inte visa att fiskaren haft uppsåt eller varit oaktsam för att kunna påföra denne avgift. För ett avgiftsbeslut är det tillräckligt att verket kan konstatera att en viss mängd fisk som inte får fångas har förts i land (se a.a. s. 31). Landningsavgiften ska motsvara den otillåtna fångstens värde och ska beräknas med utgångspunkt i det pris som är högst av det faktiska försäljningspriset och det marknadspris som vid tiden för landningen gällde på landningsorten för fångster av motsvarande slag (6 kap. 2 a § fiskeförordningen).

Fiskeriverket får i vissa fall sätta ned eller helt efterge avgiften. Det kan ske om det med hänsyn till andra följder av den otillåtna fångsten skulle framstå som oskäligt att ta ut full avgift eller det annars finns särskilda skäl (6 kap. 2 a § fiskeförordningen).

Beslut om landningsavgift fattat av Fiskeriverket får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten (51 § fiskelagen).

Sedan möjligheten att ta ut landningsavgift infördes den 1 juli 2003 och fram till den 1 juli 2008 har Fiskeriverket meddelat beslut om avgift i tio fall. Avgiften har i dessa fall fastställts till 593, 986, 1 380, 42 660, 969, 5 053, 4 410, 15 078, 3 168 respektive 2 900 kr.

### *Sanktionsavgift*

Den 1 juli 2008 infördes en ny sanktion på fiskeområdet i form av sanktionsavgift, se 50 a–g §§ fiskelagen (prop. 2007/08:107).

Bakgrunden till införandet av sanktionsavgifterna var följande. Regeringen hade i skilda sammanhang uppmärksammat på att sanktionssystemet på yrkesfiskets område inte var tillräckligt effektivt. Bland annat hade allvarlig kritik vid flera tillfällen framförts av kommissionen, bl.a. i en s.k. formell underrättelse från den 1 februari 2006. I den formella underrättelsen hade kommissionen bl.a. gjort gällande att det i Sverige är en mycket liten andel av överträdelserna mot den gemensamma fiskeripolitiken som leder till påföljd. Vidare menade man att det rättsliga förfarandet är alltför långdraget och att fiskebrott är lågt prioriterade av polis och åklagare.

Nämnda kritik föranledde regeringen att tillsätta en utredning, Fiskesanktionsutredningen, med uppdrag att utreda vissa administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. I uppdraget ingick bl.a. att

överväga om ett system med sanktionsavgifter borde införas på yrkesfiskets område och hur ett sådant system i så fall skulle vara utformat. Fiskesanktionsutredningen bekräftade i sitt betänkande Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område (SOU 2007:20) bilden av ett ineffektivt sanktionssystem och lämnade ett antal förslag som syftade till att på ett bättre sätt möta behovet av effektiva sanktioner. Ett av förslagen innebar att administrativa sanktionsavgifter i viss utsträckning skulle ersätta de straffrättsliga påföljderna på yrkesfiskets område. Förslaget grundades på slutsatsen att ett sådant system skulle leda till ett enklare och snabbare beivrande av regelbrotten.

Regeringen anammade förslaget och anförde i propositionen att det gällande straffprocessuella förfarandet innebar att resurser togs i anspråk hos såväl Fiskeriverket, Kustbevakningen, polis och åklagare som de allmänna domstolarna. Ett system med administrativa sanktionsavgifter, där kontrollmyndigheten utredde och eventuellt också beslutade om administrativa sanktioner, innebar att färre myndigheter blev inblandade i utredningsarbetet och beivrandet av överträdelser. Regeringen framhöll vidare att flertalet överträdelser av fiskelagstiftningen upptäcktes av Kustbevakningen eller Fiskeriverket och att dessa myndigheter i allmänhet därför också hade bäst förutsättningar för att utreda överträdelserna. Myndighetens utredning kunde dessutom genomföras i nära anslutning till överträdelserna. Enligt regeringens mening borde således en övergång till ett administrativt sanktionssystem kunna få till följd att överträdelser utreddes och beivrades snabbare och att fler överträdelser än tidigare beivrades, samtidigt som resurser frigjordes från polis och åklagare. En snabbare reaktion på överträdelser kunde även förväntas ge ökad preventiv effekt. Regeringen bedömde alltså att sanktionsavgifter i viss utsträckning borde ersätta straffrättsliga sanktioner. (Ang. hela stycket se prop. 2007/08:107 s. 17.)

Bestämmelserna om sanktionsavgift har utformats med motsvarande bestämmelser i miljöbalken som förebilder (se a.a. s. 50). I 50 a § första stycket fiskelagen bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om att den som bedriver yrkesmässigt fiske eller annars fiske i näringsverksamhet ska betala en sanktionsavgift om denne bryter mot någon av de föreskrifter eller EU-förordningar som avses i 40 § första och andra styckena. Vilka överträdelser som kan leda till sanktionsavgift preciseras alltså på förordningsnivå.

I motiven anfördes att de överträdelser som ska kunna leda till sanktionsavgift måste vara lätta att konstatera samt att det ska av

bestämmelserna klart och tydligt framgå vad som krävs av den enskilde. Bestämmelser som kräver en viss tolkning och överträdelser som ofta kräver utredning och innefattar bedömningsmoment bör av rättssäkerhetsskäl ligga kvar i det straffrättsliga systemet. Utgångspunkten bör vara att straffsanktionerna förbehålls de överträdelser som är att bedöma som mest allvarliga. (Ang. hela stycket se a.a. s. 18 f.)

Med stöd av bemyndigandet har i 6 kap. 2 a § fiskeförordningen föreskrivits att sanktionsavgift ska tas ut för de överträdelser och med de belopp som anges i bilagan till förordningen. De överträdelser som upptas i bilagan avser dels bestämmelser om anmälnings- och rapporteringsskyldighet, dels bestämmelser om särskilda landningshamnar och om medförande av vissa dokument på resa.

I anmälnings- och rapporteringsskyldigheterna ingår bl.a. att föra och lämna in fiskeloggbook, att föra och lämna in landningsdeklaration, att föra och lämna in omlastningsdeklaration, att förhandsanmäla landningar samt att föra och lämna in fångstjournal eller kustfiskejournal. Bestämmelserna om anmälnings- och rapporteringsskyldighet är av administrativ art och syftar till att möjliggöra kontrollmyndigheternas offentliga kontroll av fisket. De flesta av dessa bestämmelser är klara och enkla. I normalfallet krävs inte någon mer ingående utredning för att konstatera att en överträdelse har begåtts utan utredningen är huvudsakligen inriktad på dokumentkontroll. Bedömningsinslaget vid prövningen av om en överträdelse har begåtts är normalt mycket begränsat. Överträdelser av bestämmelser om anmälnings- och rapporteringsskyldighet är vanligt förekommande och står för en betydande andel av anmälda och lagförda överträdelser. De utgör en relativt homogen grupp, vilket möjliggör en schablonisering av sanktionerna. Sanktionsavgift kan därför utgå enligt en på förhand fastställd taxa, vilket ger en förutsebar påföljd. I dessa typer av ärenden finns vidare inte något, eller i vart fall ett högst begränsat behov av straffprocessuella tvångsmedel. Eftersom redskap eller fångst inte tas i beslag i dessa ärenden finns inte heller behov av förverkandeinstitutet. (Ang. hela stycket se a.a. s. 19 f.)

Bestämmelserna om särskilda landningshamnar uppvisar stora likheter med bestämmelserna om anmälnings- och rapporteringsskyldighet. Även dessa bestämmelser syftar till att möjliggöra offentlig kontroll av fisket, de är klara och tydliga och kräver inte någon ingående utredning. Detsamma gäller för bestämmelser om

att ett visst dokument ska medföras på fiskeresor. (Ang. hela stycket se a.a. s. 20.)

Till de överträdelser som inte bedömts som lämpade att hanteras i ett administrativt sanktionssystem hör otillåtet fiske samt övriga överträdelser av fiskelagstiftningen.

De brott som ryms i begreppet otillåtet fiske utgör till sin art de allvarligaste överträdelser som kan förekomma på fiskeområdet. Normalt sett krävs viss utredning och möjlighet att lägga fram skriftlig och muntlig bevisning. Överträdelser i denna grupp kan vara av mycket skiftande svårhetsgrad. De sanktioner som påförs måste också kunna spegla denna skiftande svårhetsgrad. För att det ska vara möjligt krävs en straffskala och ett utrymme för bedömning vid påförande av sanktion. Såväl behovet av utredning som behovet av bevisvärdering och bedömning vid påförande av sanktion talar således för att prövningen av dessa överträdelser bör ske i allmän domstol som första instans. I ärenden om otillåtet fiske finns det även behov av att kunna företa beslag och besluta om förverkande, bl.a. av fisk och redskap. Husrannsakan och frihetsberövande förekommer mycket sparsamt i ärenden om fiskebrott, men i den mån dessa tvångsmedel används sker det i ärenden om otillåtet fiske. Om överträdelser i form av otillåtet fiske överförs till ett administrativt sanktionssystem bortfaller möjligheten att använda sig av tvångsmedel. (Ang. hela stycket se a.a. s. 20.)

Till övriga överträdelser av fiskelagstiftningen hör bl.a. överträdelser av bestämmelser i EU-regelverket om att behålla fisk ombord, bearbeta fisk ombord och förvara fisk i sump eller att underlåta att samarbeta med myndigheter. Eftersom antalet överträdelser i dessa kategorier är mycket begränsat skulle det inte leda till någon märkbar effektivitetsvinst att överföra dem till ett system med administrativa sanktioner. Överträdelserna uppvisar dessutom i flera avseenden stora likheter med det otillåtna fisket, genom att det för dessa överträdelser finns behov av möjlighet till husrannsakan, beslag och förverkande. Även i övrigt gör sig de skäl som talar för ett straffrättsligt förfarande beträffande det otillåtna fisket gällande också beträffande dessa överträdelser. (Ang. hela stycket se a.a. s. 20 f.)

I 50 b § första stycket fiskelagen anges att sanktionsavgiften ska påföras oavsett om uppsåt eller oaktsamhet föreligger. Strikt ansvar gäller således.

För att en konstruktion med strikt ansvar ska vara försvarbar från rättssäkerhetssynpunkt bör det finnas ett starkt stöd för en presumtion att överträdelser på området inte kan ske på annat sätt

än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. Så har bedömts vara fallet i fråga om de överträdelser som från den 1 juli 2008 förts över från det straffrättsliga systemet. Av praxis från Europadomstolen framgår att presumtioner av straffrättslig karaktär är tillåtna under förutsättning att de hålls inom rimliga gränser och att det görs en nyanserad och inte alltför restriktiv prövning av befrielsegrunderna i varje enskilt fall. Detta för att presumptionen ska anses leva upp till det krav på rättssäkerhet som den s.k. oskuldspresumtionen ger uttryck för. Med hänsyn dels till vikten av att skydda fiskbestånden och därmed miljön, dels till de befrielsegrunder som föreskrivs i 50 b § andra stycket fiskelagen (se nedan), har kravet enligt den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) bedömts som uppfyllt (se a.a. s. 23).

Enligt 50 b § andra stycket fiskelagen ska sanktionsavgift inte påföras om det är oskäligt att ta ut avgiften. Bestämmelsen motiveras av att det med hänsyn till det strikta ansvaret bör finnas en möjlighet till befrielse från avgift när ett påförande skulle framstå som orättfärdigt (se ovan). Vid prövningen av om någon ska befrias från avgift ska hänsyn tas till både objektiva och subjektiva omständigheter. Enligt lagtexten ska särskilt beaktas:

- om överträdelsen har berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som ålegat honom eller henne och inte heller förmått att uppdra åt någon annan att göra det,
- om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka, eller
- vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa.

Bristande betalningsförmåga, att en verksamhet är nystartad, okunskap om gällande regler, glömska, tidsbrist eller dåliga rutiner bör inte medföra befrielse från avgift. Någon möjlighet till jämkning av sanktionsavgift finns inte. (Ang. hela stycket se a.a. s. 51.)

Gärningar som kan leda till sanktionsavgift är undantagna från det straffbara området, se 40 b § fiskelagen. Det är alltså inte nödvändigt att avgift har ålagts i det enskilda fallet. Bestämmelsen är

motiverad av att dubbla sanktioner, dvs. straff och sanktionsavgift, inte bör förekomma för samma gärning (se a.a. s. 50).

Avkriminaliseringen har medfört att de med sanktionsavgift be- lagda överträdelserna inte längre kan leda till företagsbot. För att kunna ålägga en näringsidkare företagsbot krävs ju, enligt 36 kap. 7 § brottsbalken, att ett brott har begåtts i näringsverksamhet.

Däremot innebär avkriminaliseringen inte att sanktionsavgift och straff aldrig kan utgå samtidigt. Om flera olika överträdelser begås vid ett och samma tillfälle kan några leda till sanktionsavgift och andra till straff. En person som vid en och samma fiskeresor t.ex. gör sig skyldig till otillåtet fiske och samtidigt underlåter att göra en landningsanmälan, ska påföras sanktionsavgift för utebliven landningsanmälan och kan dessutom fortfarande straffas för det otillåtna fisket. (Ang. hela stycket se a.a. s. 25.)

I 50 e § fiskelagen föreskrivs att om ett vitesföreläggande eller vitesförbud har överträtts, får sanktionsavgift inte beslutas för den gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet. Även denna bestämmelse är motiverad av att dubbla sanktioner inte bör förekomma för samma gärning (se a.a. s. 50).

Av 50 a § andra stycket fiskelagen framgår att sanktionsavgiftens storlek ska fastställas av regeringen. I bestämmelsen anges att avgiften ska uppgå till minst 1 000 kr och högst 30 000 kr för en enskild överträdelse. När regeringen bestämmer avgiftens storlek ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelserna är och betydelsen av den bestämmelser som överträdelserna avser.

Relativt låga avgifter är avsedda att utgå vid flertalet överträdelser, bl.a. vid underlåtenhet att i rätt tid inge fiskeloggboksblad, kustfiske- eller fångstjournal till Fiskeriverket. I bilagan till fiskeförordningen har regeringen bestämt avgiften för dessa typer av överträdelser till 2 000 kr. För de flesta överträdelser är avgiften enhetlig. Undantag gäller för bl.a. överträdelser av bestämmelser om förhandsanmälan och särskilda landningshamnar. Beträffande dessa överträdelser är avgiften differentierad i förhållande till fiskefartygets storlek – 5 000 kr för fartyg under 12 meter, 10 000 kr för fartyg mellan 12 och 24 meter och 25 000 kr för fartyg längre än 24 meter (se bilagan till fiskeförordningen). De differentierade avgifterna motiveras av att det för de aktuella överträdelserna är tydligt att fiskefartygets storlek och motorstyrka påverkar den skada eller risk för skada på fiskbestånden som en överträdelse kan medföra (se a.a. s. 29 f.).

Om sanktionsavgift har beslutats för en överträdelse och den ålagde därefter upprepar en sådan överträdelse, leder den nya överträdelsen inte till förhöjd avgift (se a.a. s. 28). Upprepade överträdelser som lett till sanktionsavgift kan dock i förlängningen föranleda att yrkesfiskelicens och fartygstillstånd återkallas på viss tid, se 50 h § andra stycket 3 fiskelagen.

I 50 c § fiskelagen föreskrivs att det är Fiskeriverket som beslutar om sanktionsavgift. Enligt samma paragraf ska den som anspråket riktar sig mot ges tillfälle att yttra sig innan sanktionsavgift åläggs honom eller henne. Om rättelse vidtas i detta skede innebär det inte att möjligheten att påföra sanktionsavgift bortfaller. Så snart förutsättningarna har uppkommit kan sanktionsavgift påföras även om omständigheterna ändras innan beslut meddelas. Det är inte fråga om någon skuldbedömning, eftersom ansvaret är strikt (se a.a. s. 51).

Fiskeriverkets beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten (51 § fiskelagen).

Ett beslut om sanktionsavgift får, när det har vunnit laga kraft, verkställas enligt utsökningsbalken (50 d § fiskelagen).

I 50 f–g §§ fiskelagen finns bestämmelser om preskription. Möjligheten att påföra sanktionsavgift faller bort om den som anspråket riktar mot inte har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen skedde. Vidare ska en beslutad sanktionsavgift falla bort om beslutet om avgift inte har verkställts inom fem år från det att beslutet har vunnit laga kraft.

Eftersom bestämmelserna om sanktionsavgift infördes nyligen finns det ännu begränsat med uppgifter om deras tillämpning. Utredningen kan dock redovisa att under oktober 2008 beslutade Fiskeriverket att påföra sanktionsavgift i drygt 30 fall. Bortsett från ett par fall som gällde utebliven förhandsanmälan, avsåg samtliga fall för sent ingivet loggblad eller för sent ingiven kustfiskejournal. Att i stort sett samtliga överträdelser avsåg sena loggblad/kustfiskejournaler beror, enligt vad Fiskeriverket upplyst, på att det för hanteringen av överträdelserna nödvändiga IT-stödet fortfarande är under utveckling, varför man har fått börja med de enklaste överträdelserna. Under senare tid har dock även ärenden som rapporteras från landningskontrollen börjat tas upp.

*Återkallelse av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd*

I fiskeregleringen finns bestämmelser om återkallelse av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd. Bestämmelserna avser permanent återkallelse, återkallelse på viss tid samt interimistiskt beslut om återkallelse vid misstanke om fiskebrott. I vissa fall finns möjlighet att besluta om varning i stället för återkallelse.

Enligt 50 h § fiskelagen får en yrkesfiskelicens återkallas *permanent* om den har meddelats på grund av felaktiga uppgifter i ansökan. Vidare kan en sådan licens återkallas permanent om licensinnehavaren vid upprepade tillfällen har fällts till ansvar för överträdelser av bestämmelser om fiske. En förutsättning för återkallelse i sistnämnda fall är att innehavaren har fällts till ansvar för de aktuella överträdelserna genom beslut som vunnit laga kraft. Även ett fartygstillstånd kan under vissa förutsättningar återkallas permanent (3 kap. 7 § och 4 kap. 10 § Fiskeriverkets föreskrifter om resurstillträde och kontroll på fiskets område). En permanent återkallelse av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd till följd av överträdelser av fiskebestämmelserna är att anse som en extraordinär åtgärd som enligt förarbetena endast bör komma i fråga när överträdelserna är allvarliga och upprepade (se prop. 2002/03:41 s. 25).

Fiskeriverket har sedan den 1 juli 2003 möjlighet att återkalla yrkesfiskelicens och fartygstillstånd *på viss tid*, lägst fjorton dagar och högst sex månader, om innehavaren av licensen eller tillståndet har fällts till ansvar för ett allvarligt brott enligt fiskelagen (50 h § andra stycket 1 fiskelagen). Kravet att innehavaren ska ha fällts till ansvar förutsätter att det finns ett lagkraftvunnet beslut om straff för den överträdelse som föranleder åtgärden (se a.a. s. 34).

Bland de omständigheter som har betydelse vid bedömningen av om överträdelsen har varit allvarlig är om den medfört en stor orätmätig vinning eller haft stor inverkan på fiskbeståndet (se a.a. s. 33 f.). Vidare ledning för vad som kan anses vara en allvarlig överträdelse kan återfinnas i EU:s reglering av vad som utgör allvarliga överträdelser (se a.a. s. 29). Relevant rättsakt i detta avseende var tidigare rådets förordning (EG) nr 1447/1999 av den 24 juni 1999 om att upprätta en förteckning över sådana beteenden som utgör allvarliga överträdelser av den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser, i vilken sex kategorier av överträdelser pekades ut som allvarliga. Denna förordning har dock upphävts i samband med antagandet av IUU-förordningen. Även i sistnämnda förordning finns bestämmelser om vad som ska anses som en allvarlig överträdelse.



De gärningar som enligt IUU-förordningen kan utgöra allvarliga överträdelser synes omfatta i stort sett samtliga de gärningar som ingick i förteckningen i rådets förordning (EG) nr 1447/1999 samt ett antal nya gärningar. Angående en närmare beskrivning vad som avses med allvarlig överträdelse, se avsnittet nedan om IUU-förordningen och sanktionssystemet. Även i den nya kontrollförordningen finns viss reglering av vad som ska ses som en allvarlig överträdelse (se avsnitt 3.1.2).

Vid bedömningen av hur lång tid återkallelsen ska gälla ska hänsyn tas till bl.a. hur lång tid överträdelsen har pågått, överträdelsens omfattning och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. En fiskeresas omfattning bör t.ex. motsvara en återkallelse om två veckor. Om fiskeresan innefattar ett stort antal överträdelser, bör indragningen kunna var längre. Detsamma gäller om överträdelser vid flera veckors fiske handläggs i samma ärende. Tidigare återkallelser bör även påverka längden på en eventuell ny återkallelse. (Ang. hela stycket se a.a. s. 29).

Samtidigt som vissa överträdelser den 1 juli 2008 flyttades över från det straffrättsliga systemet till ett system med administrativa sanktionsavgifter, infördes bestämmelser som ger Fiskeriverket möjlighet att återkalla yrkesfiskelicens och fartygstillstånd på viss tid om innehavaren av licensen eller tillståndet i samband med yrkesmässigt fiske har begått en *allvarlig överträdelse eller upprepade överträdelser som lett till sanktionsavgift* (50 h § andra stycket 2–3 fiskelagen).

Beträffande möjligheten att återkalla licens och tillstånd vid allvarliga överträdelser som lett till sanktionsavgift anförs i motiven att de överträdelser som kan föranleda sanktionsavgift normalt inte också bör medföra återkallelse av licens eller tillstånd, men att det dock kan finnas fall där en återkallelse framstår som befogad. Det rör sig om överträdelser som, även om de inte är allvarliga till sin art, är allvarliga antingen på grund av sin omfattning eller på grund av den skada de riskerar att medföra för fiskbestånden eller miljön. Som exempel på allvarliga överträdelser som bör leda till återkallelse nämns lämnande av oriktiga uppgifter om fisket eller vissa fall av utebliven förhandsanmälan, om innehavaren av licensen eller tillståndet genom överträdelsen kunnat tillskansa sig betydande orättmätig vinning eller om det förelegat en risk för att överträdelsen kunnat leda till betydande skada för fiskbestånden eller miljön. (Ang. hela stycket se prop. 2007/08:107 s. 52.).

Som angetts kan återkallelse också ske om innehavaren av licensen eller tillståndet har begått upprepade överträdelse som lett till sanktionsavgift. Med begreppet upprepade bör förstås att överträdelse har begåtts vid minst tre tillfällen inom loppet av ett par år. För flertalet upprepade överträdelse bör en ny sanktionsavgift utgöra en tillräcklig sanktion. Endast om yrkesfiskaren genom de upprepade överträdelse i väsentlig grad har brustit i skyldigheten att rätta sig efter gällande bestämmelse, ska återkallelse ske. Återkallelse är i detta sammanhang att se som en skärpt reaktion för en yrkesfiskare som gång på gång åsidosätter gällande regler. (Ang. hela stycket se a.a. s. 52).

De tidsramar som gäller för övriga återkallelse, dvs. lägst fjorton dagar och högst sex månader, gäller även för återkallelse vid överträdelse som lett till sanktionsavgift (50 § h andra stycket fiskelagen).

I Fiskesanktionsutredningens uppdrag ingick att överväga om det var möjligt och lämpligt att införa administrativa sanktioner som ger möjlighet att för yrkesmässigt fiske och fiske som bedrivs utan yrkesfiskelicens i syfte att sälja fångsten, som en omedelbar reaktion på en överträdelse och utan föregående domstolsförfarande, ingripa med tillfälliga återkallelse av t.ex. yrkesfiskelicenser och fartygstillstånd. I sitt betänkande drog utredningen slutsatsen att en ordning, enligt vilken Fiskeriverket fattar slutligt beslut om återkallelse innan det finns en lagakraftvunnen fällande dom skulle innebära att samma brott prövas i både det administrativa och det straffrättsliga förfarandet. Detta skulle strida mot förbudet mot dubbel prövning i artikel 4.1 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. För att ändå uppnå syftet att kunna ingripa omedelbart vid en överträdelse, föreslog utredningen att det i fiskelagen skulle införas en möjlighet för Fiskeriverket att fatta *interimistiskt beslut om återkallelse på viss tid*. (Ang. hela stycket se Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område, SOU 2007:20, s 17.)

Sedan den 1 juli 2008 gäller att Fiskeriverket får interimistiskt, dvs. i avvaktan på ett slutligt avgörande, återkalla yrkesfiskelicens och fartygstillstånd på viss tid, se 50 h § fjärde stycket fiskelagen. Detta kan ske om det på sannolika skäl kan antas att licensen eller tillståndet kommer att återkallas slutligt enligt paragrafens andra stycke 1, dvs. på grund av att innehavaren i samband med yrkesmässigt fiske har gjort sig skyldig till ett allvarligt brott enligt fiskelagen. I motiven framhålls att ett interimistiskt beslut om återkallelse utgör en mycket ingripande åtgärd och därför bör användas med

försiktighet (se a.a. s. 53). Återkallelse kan som nämnts ske om det på sannolika skäl kan antas att licensen eller tillståndet kommer att återkallas slutligt. Begreppet sannolika skäl innebär att omständigheterna måste vara sådana att de vid en objektiv bedömning får misstanken om brott att framstå som berättigad (se a.a. s. 39).

Det interimistiska beslutets giltighetstid ska begränsas till lägst fjorton dagar och högst sex månader.

I stället för att besluta om återkallelse av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd har Fiskeriverket i vissa fall en möjlighet att meddela en *varning* (50 h § tredje stycket fiskelagen). Det förutsätter dock att en varning kan anses vara en tillräcklig åtgärd. Enligt förarbetena är bestämmelsen i första hand tänkt att användas för förstagångsöverträdelser och lindriga överträdelser (se prop. 2002/03:41 s. 30).

Fiskeriverkets beslut om återkallelse av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd eller om varning gäller omedelbart, om inte annat beslutas. Tiden för återkallelse räknas från den dag som anges i beslutet, dock tidigast från delgivningen av beslutet (50 h § femte stycket fiskelagen). Fiskeriverkets beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten (51 § fiskelagen).

#### *Tillämpning av bestämmelserna om återkallelse*

Under tiden 1 januari 2004–1 juli 2008 fattade Fiskeriverket tretton beslut i frågan om återkallelse av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd på viss tid. I ett fall, det sist meddelade, beslutades om återkallelse för en tid av en månad. Fallet avsåg en fiskare som under två års tid kontinuerligt bedrivit trålfiske med ett fartyg som saknat tillstånd att användas för yrkesmässigt fiske. I övriga tolv fall fann verket att det var en tillräcklig åtgärd att meddela varning. De gärningar som föranledde prövning i dessa fall var i beslutsordning följande;

- fiske med 19 hummertinor i fredningsområde
- underlåtenhet att föranmäla en landning
- fiske med 76 hummertinor utöver antalet tillåtna samt att 10 av tinorna saknade föreskriven flyktöppning
- underlåtenhet att vid 6 tillfällen inom 48 timmar efter landning sända in loggboksblad med fångstuppgifter till Fiskeriverket. Loggboksbladen inkom till verket mellan 8 och 54 dagar för sent

- underlåtenhet att vid 6 tillfällen inom 2 kalenderdagar efter varje månad när fiske bedrivits, sända kustfiskejournaler med fångstuppgifter till Fiskeriverket. Loggbladen inkom till verket mellan 15 och 196 dagar för sent
- trålfiske vid 2 tillfällen med fiskefartyg som saknat tillstånd att användas för yrkesmässigt fiske
- underlåtenhet att vid 30 tillfällen i samband med yrkesmässigt trålfiske inom föreskriven tid sända in loggboksblad med fångstuppgifter till Fiskeriverket
- underlåtenhet att vid 7 tillfällen i samband med yrkesmässigt trålfiske inom föreskriven tid sända in loggboksblad med fångstuppgifter till Fiskeriverket
- underlåtenhet att vid 13 tillfällen i samband med yrkesmässigt trålfiske inom föreskriven tid sända in loggboksblad till Fiskeriverket
- överskridande av gällande ranson vid fiske av torsk i Östersjön, lämnande av felaktig fångstuppgift i landningsdeklaration och underlåtenhet att göra föreskriven förhandsanmälan
- bedrivande av fiske med trål som saknat föreskriven artsorterande rist innanför trålfiskegränsen
- underlåtenhet att under 3 månaders tid vid yrkesmässigt fiske inom 48 timmar efter månadernas slut rapportera fångstuppgifter i kustfiskejournal

## Vite

Fiskeriverket och länsstyrelsen får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att fiskelagen, föreskrifter som meddelats med stöd av lagen eller föreskrifter om fisket i EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ska efterlevas (35 § fiskelagen i förening med 5 kap. 3 § fiskeförordningen). I beslutet om föreläggande eller förbud får Fiskeriverket alternativt länsstyrelsen sätta ut vite.

Enligt 5 § lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken får en tillsynsmyndighet meddela de förelägganden och förbud som behövs för att reglerna i EG:s förordningar om

den gemensamma fiskeripolitiken och föreskrifter meddelade med stöd av lagen ska efterlevas. Även i dessa beslut får vite sättas ut.

De närmare bestämmelserna om viten finns i lagen (1985:206) om viten. Vitet ska enligt 3 § fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt, kan antas förmå honom att följa föreläggandet. Normalt föreläggs ett engångsvite, men om det är lämpligt kan vitet i stället föreläggas som ett löpande vite (4 §). Frågor om utdömmande av vite prövas av länsrätten efter ansökan av den myndighet som utfärdat vitesföreläggandet (6 §).

Vitessanktionen synes i praktiken inte tillämpas på yrkesfiskets område (se SOU 2007:20 s. 46). I vilken mån den tillämpas på fritidsfisket är oklart.

### Rättelse på den felandes bekostnad

Om någon inte rättar sig efter fiskelagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller inte följer ett föreläggande, får Fiskeriverket eller länsstyrelsen besluta om rättelse på den felandes bekostnad (35 § andra stycket fiskelagen). I brådskande fall får ett sådant beslut meddelas utan föregående föreläggande.

I praktiken synes vare sig Fiskeriverket eller länsstyrelserna ha fattat några beslut om rättelse på den felandes bekostnad (se a.a. s. 46.)

### Särskilt om blankettstraffstadganden

I NJA 2005 s. 33 fann Högsta domstolen (HD) att regeringsformen inte tillåter att blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan fylls ut med myndighetsföreskrifter på så sätt att den gärning som straffbeläggs anges helt eller i väsentliga delar i sådana myndighetsföreskrifter. I utredningens direktiv anges att det därför finns anledning att se över fiskelagens bestämmelser om straff och särskild rättsverkan i syfte att identifiera eventuella otillåtna blankettstraffstadganden och överväga behovet av författningsändringar.

I det här avsnittet kommer problemet med blankettstraffstadganden att beskrivas närmare. Först förklaras vad som menas med benämningen blankettstraffstadgande. Därefter redovisas ovannämnda rättsfall samt senare tillkomna rättsfall på området. Slutligen berörs

frågan om vilken betydelse rättsfallen har för fiskelagens bestämmelser om straff och särskild rättsverkan.

### *Termen blankettstraffstadgande*

Blankettstraffstadganden är en typ av straffrättsliga föreskrifter som kännetecknas av att brottsbeskrivningen utfylls genom hänvisning till en primär regel på ett annat ställe i regelverket. Ett typexempel är att det inom specialstraffrätten i en författnings avslutande bestämmelser finns en föreskrift som straffbelägger andra regler i författningen. Se t.ex. 30 kap. 1 § 1 aktiebolagslagen (2005:551) som föreskriver att till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligen bryter mot 1 kap. 7 eller 8 § i samma lag. Sistnämnda paragrafer innehåller bestämmelser om förbud mot spridning av aktier m.m. i privata aktiebolag. I andra fall kriminaliseras överträdelser som ligger utanför den författning där blankettstraffstadgandet finns. Ett exempel härpå är ansvarsbestämmelsen i 20 kap. 3 § brottsbalken om brott mot tystnadsplikt. I bestämmelsen straffbeläggs bl.a. att röja uppgift som man är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Sekretesslagen (1980:100) innehåller föreskrifter om tystnadsplikt och förbud att lämna ut allmänna handlingar. I 1 kap. 13 § nämnda lag erinras därför om straffbestämmelsen i 20 kap. 3 § brottsbalken.

### *Rättsfall rörande blankettstraffstadganden*

*NJA 2005 s. 33* rörde straffbestämmelsen i 38 § skogsvårdslagen (1979:429). I denna föreskrivs bl.a. att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet inte fullgör anmälningsskyldighet som föreskrivits med stöd av 14 § samma lag döms till böter eller fängelse. I sistnämnda paragraf stadgas bl.a. att skogsmarkens ägare är skyldig att enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer underrätta Skogsvårdsstyrelsen om avverkning som ska äga rum på hans mark. Enligt 15 § 1 skogsvårdsförordningen (1993:1096) ska skogsmarkens ägare enligt de föreskrifter som meddelas av Skogsstyrelsen till Skogsvårdsstyrelsen anmäla bl.a. annan avverkning än sådan som innebär röjning och gallring. I anslutning till 14 § skogsvårdslagen föreskrivs i Skogsstyrelsens föreskrifter

och allmänna råd till skogsvårdslagen (SKSFS) att anmälan ska göras minst sex veckor innan föryngringsavverkning som omfattar minst 0,5 hektar påbörjas. Med föryngringsavverkning avses enligt 10 § nämnda föreskrifter annan avverkning än sådan röjning eller gallring som främjar skogens utveckling och som inte har till syfte att skogsmarken ska tas i anspråk för annat ändamål än virkesproduktion.

I rättsfallet hade skogsavverkning ägt rum på ett omkring fyra hektar stort område trots att inte minst sex veckor hade förflutit från den dag då avverkningsanmälan ingetts till skogsvårdsstyrelsen, i följd varav en person hade åtalats för oaktsam underlåtenhet att fullgöra i skogsvårdslagen föreskriven anmälningsskyldighet, alternativt medhjälp till sådant brott. Den tilltalade dömdes av hovrätten i enlighet med sistnämnda till dagsböter samt ålades att betala avgift till brottsofferfonden. HD meddelade prövningstillstånd endast såvitt avsåg frågan om den tilltalade skulle utge avgift till brottsofferfonden. I 1 § lagen (1994:419) om brottsofferfond föreskrivs att den som döms för ett eller flera brott ska åläggas att betala en avgift, om fängelse ingår i skalan för något av brotten. Den fråga som målet i HD gällde var således om fängelse kunde följa på det brott som den tilltalade hade dömts för.

HD anförde inledningsvis att 38 § skogsvårdslagen utgjorde exempel på båda ovan beskrivna fall av blankettstraffstadganden genom att den hänvisade till bestämmelser i lagen och till föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. I det senare hänseendet avsåg hänvisningen föreskrifter i författningar på lägre konstitutionell nivå än lag, nämligen föreskrifter av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, av en förvaltningsmyndighet.

Härefter fördes, i sammanfattande drag, följande resonemang om den aktuella straffbestämmelsen var förenlig med grundlagen.

Ansvarsbestämmelser där fängelse ingår i straffskalan innebär en begränsning av det skydd mot frihetsberövande som ges i 2 kap. 8 § regeringsformen (RF). Av 2 kap. 12 § RF följer att en sådan begränsning kan ske genom lag (med vissa här inte aktuella undantag). Principen är alltså att straffbestämmelser med fängelse i straffskalan ska beslutas av riksdagen. Detta lagkrav kan i viss mån sägas lättas upp av bestämmelsen i 8 kap. 7 § andra stycket RF. Enligt denna bestämmelse kan riksdagen i en lag, som innehåller ett bemyndigande med stöd av paragrafens första stycke, föreskriva en annan rättsverkan än böter för överträdelse av en föreskrift som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet. Bestämmelsen tillåter alltså blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan. Den avser dock enligt

lagtextens ordalydelse bara hänvisning till föreskrifter som meddelas av *regeringen*. Varken i prop. 1973:90 med grundlagsförslaget eller i prop. 1975/76:209 med förslag till nuvarande lydelse av andra stycket i 8 kap. 7 § RF finns uttryck för någon avsikt att straffsanktionera föreskrifter på lägre nivå än lag eller förordning genom blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan. Det är emellertid omdiskuterat om 8 kap. 7 § andra stycket RF utesluter eller inskränker möjligheten att på angivet sätt sanktionera föreskrifter på lägre konstitutionell nivå än förordning. I praxis efter RF:s ikraftträdande har förekommit bl.a. på områdena jakt, fiske och arbetsmiljö att riksdagen, i lag som innehåller bemyndigande för regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter i visst ämne, föreskrivit annan rättsverkan än böter vid överträdelse av föreskrift som meddelats med stöd av bemyndigandet, utan att skillnad därvid gjorts mellan fall då föreskriften meddelats av regeringen eller fall då den meddelats av myndighet som regeringen bestämt. Det grundlagsstöd som skulle kunna finnas för denna typ av blankettstraffstadganden utgörs av 8 kap. 11 § RF som ger riksdagen möjlighet att, när den enligt bl.a. 8 kap. 7 § bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i ett visst ämne, därvid medge att regeringen överlåter åt en förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet. En straffbestämmelse utgör som nämnts en begränsning av den grundlagsskyddade rörelsefriheten, om den innehåller fängelse i straffskalan. Det är då själva frihetsberövandet genom fängelsestraffet som inskränker rörelsefriheten för den dömda. Det är dock inte bara föreskrifter om verkställigheten av straffet som utgör bestämmelser om en sådan begränsning, utan straffbestämmelsen i sig är en föreskrift om begränsning av rörelsefriheten. Också beskrivningen av den straffbelagda gärningen ingår i det som i princip ska lagregleras. Det är därför som bestämmelsen i 8 kap. 7 § RF om blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan var motiverad. Rekviriten för straffbarhet är alltså lika viktiga i detta sammanhang som frihetsstraffet. En långtgående möjlighet för förvaltningsmyndigheter och kommuner att fylla ut blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan skulle därmed var ett stort avsteg från principen att straffbestämmelser som kan medföra ett frihetsberövande ska beslutas genom lag. I varje fall bör ett sådant avsteg tydligt vara godtaget i grundlagen, eftersom rättighetsskyddet bör tillämpas på ett för den enskilde generöst sätt. Rättssäkerhetsskäl talar också för en restriktiv tolkning av grundlagen i det aktuella hänseendet.



Med hänsyn till nämnda resonemang kom HD tills slutsatsen att RF inte tillåter att förvaltningsmyndigheter och kommuner fyller ut blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan på ett sådant sätt att den gärning som härigenom straffbeläggs anges helt eller i det väsentliga i deras föreskrifter. HD fann vidare att bestämmelsen i 38 § skogsvårdslagen var partiellt grundlagsstridig och att det inte kunde anses förenligt med RF att tillämpa den på sådant sätt att fängelse ådömdes för ett åsidosättande av en av Skogsstyrelsen meddelad föreskrift. Av detta följde i sin tur att fängelse i förevarande fall inte kunde anses ingå i straffskalan för det brott som den tilltalade dömts för. Någon avgift till brottsofferfonden skulle därför inte utgå.

Problematiken med blankettstraffstadgande har även berörts i några senare rättsfall, NJA 2006 s. 293 (I och II) och NJA 2007 s. 918.

*NJA 2006 s. 293 (I)* gällde åtal för otillåten miljöverksamhet. Enligt 14 § Statens naturvårdsverks föreskrifter (SNFS 1997:2) om spridning av kemiska bekämpningsmedel får bekämpningsmedel inte utan tillstånd av vederbörande kommunala nämnd yrkesmässigt användas bl.a. inom skyddsområde för vattentäkt. Föreskrifterna är meddelade med stöd av lag som gällde innan miljöbalken (MB) trädde i kraft, men ska sedan balken infördes anses meddelade med stöd av denna. Överträdelse av 14 § i Naturvårdsverkets nu aktuella föreskrifter kan medföra ansvar enligt 29 kap. 4 § MB. I denna bestämmelse stadgas bl.a. att den som med uppsåt eller av oaktsamhet påbörjar eller bedriver en verksamhet utan att ha inhämtat tillstånd som föreskrivs i balken döms för otillåten miljöverksamhet till böter eller fängelse.

Omständigheterna i rättsfallet var följande. Ett bolag hade av den kommunala miljö- och hälsoskyddsnämnden beviljats tillstånd jämlikt 14 § Naturvårdsverkets nämnda föreskrifter till att använda två olika preparat som bekämpningsmedel på frilansodlingar inom ett skyddsområde för vattentäkt. Nämndens beslut innebar att bolaget samtidigt fick avslag på sin ansökan att få använda även två andra preparat. Trots detta använde bolaget samtliga fyra preparat. Åtal väcktes mot den miljöansvarige regionchefen för otillåten miljöverksamhet. Sådan gärning är inte straffbar om den är att anse som ringa. Såväl tingsrätt som hovrätt bedömde gärningen som ringa och ogillade åtalet. HD delade inte denna uppfattning utan biföll åtalet. Samtidigt konstaterades att bestämmelsen i 29 kap. 4 § MB utgjorde ett blankettstraffstadgande. Liksom i NJA 2005 s. 33 uppkom då fråga om fängelse kunde anses ingå i straffskalan så att avgift till brottsofferfonden skulle utgå.

Riksåklagaren gjorde gällande att det inte fanns något stöd för att på grund av bestämmelserna i 8 kap. RF underlåta att fullt ut tillämpa straffskalan i 29 kap. 4 § MB. Anledningen var att bestämmelsen i RF tar sikte på generella normer, vilket det inte var fråga om här eftersom bolaget hade brutit mot ett särskilt tillstånd att använda vissa bekämpningsmedel.

HD uttalade att den av riksåklagaren berörda distinktionen kunde få betydelse exempelvis i sådana fall då regeringen med stöd av bemyndigande i en lag har föreskrivit att viss verksamhet inte får bedrivas utan tillstånd av förvaltningsmyndighet. Om någon åsidosätter en sådan av regeringen meddelad föreskrift antingen på det sättet att han bedriver verksamheten utan tillstånd av myndigheten eller också genom att han överträder villkor med vilka myndigheten har förenat ett tillstånd, avser överträdelsen inte några av myndighet meddelade generella föreskrifter utan ett förvaltningsbeslut. Bestämmelserna i 8 kap. RF hindrar då inte att han döms till fängelse för överträdelsen, under förutsättning att det i lag finns bestämmelser om fängelsestraff för brott mot föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. HD konstaterade att i det aktuella fallet låg emellertid inte saken till på detta sätt. Det förbud som bolaget brutit mot – förbudet att använda bekämpningsmedel utan tillstånd inom skyddsområde för vattentäkt – reglerades uteslutande i Naturvårdsverkets föreskrifter. Regeln som bolaget brutit mot fanns alltså varken i någon lag eller i någon förordning. Det innebar att en förvaltningsmyndighet genom föreskrifter fyllt ut blankettstraffstadgandet i 29 kap. 4 § MB på ett sådant sätt att den gärning som åtalet avsåg helt hade angetts i dessa föreskrifter. Fängelse kunde därför inte anses ingå i straffskalan. Avgift till brottsofferfonden skulle således inte utgå.

*NJA 2006 s. 293 (II)* avsåg ett fall där den straffbara gärningen inte helt utan bara delvis hade angetts i myndighetsföreskrifter. Åtalet gällde försvårande av miljökontroll. Enligt 16 § Statens naturvårdsverks föreskrifter (SNFS 1992:16) om kyl- och värmepumpanläggningar innehållande CFC, övriga CFC, haloner, HCFC och HFC (köldmediekungörelsen) ska resultaten av de i köldmediekungörelsen föreskrivna återkommande kontrollerna av vissa stationära anläggningar årligen, dock senast den 31 mars varje efterföljande år, rapporteras till den lokala tillsynsmyndigheten. Naturvårdsverkets föreskrifter är meddelade med stöd av två förordningar, vilka i sin tur är meddelade med stöd av lag som gällde innan MB trädde i kraft och som därefter ska anses meddelade med stöd av denna balk. För-

ordningarna saknar föreskrifter om innehållet i den aktuella uppgiftsskyldigheten. Överträdelse av 16 § i Naturvårdsverkets köldmediekungörelse kan medföra ansvar enligt 29 kap. 5 § MB. Enligt denna bestämmelse döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet, i strid mot vad som föreskrivs i balken eller i föreskrifter som meddelats med stöd av balken, underlåter att lämna underrättelse eller uppgift eller lämnar en oriktig uppgift och därigenom försvårar en tillståndsprovning eller en tillsynsmyndighets verksamhet till böter eller fängelse.

Enligt gärningspåståendet i rättsfallet hade den tilltalade av oaktsamhet underlåtit att i tid lämna in rapport från 1998 års kontroll av en köldmedieanläggning. Eftersom rapporten sänts in först efter en påminnelse från kommunen gjordes gällande att underlåtenheten hade medfört att tillsynsmyndighetens verksamhet hade försvårats. Åtalet bifölls i såväl tingsrätt som hovrätt och påföljden bestämdes till böter.

Riksåklagaren överklagade till HD och yrkade bl.a. att avgift till brottsofferfonden skulle utgå. HD gjorde följande bedömning av om fängelse kunde anses ingå i straffskalan för den gärning som den tilltalade hade dömts för. Enligt 29 kap. 5 § MB är det inte en tillräcklig förutsättning för ansvar att den uppgiftsskyldighet som föreskrivits av Naturvårdsverket har åsidosatts eller att lämnade uppgifter varit oriktiga, utan det krävs också att en tillståndsprovning eller tillsynsmyndighetens verksamhet har försvårats. Bestämmelsen i 29 kap. 5 § MB innehåller således dels ett rekvisit om en skyldighet som i det nu aktuella fallet fyllts ut av en föreskrift meddelad av en förvaltningsmyndighet, dels ett rekvisit som begränsar omfattningen av det straffbara området. Straffbestämmelsens konstruktion skiljer sig i det senare ledet från den som var aktuell i NJA 2005 s. 33. Det kan emellertid inte råda någon tvekan om att det är det materiella innehållet i Naturvårdsverkets föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas, till vem de ska lämnas och när det ska ske som i det väsentliga anger omfattningen av det straffbara området. I dessa delar framgår kriminaliseringen inte till någon del av MB eller av de ovan angivna förordningarna. Det innebär att en förvaltningsmyndighet har fyllt ut bestämmelsen i 29 kap. 5 § MB på ett sådant sätt att den gärning som åtalet avser får anses i det väsentliga ha angetts endast i myndigheters föreskrifter. Av detta följer att fängelse i förevarande fall inte kan anses ingå i straffskalan.

Åtalet ogillades eftersom, vid den bedömning som HD hade gjort i fråga om vilken påföljd som kunnat följa på gärningen, denna var preskriberad.

I *NJA 2007 s. 918* behandlades frågan om förverkande kan ske på grund av brott mot ett blankettstraffstadgande, när den straffbelagda gärningen helt eller i det väsentliga anges genom myndighetsföreskrifter.

Omständigheterna i rättsfallet var följande. Befälhavarna på två fiskefartyg åtalades för fiskebrott bestående i att de vid yrkesmässigt trålfiske i Östersjön parfiskat efter sill och skarpsill och därvid av oaktsamhet fångat, behållit ombord och landat fångster som överskridit högsta tillåtna ranson av sådan fisk. Åklagaren yrkade förverkande av ett belopp som motsvarade värdet av försåld fisk som åtkommit genom överfisket.

I målet aktualiserades bestämmelserna om straff och förverkande i fiskelagen i dess lydelse före den 1 juli 2003. Enligt 40 § fiskelagen döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter som har meddelats med stöd av bl.a. 19 § i lagen, utom i ringa fall, till böter eller fängelse högst sex månader. I 45 § fiskelagen föreskrivs att om det inte är uppenbart oskäligt, ska fisk som varit föremål för brott enligt lagen förklaras förverkad. I stället för fisken kan dess värde helt eller delvis förklaras förverkat. I 19 § anges det att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får bl.a. meddela föreskrifter för fiskevården som förbjuder eller begränsar fisket med avseende på vilken fisk som får fångas. Regeringen har delegerat föreskriftsrätten vidare till Fiskeriverket, bl.a. när det gäller fisket i havet och längs kusterna (se 2 kap. 7 § fiskeförordningen). Fiskeriverket har meddelat föreskrifter om bl.a. trålfiske efter sill och skarpsill i Östersjön (Fiskeriverkets föreskrifter [FIFS 2002:51] om fiske efter makrill, sill och skarpsill under år 2003, ändrad genom FIFS 2003:2 och 2003:6), vari anges högsta sammanlagda mängd som får fångas under en kalendervecka.

Tingsrätten dömde båda de tilltalade enligt åtalet till normerade böter samt biföll yrkandet om förverkande. Hovrätten, som också fann åtalet styrkt, bestämde de normerade böterna till ett lägre belopp samt ogillade yrkandet om förverkande. I domskälen hänvisade hovrätten till *NJA 2005 s. 33* och anförde att det inte kunde anses förenligt med RF att med tillämpning av 45 § fiskelagen förordna om förverkande av fisk eller dess värde på grund av brott mot en av Fiskeriverkets föreskrifter. Riksåklagaren överklagade till HD och begärde bifall till yrkandet om förverkande.

HD konstaterade att det materiella innehållet i bestämmelserna om straff och förverkande fanns väsentligen i föreskrifter som hade meddelats av en förvaltningsmyndighet. Visserligen kunde det av

tillämplig lag och förordning utläsas att straff och förverkande tog sikte på överträdelse av bestämmelser som begränsade fisket, men den närmare innebörden av begränsningarna och därmed av det straffbara området kunde inte fastställas utan Fiskeriverkets föreskrifter. Det var i dessa föreskrifter som det angavs om begränsningar fanns och vad som i så fall gällde i fråga om fångstområde, fisk, fiskemetod och högsta tillåtna fångst under en viss tid.

Den fråga som HD härefter hade att ta ställning till var om förverkande som en rättsverkan av brott kan följa av en föreskrift på lägre konstitutionell nivå än lag och förordning. I NJA 2005 s. 33 hade ju HD funnit att RF inte tillåter att förvaltningsmyndigheter och kommuner fyller ut blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan på ett sådant sätt att den därigenom straffbelagda gärningen helt eller i det väsentliga anges i deras föreskrifter. HD uttalade att skälen i 2005 års fall kunde till en del sägas ha bäring på förverkande och pekade på att i 8 kap. 7 § andra stycket RF görs med undantag för bötesstraff inte någon skillnad mellan olika rättsverkningar av brott. Enligt HD måste emellertid samtidigt beaktas att förverkande är en ekonomisk påföljd och i detta avseende närmast jämförbart med böter, något som inte kunde undgå att få betydelse för tolkningen. Vidare framhöll HD att det står klart att normgivning som rör fängelsestraff i hög utsträckning påverkas av RF:s särskilda skydd mot frihetsberövande och inskränkningar i rörelsefriheten. Det förhållandet att när fängelse ingår i straffskalan tillhör också beskrivningen av den straffbelagda handlingen det område som principiellt ska lagregleras, menade HD måste ha haft stor betydelse för utgången i 2005 års fall. Enligt HD var emellertid den rättsliga situationen inte jämförbar vid förverkande, som inte omfattas av några motsvarande särbestämmelser. Härvid pekades på att bestämmelserna om skydd för egendom i 2 kap. 18 § RF inte hindrar straffrättsliga regler om förverkande. Härefter fördes visst ytterligare resonemang. Bland annat konstaterade HD att det finns flera exempel i normgivningspraxis på att blankettstraffstadganden i lag sanktionerar föreskrifter som meddelats av förvaltningsmyndighet också då ett förverkande kan bli aktuellt. Det framhölls också att Fiskeriverkets föreskrifter i detta fall var av mycket detaljerad natur och väl förenliga med de bakomliggande motiven till utformningen av delegationsbestämmelserna. Slutligen kom HD till slutsatsen att RF får anses tillåta – låt vara inte med den tydlighet som skulle ha varit önskvärd – att förvaltningsmyndigheter och kommuner med stöd av delegering fyller ut blankettstraffstadganden som läggs

till grund för ett förverkande också då den gärning som därigenom straffbeläggs helt eller i det väsentliga anges genom deras föreskrifter.

Av rättsfallen framgår sammanfattningsvis att när blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan fyllts ut av myndighetsföreskrifter på så sätt att den gärning som straffbeläggs anges helt eller i väsentliga delar i sådana myndighetsföreskrifter, anses inte fängelse ingå i straffskalan. En domstol kan således inte döma till fängelse för dessa brott. Däremot torde domstolen vara oförhindrad att lägga sådana blankettstraffstadganden till grund för ett förverkande. Vid en tolkning av HD:s skäl synes skillnaden främst vara hänförlig till att RF:s skydd mot frihetsberövande och inskränkningar i rörelsefriheten är starkare än dess skydd för egendom.

### *Fiskeregleringen och blankettstraffstadganden*

För fiskeregleringen innebär HD:s ovan redovisade avgöranden att fängelse inte kan ådömas när en straffbelagd gärning helt eller i det väsentliga anges i Fiskeriverkets föreskrifter. Eftersom en betydande andel av regelverket återfinns i verkets föreskrifter har förbudet stor betydelse på fiskets område.

Vilka straffbestämmelser i fiskeregleringen är det som kan tänkas utgöra otillåtna blankettstraffstadganden? En grundförutsättning är som framgått att bestämmelsens straffskala innehåller fängelse.

Av NJA 2007 s. 918 framgår klart att 40 § första stycket fiskelagen är ett otillåtet blankettstraffstadgande. Enligt denna bestämmelse döms den som av uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter som meddelats med stöd av 19 §, 20 § första stycket eller 21–23 §§, utom i ringa fall, till böter eller fängelse i högst ett år. För överträdelse begångna i Sveriges ekonomiska zon innehåller straffskalan dock endast böter (41 § första stycket fiskelagen). De uppräknade paragraferna innehåller bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter. Om straffbestämmelsen i 40 § första stycket fiskelagen i det enskilda fallet träffas av förbudet att döma till fängelse beror på om regeringen har fått delegera rätten att meddela föreskrifter samt, när delegationsmöjlighet finns, om regeringen i praktiken har utnyttjat denna. I de fall regeringen inte har fått vidaredelegera rätten att meddela föreskrifter eller ändå har valt att enbart själv meddela föreskrifterna, uppkommer inget problem med otillåtna blankettstraffstadganden.

Sådant problem kan uppkomma först när hela eller delar av den materiella regleringen har delegerats till Fiskeriverket och verket har utnyttjat möjligheten att meddela föreskrifter. Om i dessa fall den straffbelagda gärningen helt anges i Fiskeriverkets föreskrifter tillåter inte grundlagen att fängelse ingår i straffskalan. Samma sak gäller om den straffbelagda gärningen i det väsentliga framgår av verkets föreskrifter. Vad som i praktiken menas med ”i det väsentliga” torde bli en bedömningsfråga.

För att belysa det ovan sagda ytterligare görs här en genomgång av de bemyndiganden som hänvisas till i 40 § första stycket fiskelagen.

Med stöd av bemyndigandet i 19 § första stycket fiskelagen får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter för fiskevården och fiskets bedrivande som förbjuder eller begränsar

- fisket med avseende på vilken fisk som får fångas,
- användningen av fiskefartyg, fiskemetoder eller fiskeredskap,
- fiske inom vissa områden eller för vissa ändamål,
- användningen av redskap, agn, båtar eller annat som kan sprida kräftpest eller någon annan sjukdom.

Regeringen har använt sig av bemyndigandet på så sätt att man meddelat vissa materiella föreskrifter för fisket, t.ex. förbud mot att fiska mal, flodpärlmussla m.m., förbud mot att bedriva fiske med gift, sprängämne m.m. samt vissa regler som avser att förhindra spridning av kräftpest (se 2 kap. 5–6 och 9 §§ fiskeförordningen). Vid överträdelser av dessa föreskrifter uppkommer inte problemet med otillåtna blankettstraffstadganden. Regeringen har emellertid också utnyttjat delegationsmöjligheten genom att i 2 kap. 7 § fiskeförordningen bemyndiga Fiskeriverket att meddela föreskrifter för fiskevården och fiskets bedrivande i vissa avseenden. I den mån Fiskeriverket har använt sig av detta bemyndigande kan problemet med otillåtna blankettstraffstadganden aktualiseras. Ett exempel på detta är NJA 2007 s. 918. De föreskrifter om trålfiske efter sill och skarpsill i Östersjön (FIFS 2002:51 m.fl.) som där var aktuella hade meddelats med stöd av förevarande bemyndigande.

Enligt 19 § andra stycket fiskelagen får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter för fiskevården som avser förbud mot att behålla fisk som fångats, bearbeta fisk ombord, förvara fisk i sump eller att omlasta, föra i land, föra in i

landet eller saluhålla fisk. Vidare finns i 20 § första stycket fiskelagen bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens intressen. Sistnämnda föreskrifter får dock inte var så ingripande att fisket avsevärt försvåras. Regeringen, som inte har meddelat några materiella föreskrifter med stöd av dessa bemyndiganden, har vidaredelegerat föreskriftsrätten på områdena fullt ut till Fiskeriverket (se 2 kap. 7 § fjärde stycket och 2 kap. 12 § fiskeförordningen). Även här skulle alltså problemet med blankettstraffstadganden kunna bli aktuellt, om Fiskeriverket har meddelat föreskrifter.

Av 21 § första stycket fiskelagen följer att regeringen får meddela föreskrifter som begränsar redskapsanvändningen för fritidsfisket, vilket också har skett (2 kap. 13 § fiskeförordningen). Bemyndigandet innehåller inte någon delegationsmöjlighet för regeringen, varför Fiskeriverket inte kan meddela några föreskrifter på detta område.

I 21 § andra stycket fiskelagen anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om krav på särskilt tillstånd för användning av fartyg för yrkesmässigt fiske. Regeringen har med stöd av bemyndigandet föreskrivit att en ansökan hos utländsk myndighet om tillstånd att från ett svenskt fartyg fiska i utländsk ekonomisk zon eller fiskezon ska godkännas av Fiskeriverket och att endast den som innehar fartygstillstånd kan få sin ansökan godkänd (2 kap. 20 § andra stycket fiskeförordningen). I 2 kap. 20 § första stycket fiskeförordningen föreskrivs att Fiskeriverket meddelar föreskrifter om krav på särskilt tillstånd för användning av fartyg för yrkesmässigt fiske. Av Fiskeriverket med stöd av detta bemyndigande meddelade föreskrifter kan aktualisera problemet med otillåtna blankettstraffstadganden.

Enligt 22 § första stycket fiskelagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om skyldighet för den som innehar yrkesfiskelicens eller som utan stöd av sådan licens fiskar för att sälja fångsten att lämna uppgift om fiskefartyg, fiskeredskap, fiskemetod, fångst, tid och plats för fångsten, omlastning, landning, försäljning och andra förhållanden rörande fisket som är av betydelse för tillämpningen av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. I paragrafens andra stycke bemyndigas vidare regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att föreskriva att ett fiskefartyg ska ha utrustning som automatiskt via satellit överför information om fartyget. I 5 kap. 1 § första och



andra stycket fiskeförordningen ges Fiskeriverket rätt att meddela nämnda föreskrifter. Föreskrifter meddelade av Fiskeriverket kan aktualisera problemet med otillåtna blankettstraffstadganden.

Det sista av de bemyndiganden som hänvisas till i 40 § första stycket fiskelagen är 23 § fiskelagen. Genom denna bestämmelse bemyndigas regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om hur fiskeredskap och vattenbruksanläggningar ska märkas ut samt hur fiskeredskap och fisksump ska märkas med innehavarens namn eller något annat igenkännings-tecken. I materiellt hänseende har regeringen föreskrivit beträffande märkning av fiskeredskap och sump att det genom märkningen ska framgå vem som använder redskapet eller sumpen, om användaren av redskapet är yrkesfiskare eller fritidsfiskare och om användaren fiskar med enskild fiskerätt, se 2 kap. 14 § fiskeförordningen. Därutöver har rätten att meddela föreskrifter vidaredelegerats till Fiskeriverket (2 kap. 14–15 §§ fiskeförordningen). Har Fiskeriverket använt sig av denna rätt är det möjligt att problemet med otillåtna blankettstraffstadganden aktualiseras.

Efter genomgång av Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS) kan utredningen konstatera dels att verket har meddelat en betydande mängd föreskrifter som fyller ut blankettstraffstadgandet i 40 § första stycket fiskelagen, dels att ett stort antal straffbelagda gärningar synes helt eller väsentligen anges i dessa föreskrifter.

Finns det några andra straffbestämmelser i fiskelagen som kan utgöra otillåtna blankettstraffstadganden?

I 40 § *andra stycket fiskelagen* straffbeläggs att med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryta mot EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken genom otillåtet fiske eller genom att behålla fisk ombord, bearbeta fisk ombord, förvara fisk i sump eller omlasta, föra i land, föra in i landet eller saluhålla fångst i strid mot bestämmelserna eller genom att bryta mot bestämmelser om förvaring av fiskeredskap ombord eller om anmälnings- eller uppgiftsskyldighet. Ringa överträdelser medför inte ansvar. Straffskalan sträcker sig från böter till fängelse i högst ett år. Har brottet begåtts i Sveriges ekonomiska zon innehåller straffskalan dock endast böter (41 § första stycket fiskelagen). Denna straffbestämmelse är ett blankettstraffstadgande eftersom den kriminaliserar överträdelser som ligger utanför fiskelagen. Enligt ordalydelsen fylls blankettstraffstadgandet ut av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, alltså av regler som inte är av lägre konstitutionell valör än lag och förordning. Det kan därför tyckas att problemet

med otillåtna blankettstraffstadganden inte skulle bli aktuellt. EU:s förordningar innehåller emellertid inte bara bestämmelser som direkt riktar sig till den enskilde. Vissa bestämmelser riktar sig i stället till medlemsstaterna och förutsätter att ytterligare reglering sker på nationell nivå. Om sådan reglering på nationell nivå innefattar myndighetsföreskrifter, kan man fråga sig om inte bestämmelsen skulle kunna utgöra ett otillåtet blankettstraffstadgande. Frågan bör sannolikt besvaras jakande. Det är dock svårt att se att bestämmelsen skulle ha någon praktisk betydelse för utredningens arbete med att rensa bort otillåtna blankettstraffstadganden.

Straffskalan i bestämmelsen om olovligt fiske i 37 § *fiskelagen* sträcker sig från böter till fängelse ett år. De gärningar som straffbeläggs i paragrafen är att utan lov fiska i vatten där annan har enskild fiskerätt, att utan någon myndighets tillstånd enligt fiskelagen fiska där sådant tillstånd behövs samt att sätta ut eller placera ett fiskeredskap eller en anordning i strid med vad som gäller om fiskådra. Innehållet i de överträdelser som kriminaliserats genom bestämmelsen synes helt följa av fiskelagen och inte av regler på lägre konstitutionell nivå. Bestämmelsen i 37 § *fiskelagen* torde därför inte kunna utgöra ett otillåtet blankettstraffstadgande.

Straffbestämmelsen i 11 § *lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken* är uppbyggd som ett blankettstraffstadgande. Enligt paragrafen döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken eller föreskrifter meddelade med stöd av lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken i fråga om uppgiftsskyldighet, kvalitetsnormer och andra bestämmelser för handeln med fisk och fiskprodukter till böter eller fängelse i högst ett år. Av 12 § andra stycket samma lag följer att en person som begått ett brott enligt lagen inte ska fällas för det om gärningen är ringa eller belagd med straff enligt bl.a. *fiskelagen*.

Lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken innehåller flera bemyndiganden, däribland 2–3 §§.

Enligt 2 § får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer i fråga om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken meddela föreskrifter som får finnas som komplettering till förordningarna eller som behövs för verkställigheten av förordningarna. I paragrafens andra stycke anges att bemyndigandet dock inte gäller föreskrifter angående frågor som avses i *fiskelagen*.

I 3 § föreskrivs vidare att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, för verksamhet som inte utgör yrkes-

mässigt fiske enligt fiskelagen, föreskriva att en näringsidkare som tar befattning med fisk eller fiskprodukter som omfattas av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ska lämna uppgifter om fiskefartyg, fiskeredskap, fiskemetod, fångst, tid och plats för fångsten, omlastning, landning, inköp, försäljning, import och export samt andra förhållanden av betydelse för tillämpningen av förordningarna. Regeringen har i 5 kap. 1 § tredje stycket fiskeförordningen delegerat vidare rätten att meddela föreskrifter om nämnda uppgiftsskyldighet till Fiskeriverket. Har Fiskeriverket meddelat sådana föreskrifter, kan ett otillåtet blankettstraffstadgande föreligga.

Som inledningsvis anfördes har förbudet mot att döma till fängelse för en straffbelagd gärning som helt eller i det väsentliga anges i Fiskeriverkets föreskrifter stor betydelse på fiskets område. Det är en viktig uppgift för utredningen att identifiera och rensa bort de otillåtna blankettstraffstadgandena från fiskeregleringen. Mot bakgrund av vad som framkommit vid genomgången ovan kommer arbetet med denna uppgift främst att inriktas på överträdelser som omfattas av 40 § första stycket fiskelagen.

### **Varbergs tingsrätts dom den 5 november 2008 i mål B2240-06 (blekamålet)**

Varbergs tingsrätt har nyligen meddelat dom i ett omfattande mål om fiskebrott. I målet aktualiserades frågeställningar som kan vara av intresse för vår utredning. I detta avsnitt kommer därför domen först att refereras utförligt och därefter att kommenteras.

#### *Åtalet m.m.*

Målet avsåg brott mot fiskelagen, grovt brott, och medhjälp till sådant brott.

Åklagaren gjorde gentemot sexton yrkesfiskare gällande att de under perioden januari–maj 2005 uppsåtligt hade landat torsk men i fiskeloggbooken antingen hade noterat fångsten som bleka/lyrtorsk (benämningarna är synonyma) eller inte hade noterat den alls. Fisket hade bedrivits med nio olika fiskefartyg. Det antal fisketillfällen som åtalet mot varje enskild fiskare avsåg varierade kraftigt, från som minst ett tillfälle till som mest 38 tillfällen. Den påstådda fångstmängden per tillfälle varierade från 30 kg till över 7 ton.

Sammanlagd fångstmängd enligt åtalet uppgick till närmare 110 ton och det totala värdet av fångsten beräknades till över 1,8 miljoner kr.

Brotten var enligt åklagaren att anse som grova eftersom de utgjort led i ett systematiskt förfarande som använts av ett flertal fiskare, avsett fångst av totalt sett betydande värde och fångst av en särskilt skyddsvärd art. De tilltalade påstods även ha visat på särskild förslagenhet genom att involvera efterföljande försäljningsled för att dölja brotten.

Beträffande de tilltalade som inte varit befälhavare ombord på fiskefartygen (sju personer) yrkade åklagaren alternativt ansvar för medhjälp till grovt fiskebrott.

Åtalet omfattade även en person som varit verksam som agent och förmedlat fångsterna från fiskare till uppköpare. Mot agenten gjordes gällande att han gjort sig skyldig till medhjälp till grovt fiskebrott.

De lagrum som åklagaren åberopade till stöd för åtalet var följande:

- 40 § andra stycket fiskelagen, vari föreskrivs att den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken genom att – såvitt här är av intresse – bryta mot bestämmelser om anmälnings- eller uppgiftsskyldighet ska dömas till böter eller fängelse i högst ett år. (Är brottet begånget i den ekonomiska zonen följer dock av 41 § fiskelagen att straffskalan endast innehåller böter.)
- 40 a § fiskelagen, varav följer att om brott som angetts ovan är att anse som grovt döms till fängelse i högst två år. (Är brottet begånget i den ekonomiska zonen följer dock av 41 § fiskelagen att straffskalan endast innehåller böter.)
- Artikel 6 och 8 i rådets förordning (EEG) nr 2847/93 (kontrollförordningen). I dessa artiklar föreskrivs om skyldighet att föra loggbok respektive att inom viss tid efter landning lämna in landningsdeklaration till behöriga myndigheter.
- Bilaga 1B i rådets förordning (EG) nr 27/2005 av den 22 december 2004 om fastställande för år 2005 av fiskemöjligheter och därmed förbundna villkor för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i gemenskapens vatten och, för gemenskapens fartyg, i andra vatten där fångstbegränsningar krävs. Av denna bilaga framgår bl.a. att Sveriges totala tillåtna fångstmängd (TAC) av torsk i Kattegatt under år 2005 uppgick till 370 ton.

Åklagaren framställde även yrkande om förverkande av fångstens värde gentemot de tilltalade.

Beträffande fyra av de tilltalade omfattade åtalet i målet även annat brott, huvudsakligen fiskebrott men i ett fall även annan typ av brott.

Till utveckling av talan anförde åklagaren bl.a. följande. Vid Fiskeriverkets löpande kontroller av uppgiftslämnande från fiske och handel med fisk uppmärksammades att under tiden januari–maj 2005 hade anmärkningsvärt stora kvantiteter bleka/lyrtorsk rapporterats fångade i Kattegatt. Fångsterna hade landats och försålt i första led av fiskare hemmahörande på Hallandskusten. Fiskeriverket genomförde därför kontroller med de två huvudsakliga fångstmottagarna. Dessa är av Fiskeriverket auktoriserade fångstmottagare. Sådana ska enligt 11 kap. 1 § Fiskeriverkets föreskrifter om resurstillträde och kontroll på fiskets område senast 48 timmar efter avslutad försäljning till Fiskeriverket lämna eller sända en avräkningsnota med uppgifter om varje dagligen försålt parti. Avräkningsnotan ska bl.a. innehålla uppgifter om namn på varje art och dess geografiska ursprungsområde, säljarens och köparens namn samt dag och plats för försäljningen. Vid genomgång av dokumentationen hos fångstmottagarna visade det sig att stora kvantiteter bleka/lyrtorsk skulle ha mottagits där samtidigt som små kvantiteter bleka sålts vidare. Totalkvantiteten fisk av alla arter som sålts vidare stämde ganska väl, men en art som jämfört med inköpen var överrepresenterad vid försäljning var torsk. Fiskeriverket tog då kontakt med tre köpare i andra ledet som köpt huvuddelen av den aktuella fisken, vilka bekräftade att de hade köpt torsk och inte bleka. De fakturor som ställts ut till de tre köparna avsåg också torsk. Den tilltalade agenten hade förmedlat fiskfångsterna från fiskare till uppköpare. Vanligtvis kontaktades han av fiskare som redovisade till honom vilka fångster de hade till försäljning, varefter han tog kontakt med presumtiva köpare. Trots att fångstmottagarna formellt var förstahandsmottagare, hanterade deras personal egentligen inte fångsterna av fisk. Fisken anlände packad och isad i lådor och transporterades efter försäljning vidare utan att packas om. Fångstmottagarna fick sina uppgifter om fångst från den levererande fiskaren och från agenten och dessa uppgifter lades till grund för avräkningsnotorna som skickades till Fiskeriverket. Sedan fiskaren landat sin fångst skickade denne loggboksblad med redovisning av fångsterna direkt till Fiskeriverket eller lämnade loggboksbladen hos fångstmottagarna för vidare befordran till Fiskeriverket. Även agenten upprättade landnings-

rapport som han lämnade till fångstmottagarna. Samtidigt som agenten skickade sin landningsrapport till fångstmottagaren faxade han även en försäljningsrapport dit. Handlingarna avsåg samma kvantitet fångad fisk, men landningsrapporten avsåg bleka medan försäljningsrapporten innehöll uppgiften att det var fråga om torsk. Försäljningsrapporterna låg sedan till grund för faktureringen till köparna och fakturorna innehöll uppgiften att det var torsk som hade försålts. Anledningen till att olikheterna i innehållet i landningsrapporter och försäljningsrapporter inte föranledde någon reaktion hos fångstmottagarnas personal var fördelningen av arbetsuppgifter i kombination med bristande intern kontroll.

### *Tingsrättens bedömning*

Tre av de tilltalade erkände att det hade förhållit sig på det sätt som åklagaren gjort gällande. Övriga tilltalade i målet förnekade brott.

Tingsrätten fann genom utredningen styrkt att samtliga tilltalade som varit befälhavare ombord felaktigt hade rapporterat fångad torsk som bleka/lyrtorsk på det sätt som åklagaren påstått. Vidare kunde det hållas för visst att övriga tilltalade ombord hade känt till förfarandet och ändå deltagit i fisket. Beträffande agenten anförde tingsrätten att han, trots att det rimligen måste ha stått helt klart för honom vad som pågått, ändå fortsatt att uppsåtligen lämna olika uppgifter i landnings- och försäljningsrapporter, vilka i huvudsak skickats samtidigt till fångstmottagarna. Enligt tingsrätten måste hans agerande i förening med bristfälliga rutiner hos mottagarna anses ha bidragit till att förfarandet kunnat fortsätta under en längre tid än vad som skulle ha varit fallet om innehållet i loggboksblad och avräkningsnotor inte hade korresponderat vid ankomst till Fiskeriverket.

I fråga om hur de tilltalades agerande skulle bedömas rättsligt kom tingsrätten fram till följande. Av såväl artiklarna 6 och 8 i kontrollförfordningen som av Fiskeriverkets tillämpningsföreskrifter följde att det uteslutande var fiskefartygets befälhavare som hade ansvaret för innehållet i loggboken. Av de tilltalade kunde därför endast de som var befälhavare, nio personer, dömas som gärningsmän. Beträffande övriga fiskare prövade tingsrätten om de kunde dömas till ansvar för medhjälp till befälhavarnas brott, men fann att enbart deltagandet i fisket och landningen av fisken inte kunde ses som ett främjande av den felaktiga redovisningen, även om de till-

talade varit medvetna om den. Åtalet mot övriga ombordvarande, sju personer, ogillades därför. Beträffande åtalet mot agenten kom tingsrätten till slutsatsen att hans agerande inte kunde utgöra sådan omedelbar medverkan till befälhavarnas oriktiga rapportering som medförde ansvar för medhjälp. Detta till följd av att befälhavarnas brott redan hade varit fullbordade vid tidpunkten för agentens åtgärder. Åtalet mot agenten ogillades därför, men tingsrätten framhöll i domskälen att det torde ha funnits förutsättningar att lagföra honom för självständigt brott av annat slag med minst lika sträng straffskala.

När det gällde de nio fiskare som varit befälhavare på fiskefartygen förde tingsrätten ett långt resonemang angående vilka bestämmelser och vilka straffskalor som skulle tillämpas på deras gärningar. Resonemanget kan sammanfattas enligt följande.

Vid tidpunkten för gärningarna och åtalets väckande gällde fiskelagens straffbestämmelser alltjämt i fråga om felaktiga uppgifter i fiskeloggbok och kustfiskejournal. Sedan åtalet väcktes hade vissa ändringar i fiskelagen av betydelse för målet trätt i kraft den 1 juli 2008. I syfte att effektivisera sanktionssystemet avkriminaliserades då vissa mindre överträdelser och belades i stället med administrativa sanktionsavgifter. De överträdelser som skulle föranleda sanktionsavgift skulle vara lätt konstaterbara och inte kräva någon omfattande utredning eller ingående bedömning (se prop. 2007/2008:107 s. 1). Bland de överträdelser som överfördes från det straffrättsliga systemet till ett system med administrativa avgifter ingick sådan oriktig rapportering som åtalet i målet avsåg. En sådan överträdelse leder enligt den nu gällande lagstiftningen till en sanktionsavgift om 2 000 kr per tillfälle.

När bestämmelserna om sanktionsavgift infördes i fiskelagen föreskrevs samtidigt i punkten 2 i övergångsbestämmelserna till nämnda lag att äldre bestämmelser skulle tillämpas i fråga om överträdelser som skett före ikraftträdandet, dvs. före den 1 juli 2008. Bakgrunden till övergångsbestämmelsens formulering var följande. Fiskesanktionsutredningen konstaterade i sitt betänkande Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område (SOU 2007:20), som de aktuella lagändringarna bygger på, att det skulle strida mot retroaktivitetsförbudet i 2 kap. 10 § regeringsformen att påföra sanktionsavgifter för överträdelser som begåtts före ikraftträdandet. De nya reglerna borde därför inte tillämpas på överträdelser som skett före deras ikraftträdande. Fiskesanktionsutredningen pekade vidare på att av betydelse för frågan om behandling av överträdelser som

begåtts före ikraftträdandet var även lagen (1964:163) om införande av brottsbalken. I 5 § andra stycket nämnda lag framgår att straff ska bestämmas enligt den lag som gällde när gärningen företogs. Detta är dock inte fallet om annan lag gäller när dom meddelas, om den nya lagen leder till frihet från straff eller till lindrigare straff. Bestämmelsen, som gäller även utanför brottsbalken, ger uttryck för *principen att den lindrigaste lagen bör tillämpas*. Fiskesanktionsutredningen konstaterade att eftersom de förändringar som man föreslagit innebar strafffrihet för de gärningar som kunde föranleda sanktionsavgift skulle, om frågan om hur överträdelser begångna före ikraftträdandet skulle behandlas lämnades oreglerad, dessa överträdelser inte kunna beivras. Efter att ha anfört att den sanktionsavgift som enligt förslaget skulle ersätta straffet normalt var att anse som lindrigare och att detta normalt borde få genomslag bakåt i tiden, påpekade Fiskesanktionsutredningen att sanktionsavgifterna dock i praktiken i många fall skulle komma att vara högre än de bötesstraff som hade kommit i fråga enligt tidigare reglering. Med anledning härav ansågs inte den lindrigaste lagens princip göra sig särskilt starkt gällande och det föreslogs en övergångsbestämmelse som innebar undantag från regeln i 5 § andra stycket lagen om införande av brottsbalken. (Ang. hela stycket se SOU 2007:20 s. 181 f.).

Tingsrätten konstaterade att det av förarbetena inte framgick hur lagstiftaren hade tänkt sig att domstolen skulle hantera en situation som den i blekamålet, dvs. när åklagaren åtalat för grovt brott och tillämplig straffskala i fiskelagen vid ett bifall till åtalet även i fråga om rubricering endast stadgar fängelse i tillämplig straffskala. En sanktionsavgift måste ju oavsett beloppets storlek anses vara en i förhållande till fängelse lindrigare påföljd. Tingsrätten framhöll även att påföljden i ett mål som förevarande, även om den skulle bestämmas till böter, i så fall skulle bestämmas till normerade böter och att bötesbeloppet då skulle komma att sluta på ett betydligt högre belopp än sanktionsavgiften. Vidare anfördes att gärningarna i målet knappast kunde sägas vara lätt konstaterbara eller inte kräva någon omfattande utredning eller ingående bedömning. Gärningarna kunde inte heller sägas vara mindre allvarliga överträdelser. Trots det anförda fann tingsrätten att det inte förelåg hinder mot att tillämpa den aktuella övergångsbestämmelsen på de åtalade gärningarna. Gärningarna skulle därför inte anses straffria. Enligt tingsrätten ledde dock uttalandena i förarbetena inte till att domstolen kunde bortse från innehållet i och grunderna för bestämmelsen i



5 § andra stycket lagen om brottsbalkens införande. Detta innebar att det efter den nya lagstiftningens ikraftträdande inte under några förhållanden kunde komma i fråga att för överträdelser begångna före ikraftträdandet bestämma påföljden till något mer ingripande än böter. Gärningarna kunde därmed inte heller bedömas som grova brott. Tingsrätten fann att tillämplig straffskala i målet utgjordes av normerade böter och att domstolen vid bestämmandet av böter i det enskilda fallet måste göra en jämförelse med vad utfallet skulle blivit med sanktionsavgifter. Att gärningarna inte kunde bedömas som grova brott medförde även att preskription fick anses ha inträtt för vissa av dem. För dessa kunde således inte ansvar utdömas.

För sju av de nio tilltalade som i egenskap av befälhavare dömdes för felaktig rapportering bestämdes påföljden till normerade böter mellan drygt 4 000 kr och drygt 54 000 kr. För de återstående två befälhavarna, vilka även dömdes för andra brott, bestämdes påföljden till normerade böter om 70 000 kr respektive fem månaders fängelse. Fängelsestraffet motiverades av annan brottslighet än fiskebrottet. En av de tilltalade som friades för den felaktiga rapporteringen av bleka för att han inte hade varit befälhavare ombord, dömdes för andra fiskebrott till normerade böter om knappt 1 500 kr. Ytterligare en tilltalad fiskare, som alls inte omfattades av åtalet om felaktig rapportering av bleka, men som åtalats i målet för han ägnat sig åt otillåtet trålfiske i par med en av de andra tilltalade i målet, dömdes för detta brott till normerade böter om knappt 74 000 kr.

Som tidigare angetts yrkade åklagaren förverkande av värdet av den fisk som fångats och som den oriktiga redovisningen på loggboksbladen hade avsett. Yrkandet grundade sig på 45 § fiskelagen. Enligt bestämmelsens första stycket ska fisk som varit föremål för brott enligt lagen förklaras förverkad om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller utbyte av sådant brott. I stället för fisken, redskapet eller den egendom som annars använts, medförts eller varit avsedd att användas som hjälpmedel, kan enligt bestämmelsens femte stycke dess värde helt eller delvis förklaras förverkat. Tingsrätten konstaterade att i förhållande till de tilltalade fiskare som hade frikänts kunde givetvis yrkandet om förverkande inte bifallas. Övriga som yrkandet riktade sig mot hade motsatt sig förverkande, under åberopande av bl.a. att det saknades förutsättningar för ett värdeförverkande eftersom fisken inte hade varit föremål för brott enligt fiskelagen samt att de hade haft rätt att fånga, landa och sälja den torsk som omfattades av åtalet. Trots ordalydelsen i 45 § första stycket fiskelagen fann dock tingsrätten att den omständigheten att

det inte hade varit fråga om ett otillåtet fiske inte behövde medföra hinder för ett förverkande motsvarande värdet av fisken. Till stöd för slutsatsen anförde tingsrätten bl.a. att sedan bestämmelsen tillkom – den motsvarar i huvudsak förverkandebestämmelsen i 1950 års lag om rätt till fiske (SFS 1950:596) – har regleringen på fiskets område utvecklats, inte minst efter Sveriges inträde i EU, så att det numera finns många brott som har sitt upphov i fiskelagen och utfyllande författningar utan att det måste vara fråga om ett otillåtet fiske i sig. Därtill påpekades att förarbetena till vissa av de ändringar i fiskelagen som utvecklingen föranlett inte alltid ger någon ledning för tillämpningen av lagens bestämmelser. Enligt tingsrätten kunde det dock i förevarande mål ändå inte komma i fråga att förverka fångstens värde. Sedan den nya lagstiftningen om sanktionsavgifter trätt i kraft finns beträffande felaktig rapportering av det aktuella slaget inte längre några förutsättningar för förverkande eftersom det inte längre är fråga om ett brott enligt fiskelagen. Enligt tingsrättens uppfattning fick, när det gällde förverkande i anslutning till gärningar begångna före den nya lagstiftningens ikraftträdande, grunderna för 5 § andra stycket lagen om brottsbalkens införande och den lindrigaste lagens princip betydelse även i frågan om förverkande. Åklagarens yrkande om förverkande ogillades därför i sin helhet.

Två av de tilltalade har överklagat domen, dock endast beträffande andra brott än felaktig rapportering av bleka. I övrigt har domen vunnit laga kraft.

#### *Kommentar*

Målet avsåg åtal för fiskebrott som hade begåtts före införandet av systemet med sanktionsavgifter, men som prövades av tingsrätten först efter nämnda lagändringar hade trätt i kraft. Sammanfattningsvis medförde dels det förhållandet att felaktig rapportering numera har avkriminaliserats och i stället belagts med administrativa sanktioner, dels det förhållandet att de sanktionsavgifter som i dag påförs för denna typ av överträdelse (2 000 kr per tillfälle) är mycket lindrigare än de böter som skulle ha ådömts med tillämpning av de straffrättsliga regler som gällde före lagändringen, att tingsrätten ansåg sig böra beakta lindrigaste lagens princip vid tillämpningen av övergångsbestämmelserna. Detta resulterade i att tingsrätten fann att strängare påföljd än böter inte kunde komma i

fråga, att gärningarna därmed inte heller kunde bedömas som grovt brott samt att värdet av fångsten inte kunde förverkas.

En slutsats som kan dras av rättsfallet är att trots att det nyligen införda systemet med administrativa sanktionsavgifter är avsett för vissa mindre allvarliga överträdelser, synes det omfatta även vissa allvarliga överträdelser av den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser. I avsnitten nedan om IUU-förordningen berörs den närmare innebörden av att ett beteende utgör en sådan *allvarlig överträdelse*.

### IUU-förordningen och sanktionssystemet

I EU:s nya kontrollförordning (artikel 89 och 90) och grundförordning (artikel 25) föreskrivs att medlemsstaterna är skyldiga att se till att lämpliga åtgärder vidtas när det står klart att de gemenskapsrättsliga fiskebestämmelserna inte följs. Medlemsstaterna ska fastställa bestämmelser om sanktioner vid överträdelser av regelverket och se till att dessa tillämpas. De sanktioner som föreskrivs ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Som tidigare nämnts hade rådet i en särskild förordning, (EG) nr 1447/1999, upprättat en förteckning över sådana beteenden som utgör allvarliga överträdelser av den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser. I förordningen pekades följande sex kategorier av överträdelser ut som allvarliga;

- underlåtenhet att samarbeta med myndigheter med ansvar för övervakningen,
- underlåtenhet att samarbeta med observatörer,
- underlåtenhet att iaktta villkor för att få fiska,
- underlåtenhet att iaktta bestämmelser under själva fisket,
- underlåtenhet att iaktta övervakningsresurserna,
- underlåtenhet att iaktta bestämmelser i samband med landning och saluföring av fiskeriprodukter.

Som redogjorts för i avsnitt 3.1.6 har rådet under hösten 2008 antagit en ny förordning (EG) nr 1005/2008 om upprättande av ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske (IUU-förordningen). Samtidigt upphörde ovannämnda förordning (EG) nr 1447/1999 att gälla.

Ett av syftena med IUU-förordningen, som trätt i kraft den 1 januari 2010, är att förbättra efterlevnaden av reglerna i den gemensamma fiskeripolitiken. I inledningen anförts att det fortsatt stora antalet allvarliga överträdelser mot bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken till stor del beror på att medlemsstaternas sanktioner är för milda för att verka avskräckande samt att denna svaghet förvärras ytterligare av den stora variation som präglar sanktionerna i de olika medlemsstaterna. För att åtgärda denna svaghet i grundförordningen och kontrollförordningen (som numera är upphävd sedan den nya kontrollförordningen trätt i kraft den 1 januari 2010) bör det inom gemenskapen ske en tillnärmning av sanktionsnivån för allvarliga överträdelser samt fastställas omedelbara tillsynsåtgärder och kompletterande åtgärder.

IUU-förordningen kompletterar kontrollförordningen på så sätt att den innehåller föreskrifter om sanktioner som särskilt gäller IUU-fiskeverksamhet. I den nya kontrollförordningen anges inget om ändring i IUU-förordningen. Däremot införs det som beskrivs i kapitel 3.1.2 ett pricksystem för allvarliga överträdelser i kontrollförordningen. Kontrollförordningen hänvisar här till IUU-förordningen. Med den nya kontrollförordningen har också ytterligare några överträdelser tillkommit som ska ses som allvarliga överträdelser av gemenskapsrätten.

Kapitel IX i IUU-förordningen innehåller bestämmelser om omedelbara tillsynsåtgärder, sanktioner och åtföljande sanktioner. Bestämmelserna ska enligt artikel 41 tillämpas på allvarliga överträdelser

- som har begåtts på ett territorium eller i farvatten som lyder under medlemsstaternas suveränitet och jurisdiktion,
- som har begåtts av gemenskapens fiskefartyg eller gemenskapens medborgare,
- som har upptäckts inom ett territorium eller i farvatten som lyder under medlemsstaternas suveränitet och jurisdiktion men som har begåtts på det fria havet eller inom ett tredjelands jurisdiktion och som är föremål för sanktioner i enlighet med artikel 11.4 (avser situationer där flaggstaten respektive kuststaten i enlighet med internationell rätt uttryckligen har samtyckt till att överföra sin jurisdiktion).

Med allvarliga överträdelser avses enligt artikel 42.1 de verksamheter som anses utgöra IUU-fiske enligt artikel 3, affärsverksamhet i direkt samband med IUU-fiske, inklusive handel med eller import av fiskeriprodukter, samt förfalskning av handlingar som avses i förordningen eller användning av sådana falska eller ogiltiga handlingar. I artikel 42.2 föreskrivs vidare att huruvida en överträdelse är allvarlig ska fastställas av en medlemsstats behöriga myndighet med beaktande av kriterierna i artikel 3.2. Av denna bestämmelse framgår att kriterierna är den skada som åsamkats, överträdelsens värde, dess omfattning eller om den upprepats.

I artikel 3 ingår en beskrivning av de verksamheter genom vilka fiskefartyg gör sig skyldiga till IUU-fiske. Enligt bestämmelsen ska ett fiskefartyg antas bedriva IUU-fiske om det kan visas att fartyget, i strid med bevarande- och förvaltningsåtgärderna i det område där det bedrivit sin verksamhet,

- har fiskat utan giltig licens, godkännande eller tillstånd utfärdat av flaggstaten eller kuststaten i fråga, eller
- har underlåtit att fullgöra skyldigheten att registrera och rapportera fångst- eller fångstrelaterade uppgifter, inbegripet att sända in uppgifter till satellitbaserat fartygsövervakningssystem, eller förhandsmeddelanden enligt artikel 6, eller
- har fiskat i ett avstängt område, under fredningstid, utan kvoter eller efter det att kvoterna nyttjats eller under en fastställd djupbegränsning, eller
- har ägnat sig åt riktat fiske efter ett bestånd som omfattas av ett moratorium eller ett fiskeförbud, eller
- har använt förbjudna fiskeredskap eller fiskeredskap som inte uppfyller kraven, eller
- har ägnat sig åt förfalskning eller döljande av registrerings- eller identitetsuppgifter eller andra typer av märkningar, eller
- har ägnat sig åt döljande, förändring eller bortskaffande av bevis som behövs vid en undersökning, eller
- har hindrat befattningshavares arbete i samband med att de kontrollerar att tillämpliga bevarande- och förvaltningsåtgärder efterlevs, eller hindrat observatörernas arbete i samband med att de kontrollerar att tillämplig gemenskapslagstiftning efterlevs, eller

- har ägnat sig åt ombordtagande, omlastning eller landning av fisk som inte uppfyller storlekskraven i strid med gällande lagstiftning, eller
- har ägnat sig åt omlastning eller deltagande i gemensamma fiskeinsatser med andra fiskefartyg som bevisligen har deltagit i IUU-fiske, främst fartyg som ingår i de förteckningar över IUU-fartyg som har upprättats av gemenskapen eller en regional fiskerierorganisation, eller stöd eller leveranser till sådana fartyg, eller
- har ägnat sig åt fiskeverksamhet i ett område som omfattas av en regional fiskerierorganisation på ett sätt som är oförenligt med eller står i strid med den organisationens bevarande- och förvaltningsåtgärder och för flagg från en stat som inte är part i eller samarbetar med den organisationen i enlighet med vad som fastställts av den organisationen, eller
- inte har någon nationalitet och därför är statslöst enligt internationell rätt.

Vid en jämförelse med förteckningen över allvarliga överträdelser i förordningen (EG) nr 1447/1999 kan konstateras att i stort sett samtliga beteenden som listades i den numera upphävda förordningen förefaller ingå i de verksamheter som kan utgöra allvarliga överträdelser enligt IUU-förordningen och därför omfattas av den sistnämnda. I förhållande till förordningen (EG) nr 1447/1999 uppstår dessutom IUU-förordningen ett antal ytterligare beteenden/verksamheter som kan utgöra allvarliga överträdelser. Exempel härpå är omlastning eller deltagande i gemensamma fiskeinsatser med andra fiskefartyg som bevisligen har deltagit i IUU-fiske, samt stöd eller leveranser till sådana fartyg. Andra exempel är fiske som bedrivs av ett fartyg som inte har någon nationalitet och därför är statslöst eller verksamhet där ett fartyg har bedrivit fiskeverksamhet i ett område som omfattas av en regional fiskerierorganisation på ett sätt som är oförenligt med den organisationens bevarande- och förvaltningsåtgärder och för flagg från en stat som inte är part i eller samarbetar med den organisationen. Ytterligare exempel är affärsverksamhet i direkt samband med IUU-fiske, inklusive handel med eller import av fiskeriprodukter, samt förfalskning av handlingar som avses i förordningen eller användning av sådana falska eller ogiltiga handlingar. IUU-förordningen innebär således att fler beteenden

än tidigare kan utgöra allvarliga överträdelser av den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser. Å andra sidan är det inte meningen att varje överträdelse i de angivna hänseendena som ska anses som en *allvarlig överträdelse*, vilket synes ha varit fallet med de överträdelser som förtecknades i förordningen (EG) nr 1447/1999. Huruvida en överträdelse är så allvarlig att den utgör en allvarlig överträdelse enligt IUU-förordningen ska i stället fastställas av den behöriga myndigheten i medlemsstaten med beaktande av vissa angivna kriterier. Frågan är vad som menas med detta. Möjligen åsyftas att vid domstolsprövade överträdelser är det domstolen som ska göra bedömningen av om den aktuella överträdelsen är allvarlig, medan det vid överträdelser som sanktioneras i annan ordning, t.ex. genom administrativa sanktioner som påförs av en förvaltningsmyndighet, ankommer på denna myndighet att göra prövningen. Det blir således först efter en prövning i varje enskilt fall som det fastställs om en allvarlig överträdelse föreligger.

Artikel 43 innehåller föreskrifter om omedelbara tillsynsåtgärder. Om en fysisk person misstänks ha begått eller tas på bar gärning med att begå en allvarlig överträdelse eller om en juridisk person misstänks vara ansvarig för en sådan överträdelse ska medlemsstaten inleda en fullständig utredning av överträdelsen och, i enlighet med sin egen lagstiftning och med beaktande av hur allvarlig överträdelsen är, omedelbart vidta tillsynsåtgärder. Som exempel på tillsynsåtgärder nämns följande:

- omedelbart förbud mot fiskeriverksamhet,
- omdirigering av fiskefartyget till hamn,
- omdirigering av transportfordonet till annan plats för inspektion,
- krav på ekonomisk säkerhet,
- beslagtagande av fiskeredskap, fångster eller fiskeriprodukter,
- tillfälligt förbud mot förflyttning av fiskefartyg eller transportfordon,
- tillfälligt indragande av fisketillstånd.

Tillsynsåtgärderna ska vara utformade så att de förebygger fortsatt allvarliga överträdelser och gör det möjligt för de behöriga myndigheterna att fullfölja utredningen.

Om sanktioner vid allvarliga överträdelser föreskrivs i artikel 44. Genom bestämmelsen åläggs medlemsstaterna att se till att en fysisk person som har begått, eller en juridisk person som befunnits ansvarig för, en allvarlig överträdelse kan bli föremål för effektiva,

proportionella och avskräckande *administrativa* sanktioner. Vidare föreskrivs att medlemsstaterna ska tillämpa en högsta sanktion på minst fem gånger värdet av de fiskeriprodukter som erhållits genom att begå den allvarliga överträdelsen. Vid upprepade allvarliga överträdelser inom en period på fem år ska medlemsstaterna tillämpa en högsta sanktion på minst åtta gånger värdet av de fiskeriprodukter som erhållits genom att begå den allvarliga överträdelsen. När dessa sanktioner tillämpas ska medlemsstaterna också beakta värdet av skadan på fiskeresurserna och den berörda marina miljön. Slutligen föreskrivs att medlemsstaterna får också, eller som ett alternativ, tillämpa effektiva proportionella och avskräckande *straffrättsliga* sanktioner. Syftet med bestämmelserna är uppenbarligen att uppnå en tillnärmning inom gemenskapen av sanktionsnivån för allvarliga överträdelser. Det är rimligt att anta att regleringen för svenskt vidkommande innebär krav på skärpning av sanktionerna vid allvarliga överträdelser.

Enligt artikel 45 får de sanktioner som föreskrivs i kapitlet åtföljas av andra sanktioner eller åtgärder, däribland följande:

- Kvarstadsbeläggande av det fiskefartyg som har använts i samband med överträdelsen.
- Åläggande om tillfälligt stillaliggande för fiskefartyget.
- Beslagtagande av förbjudna fiskeredskap, fångster och fiskeriprodukter.
- Tillfällig eller definitiv återkallelse av fisketillstånd.
- Inskränkning eller återkallelse av fiskerättigheter.
- Tillfällig eller permanent indragning av rätten att få nya fiskerättigheter.
- Tillfälligt eller permanent förbud mot att erhålla offentligt stöd eller bidrag.
- Tillfällig eller definitiv återkallelse av den status som godkänd ekonomisk aktör som beviljats enligt artikel 16.3.

Genomsnittsnivån för sanktioner och kompletterande sanktioner ska enligt artikel 46 beräknas på ett sådant sätt att det säkerställs att de ansvariga faktiskt förlorar den vinst som härrör från de allvarliga överträdelserna de begått, utan att det påverkar den lagliga rätten till yrkesutövande. För detta ändamål ska hänsyn även tas till de omedelbara tillsynsåtgärder som vidtas i enlighet med artikel 43.

Kapitlet avslutas med en bestämmelse om juridiska personers ansvar, artikel 47. I denna föreskrivs att juridiska personer ska ställas



till ansvar för allvarliga överträdelser, vilka har begåtts till deras förmån av en fysisk person som agerar antingen enskilt eller som en del av den juridiska personens organisation och har en ledande ställning inom den juridiska personens organisation, grundad på

- befogenhet att företräda den juridiska personen, eller
- befogenhet att fatta beslut på den juridiska personens vägnar, eller
- befogenhet att utöva kontroll inom den juridiska personen.

Vidare föreskrivs att en juridisk person kan hållas ansvarig, om en fysisk person som avses i förstnämnda punkt har brutit i tillsyn eller kontroll och det därigenom har blivit möjligt för en fysisk person som är underställd den juridiska personen att till dennas förmån begå en allvarlig överträdelse. Slutligen anges att den juridiska personens ansvar inte ska utesluta åtgärder mot fysiska personer som har begått, anstiftat eller deltagit i överträdelserna.

Efter ovanstående redogörelse för IUU-förordningens bestämmelser om sanktioner m.m. kan sammanfattningsvis konstateras att förordningen medför skärpta krav på medlemsstaternas sanktionssystem, både vad gäller själva sanktionerna och vilka gärningar som ska omfattas av sanktionssystemet.

### Analys

Det svenska sanktionssystemet har kritiserats från flera håll, däribland kommissionen, för att överträdelser av fiskelagstiftningen inte har beivrats i tillräckligt hög grad av svenska myndigheter. Nämnda kritik har föranlett lagstiftning genom vilken det på yrkesfiskets område införts administrativa sanktioner såsom sanktionsavgifter och interimistisk återkallelse av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd på viss tid. Genom att dessa sanktioner kan påföras respektive beslutas av Fiskeriverket utan föregående domstolsförfarande förväntas de leda till en snabbare och effektivare hantering av överträdelser mot fiskebestämmelserna. Utredningen om Kustbevakningens befogenheter har vidare i sitt betänkande, Kustbevakningens rättsliga befogenheter (SOU 2008:55), föreslagit att Kustbevakningen ska ges rätt att bedriva förundersökning i fråga om vissa fiskebrott. Även detta förslag syftar till att påskynda och effektivisera hanteringen av överträdelser mot fiskebestämmelserna.

Av våra direktiv framgår att vårt uppdrag omfattar att överväga vilka ytterligare åtgärder, utöver de ovan angivna, som kan vidtas för att effektivisera lagföringen vid överträdelser mot fiskelagstiftningen. Det kan då finnas anledning att se över exempelvis straffbestämmelsernas utformning.

I alla utom en av fiskelagens straffbestämmelse anges att såväl uppsåtlig som oaktsam gärning är straffbelagd. Undantaget är 38 § fiskelagen som avser hindrande av internationell kontroll m.m. För straffbarhet enligt denna bestämmelse krävs uppsåt. Beträffande övriga straffstadganden kan konstateras att det i samtliga fall utom ett är tillräckligt för straffbarhet att överträdelsen begåtts av oaktsamhet. För straffansvar vid brott mot EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken krävs emellertid att handlandet eller underlåtenheten har varit *grovt* oaktsam. Denna straffbestämmelse infördes ursprungligen 1995, på grund av Sveriges medlemskap i EU, i lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, men överfördes år 1996 till 40 § andra stycket fiskelagen. Av förarbetena (prop. 1994/95:75 och prop. 1995/96:8) framgår inte varför ett krav på grov oaktsamhet har uppställts för överträdelser av gemenskapsbestämmelser medan något sådant krav inte finns för överträdelser av nationella regler.

Fiskesanktionsutredningen föreslog att det straffbara området skulle utvidgas till att gälla brott mot EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som sker av oaktsamhet (se Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område, SOU 2007:20, s. 177 ff.). I den proposition som betänkandet låg till grund för kom dock detta förslag inte att beröras alls (se prop. 2007/08:107). Enligt vår mening finns det anledning att på nytt diskutera en sådan ändring. EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken samverkar med nationella bestämmelser och föreskrifter, t.ex. genom att nationella bestämmelser och föreskrifter fyller ut gemenskapsbestämmelser. Det medför svårigheter att tillämpa olika subjektiva rekvisit för ansvar beroende på den materiella regelns ursprung. Det är därför rimligt att överträdelser av EU:s förordningar och överträdelser av nationella bestämmelser och föreskrifter beivras på samma sätt. Förslaget innebär en viss utvidgning av det straffbara området. Detta ligger i linje med gemenskapsrättens krav på att överträdelser av EU:s förordningar i större utsträckning ska kunna beivras. Den primära avsikten med ändringen skulle dock vara att skapa mer enhetliga bestämmelser i fråga om otillåtna beteenden av likartat slag.

I 11 § lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken finns en straffbestämmelse som bl.a. omfattar överträdelser av kvalitetsnormer och andra bestämmelser för handel med fisk och fiskprodukter. För ansvar enligt detta lagrum krävs att gärningen begåtts uppsåtligen eller av grov oaktsamhet. Bestämmelsen reglerar inte fisket i egentlig mening. Eftersom det i direktiven till vårt uppdrag anges att vi ska ta ställning till om bestämmelserna i nämnda lag kan överföras till en ny fiskevårdslag, bör vi emellertid även överväga om det finns anledning att för den aktuella straffbestämmelsen föreslå motsvarande ändring som för 40 § andra stycket fiskelagen.

När det gäller utformningen av fiskelagens straffbestämmelser har det påtalats från bl.a. Kustbevakningen att fiskelagen inte straffsanktionerar hindrande av fiskekontroll till sjöss inom Sveriges sjöterritorium trots att detta är en allvarlig överträdelse mot den gemensamma fiskeripolitiken. Medan hindrande av internationell kontroll straffbeläggs i 38 § fiskelagen synes nationell kontroll förutsättas täckas av brottsbalkens bestämmelser. Möjligen kan det finnas anledning för utredningen att se över om det finns behov av att i fiskeregleringen införa en bestämmelse som straffbelägger överträdelser av reglerna om tillsyn i 34 § fiskelagen.

Utredningen måste givetvis även analysera och beakta de krav på sanktionssystemet som följer av IUU-förordningen. Som konstaterades i föregående avsnitt medför förordningen skärpta krav på medlemsstaternas sanktionssystem, både vad gäller själva sanktionerna och vilka gärningar som ska omfattas av sanktionssystemet.

Begreppet *allvarlig överträdelse* ges i förordningen ett delvis annat innehåll än vad det haft enligt tidigare reglering. De verksamheter som enligt IUU-förordningen kan utgöra allvarliga överträdelser omfattar fler typer av gärningar än vad som fanns upptaget i listan över allvarliga överträdelser i förordningen (EG) nr 1447/1999. Bland de nya verksamheter som kan utgöra allvarliga överträdelser finns t.ex. affärsverksamhet i direkt samband med IUU-fiske, inklusive handel med eller import av fiskeriprodukter. När det i direktiven påpekas att det är troligt att medlemsstaterna får behov av att i en ökande utsträckning ingripa även mot verksamheter som har beröring med fisket men inte är en del av den direkta fångstverksamheten och att detta ställer krav på en mer flexibelt utformad lagstiftning, är det sannolikt bl.a. detta som avses. Det står klart att straffbestämmelsen i 40 § andra stycket fiskelagen inte omfattar alla de beteenden som enligt IUU-förordningen kan

utgöra allvarliga överträdelser. En annan skillnad jämfört med den tidigare regleringen av allvarliga överträdelser är att de uppräknade beteendena inte i sig utgör allvarliga överträdelser. Huruvida en överträdelse också är allvarlig ska fastställas av medlemsstatens behöriga myndighet med beaktande av den skada som åsamkats, överträdelsens värde, dess omfattning eller om den upprepats. Det ges alltså utrymme för en mer nyanserad bedömning i det enskilda fallet av om det föreligger en allvarlig överträdelse. En fråga är då om denna förändring får någon betydelse för straffbestämmelsens utformning.

I syfte att inom gemenskapen harmonisera sanktionsnivån för allvarliga överträdelser ställer IUU-förordningen också krav på de enskilda sanktionerna. Regleringen bygger på ett system med *administrativa sanktioner*. Det föreskrivs bl.a. att medlemsstaterna ska tillämpa en högsta sanktion på minst fem gånger värdet av de fiskeriprodukter som erhållits genom att begå den allvarliga överträdelsen. Denna reglering stämmer inte alls överens med vårt nuvarande sanktionssystem, vilket har beskrivits närmare ovan. Som där har angetts bygger vårt sanktionssystem på straffrättsliga sanktioner och det är först nyligen som administrativa sanktioner har införts på fiskeområdet. De överträdelser där s.k. sanktionsavgifter har ansetts kunna komma i fråga har gällt mindre allvarliga, lätt konstaterbara överträdelser, för vilka behovet av utredning är begränsat. Det handlar till största delen om överträdelser av bestämmelser om anmälnings- och rapporteringsskyldighet. Vid dessa typer av överträdelser är relativt låga avgifter avsedda att utgå. Överträdelser som belagts med sanktionsavgift har samtidigt avkriminaliserats, vilket innebär att möjligheterna att använda sig av tvångsmedel, att förverka och att döma ut företagsbot har försvunnit vid dessa typer av överträdelser. Att i vårt sanktionssystem införa administrativa sanktioner i den omfattning och med så höga belopp som IUU-förordningen föreskriver framstår inte som möjligt.

Genom Varbergs tingsrätts dom i det s.k. blekamålet, som avsåg felaktig fångstrapportering, har uppmärksammats att det nyligen införda systemet med administrativa sanktionsavgifter synes omfatta vissa allvarliga överträdelser som dessutom kräver omfattande utredning. Som framgått ovan var detta inte avsikten. De sanktionsavgifter som påförs för felaktig rapportering, normalt 2 000 kr per tillfälle, är inte en tillräckligt kännbar sanktion för att kraven enligt IUU-förordningen ska vara uppfyllt. Möjlighet att förverka finns inte vid överträdelser som är belagda med sanktionsavgift. Visser-

ligen kan fiskaren drabbas av ytterligare sanktion i form av indragning av fartygstillstånd och yrkesfiskelicens, men det är ändå tveksamt om kommissionen skulle anse detta vara tillräckligt. I de fall nämnda tillstånd innehas av någon annan än den dömda är det dessutom inte möjligt att använda sig av denna sanktionstyp. Mot bakgrund av det sagda bör det vara en fråga för utredningen att överväga hur systemet med sanktionsavgifter kan justeras, så att sådana beteenden som utgör allvarliga överträdelser återförs till det straffrättsliga området.

Enligt IUU-förordningen får medlemsstaterna upptill de administrativa sanktionerna, *eller som ett alternativ*, tillämpa effektiva, proportionella och avskräckande *straffrättsliga sanktioner*. Denna reglering stämmer bättre överens med det svenska sanktionssystemet. Ett antagande är att de straffrättsliga sanktionerna, för att godtas i stället för de angivna administrativa sanktionerna, måste vara tillräckligt kraftfulla för att upplevas som likvärdiga med dessa. Problemet är hur detta ska uppnås. Utrymmet för att höja straffmaximum för fiskebrott får bedömas som i stort sett obefintligt. Detta mot bakgrund av det motstånd som 2003 års höjningar av straffmaximum mötte hos Lagrådet (se avsnittet ovan om 37 § fiskelagen). Härvid ska särskilt framhållas att Lagrådet i sitt yttrande påpekade bl.a. att fängelsestraffet aldrig syntes ha tillämpats på fiskebrott. Såvitt framkommit av de genomgångar av domar på fiskets område som därefter dels Fiskesanktionsutredningen och dels denna utredning har gjort, är detta förhållande oförändrat.

Artikel 47 i IUU-förordningen innehåller, som har beskrivits ovan, krav på att juridiska personer ska ställas till ansvar för allvarliga överträdelser. Detta ett vanligt krav i olika rättsakter inom den Europeiska unionen och i andra internationella konventioner. Frågan om huruvida Sverige uppfyller ett sådant krav har utretts vid ett flertal tillfällen (se t.ex. Ds 2005:6 s. 122 och SOU 2004:37 s. 149 ff.). I tidigare lagstiftningsärenden där frågan om ansvar för juridiska personer varit aktuell har regeringen och riksdagen gjort den bedömningen att reglerna om företagsbot uppfyller sådana krav (se t.ex. prop. 2003/04:70 s. 22). Regleringen om företagsbot har beskrivits ovan på s. 72 vartill hänvisas. Genom ändringar som trädde i kraft den 1 april 2006 är dessutom systemet med företagsbot ändrat vilket har inneburit bl.a. att möjligheten att ålägga företagsbot har utvidgats. Det finns ingen anledning att göra en annan bedömning av om huruvida svensk lagstiftning uppfyller kraven i artikel 47 i IUU-förordningen än vad som gjorts vid motsvarande krav i tidigare

utredningar och lagstiftningsärenden. Särskilt inte mot bakgrund av att regleringen om företagsbot har utvidgats i förhållande till de nämnda exemplen där reglerna om företagsbot har ansetts uppfylla krav på att juridiska personer ska kunna ställas till ansvar.

Vårt uppdrag när det gäller sanktionssystemet omfattar enligt direktiven även att identifiera eventuella otillåtna blankettstraffstadganden i fiskelagen och i det sammanhanget överväga behovet av författningsändringar. Av den tidigare redogörelsen angående blankettstraffstadganden kan slutsatsen dras att det förekommer otillåtna blankettstraffstadganden i fiskeregleringen och att särskilt ett av dem, 40 § första stycket fiskelagen, rymmer ett stort antal gärningar som helt eller i det väsentliga anges i Fiskeriverkets föreskrifter. En viktig uppgift för utredningen är att se till att straffbeläggningen av dessa överträdelser blir grundlagsenlig. Frågan är hur detta ska gå till. Är det möjligt att spalta upp de allvarligaste överträdelserna, helst i lag, men i vart fall i förordning, och låta straffskalan för dessa omfatta fängelse, medan straffskalan för övriga överträdelser endast upptar böter?

### 4.3 Föreskrifter

Det finns för närvarande totalt 16 olika grundförfattningar (FIFS). Det sammanlagda paragrafantalet är ca 400. Till det kommer ett stort antal bilagor. Föreskriftssamlingarna är i skrivande stund (sommaren 2008) dessa:

1. Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område
2. Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön
3. Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:37) om fiske i sötvattenområdena
4. Fiskeriverkets föreskrifter om förbud mot svenskt fiske av torsk i EG:s fiskevatten i Nordsjön under återstoden av 2008
5. Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2008:5) om tillfälliga förbud mot svenskt trålfiske efter torsk i delar av EG:s fiskevatten i Östersjön under år 2008

6. Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2008:7) om förbud mot svenskt fiske av torsk i Skagerrak och Kattegatt
7. Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2008:9) om förbud mot svenskt fiske av gråsej i Skagerrak och Kattegatt samt EG:s fiskevatten i Nordsjön och Östersjön
8. Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2000:1) om svenskt trålfiske efter nordhavsräka i Kattegatt, Skagerrak och Nordsjön
9. Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 1994:14) om märkning och utmärkning av fiskeredskap och vattenbruksanläggningar
10. Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2008:12) om ekonomiskt stöd för definitivt och tillfälligt upphörande av fiskeverksamhet
11. Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2008:10) om ekonomiskt stöd till fiskerinäringen
12. Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 1996:44) om producentorganisationer
13. Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:2) om genetiskt modifierade vattenlevande organismer
14. Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2001:3) om odling, utplantering och flyttning av fisk
15. Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 1985:3) om fisketillsynsmän
16. Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 1982:3) om fiskevårdsområden

Nedan redogörs noggrant för innehållet i Fiskeriverkets föreskrifter om resurstillträde och kontroll på fiskets område. Även föreskrifterna om fiske i sötvattensområdena berörs i viss mån.

### 4.3.1 Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område

Föreskrifterna innehåller bestämmelser om resursfördelningen och kontrollbestämmelser.

#### Resursfördelningen

Föreskrifterna innehåller bestämmelser om yrkesfiskelicens och fartygstillstånd. Kraven angående licens finns i 2 kap. Följande gäller bl.a.: Ansökan om yrkesfiskelicens ska göras skriftligen på särskild blankett och ges in till länsstyrelsen. Av ansökan ska framgå att det fiske som licens söks för är av väsentlig betydelse för sökandens försörjning och har sådan anknytning till svensk fiskerinäring som följer av fiskelagen och fiskeförordningen. För att fisket ska anses vara av väsentlig betydelse för försörjningen ska i normalfallet inkomsten av personligen bedrivet fiske under varje kalenderår inte understiga brutto två och netto ett halvt prisbasbelopp enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring. För den som har annan inkomst än från fiske ska bruttoinkomsten från eget fiske, för att anses vara av väsentlig betydelse för försörjningen utgöra minst 20 procent av sökandens samlade bruttoinkomst av tjänst och näringsverksamhet i genomsnitt under de tre senaste kalenderåren. Även om värdet av fisket inte uppgår till belopp eller procentsats som anges kan licens beviljas av regionala hänsyn eller om särskilda skäl föreligger. Vid prövning av en ansökan om ny licens ska särskild vikt läggas vid vilket fiske sökanden uppger sig komma att bedriva. Särskild vikt ska också läggas vid det angelägna i en fortlöpande förnyring av fiskarkåren. Även regionala aspekter ska beaktas liksom den förbättring av jämställdheten mellan könen inom fiskarkåren som licensgivningen kan bidra till.

Bestämmelserna om fartygstillstånd finns i 3–4 kap. Som tidigare framgått av avsnitt 3.1 utgör systemet med fartygstillstånd ett EU-rättsligt krav. Av 3 kap. framgår bl.a. följande: Fartyg med största längd av fem meter eller mer får användas för yrkesmässigt fiske i havet endast efter tillstånd av Fiskeriverket. När en ansökan om fartygstillstånd prövas ska beaktas tillgången på fisk, bestämmelserna i EU:s lagstiftning om system för inträde och utträde i flottan samt regionalpolitiska aspekter. Fartygstillstånd för skepp (fartyg vars skrov har en största längd av minst tolv meter och en



största bredd av minst fyra meter) beviljas i normalfallet om bruttovärdet av den sammanlagda fångsten vid fiske från fartyget under ett kalenderår kan beräknas uppgå till minst två prisbasbelopp enligt 1 kap. 6 § lagen om allmän försäkring. När en tidigare tillståndshavare vid tillståndsperiodens utgång ansöker om förnyat fartygstillstånd för skepp beviljas tillstånd i normalfallet om det kan visas att bruttovärdet av den sammanlagda fångsten vid fiske från fartyget under kalenderåret före ansökan uppgår till minst två prisbasbelopp enligt 1 kap. 6 § lagen om allmän försäkring. Utgångspunkt för beräkningen av bruttovärdet ska i sådant fall normalt vara vad som uppgetts i fiskeloggbok. Ett tillstånd kan begränsas avseende giltighetsperioden, fångstområden, fångstsätt, redskap och fiskarter samt innefatta villkor om att fartygskapacitet ska föras ut från den svenska fiskeflottan. Som villkor gäller i övrigt:

1. Fartyget ska vara registrerat som fiskefartyg i det fartygsregister som avses i 1 kap. 2 § sjölagen.
2. Fartyget ska ha en reell ekonomisk anknytning till Sverige.
3. Tillståndshavare är en fiskare med yrkesfiskelicens.
4. Befälhavare på fartyget ska vid varje fisketillfälle vara en fiskare med yrkesfiskelicens.
5. Fångstuppegifter ska lämnas inom föreskriven tid.
6. Tillståndet ska i original eller fotostatkopier medföras ombord.

Enligt 4 kap. finns vidare krav om kompletterande fartygstillstånd i en mängd situationer. Bl.a. gäller följande:

*Blåvitling* får fiskas av ett svenskt fiskefartyg endast efter särskilt tillstånd av Fiskeriverket. Tillstånd beviljas i mån av kvotutrymme och ska avse en bestämd fångstmängd som får behållas ombord, omlastas eller landas. Vid tillståndsgivningen beaktas tidigare bedrivet blåvitlingfiske.

*Tobis* får fiskas av ett svenskt fiskefartyg endast efter särskilt tillstånd av Fiskeriverket. Tillstånd beviljas i mån av kvotutrymme och ska avse en bestämd fångstmängd som får behållas ombord, omlastas eller landas. Vid tillståndsgivningen beaktas i vilken utsträckning fiske av tobis har bedrivits under referensperioden 1998–2006. Tobisfiske ska ha bedrivits under minst fyra av referensperiodens kalenderår. Fiskeriverket kan i tillståndet föreskriva villkor.

*Makrill*. I fångstområdena Nordsjön, Skagerrak/Kattegatt och Östersjön får makrill fiskas av ett svenskt fiskefartyg med trål och vadredskap som har ett djup av 45 meter eller mer och en omkrets

av 225 meter eller mer endast efter särskilt tillstånd av Fiskeriverket. Tillstånd beviljas i mån av kvotutrymme och ska avse en bestämd fångstmängd som får behållas ombord, omlastas eller landas. Vid tillståndsgivningen beaktas tidigare bedrivet makrillfiske. Fiskeriverket kan föreskriva ytterligare villkor för tillstånd.

*Sill och skarpsill.* I Nordsjön får sill och skarpsill fiskas av ett svenskt fiskefartyg endast efter särskilt tillstånd av Fiskeriverket. Tillstånd beviljas i mån av kvotutrymme och ska avse en bestämd fångstmängd som får behållas ombord, omlastas eller landas. Vid tillståndsgivningen beaktas i vilken utsträckning fiske efter sill- eller skarpsill tidigare har bedrivits i Nordsjön. Fiskeriverket kan föreskriva ytterligare villkor för tillstånd. I Skagerrak, Kattegatt och Östersjön får under 2008, sill och skarpsill fiskas av ett svenskt fiskefartyg endast efter särskilt tillstånd av Fiskeriverket om fisket bedrivs med vadredskap som har ett djup av 35 meter eller mer och en omkrets av 360 meter eller mer, eller med trål av ett fartyg vars största längd är 12 meter eller mer. Tillstånd kan beviljas den som haft och nyttjat sådant tillstånd under 2007. Tillståndet ska gälla för kalenderår och avse en bestämd fångstmängd av sill och skarpsill som får behållas ombord, omlastas eller landas. Fångstmängden beräknas på grundval av sådana för svenskt fiske tillgängliga fiskemöjligheter i de nämnda havsområden som inte avsätts för annat tillståndspliktigt fiske. Tilldelningen av fångstutrymme beräknas med utgångspunkt i den fördelning av sådant utrymme som, grundat på tidigare bedrivet fiske, gjordes vid tillståndsgivningen avseende 2007 års fiske. För fiske som bedrivs endast i Östersjön och med landning endast i östersjöhamnar kan av regionala hänsyn

1. en extra tilldelning göras
2. tillstånd med särskild tilldelning av fångstutrymme beviljas för nyetablering av sill- och skarpsillfiske med fartyg vars största längd är högst 24 meter och med vilket fiske inte bedrivs efter andra arter.

*Torsk.* I Östersjön får ett svenskt fiskefartyg vars största längd är åtta meter eller mer endast efter särskilt tillstånd av Fiskeriverket

1. ombord medföra eller använda trål, bottensatta nät, insnärjningsnät eller grimgarn vilkas maskstorlek är 90 millimeter eller mer, eller
2. använda krokredskap vid fiske efter torsk.

Tillstånd kan beviljas för fartyg som har haft och nyttjat sådant särskilt torskfisketillstånd som avses i första stycket under kalenderåret före det år ansökan avser och vars fartygskapacitet därefter inte har ökats. För annat fartyg kan tillstånd beviljas för fiske och andra redskap än trål om på så sätt tidigare tillståndsgiven och nyttjad fartygskapacitet, mätt i kilowatt, motsvarande det i ansökan avsedda fartyget förs ut. Trots bestämmelserna kan till och med den 31 juli 2008, särskilt torskfisketillstånd beviljas för fartyg med inriktning på trålfiske efter torsk beträffande vilka Fiskeriverket har beslutat om fartygstillstånd före den 1 maj 2008. För sådana fartyg gäller att utförelse av fartygskapaciteten huvudsakligen ska avse kapacitet som har använts i trålfiske. I mån av kapacitetsutrymme kan torskfisketillstånd även beviljas för andra redskap än trål om detta främjar det småskaliga kustfisket, regional utveckling eller en förnyring av fiskarkåren eller om andra särskilda skäl föreligger. Fiskeriverket kan föreskriva särskilda villkor.

*Räka* får fiskas av ett svenskt fiskefartyg endast efter särskilt tillstånd av Fiskeriverket. Tillstånd beviljas för kalenderår och i den utsträckning som beståndssituationen tillåter. Tillstånd som inte har nyttjats under kalenderåret förnyas inte. Vid tillståndsgivningen beaktas i vilken utsträckning fiske av räka tidigare har bedrivits. Tillstånd för 2008 kan beviljas fartygstillståndshavare som under åren 2003–2006 har redovisat räkfiske till Fiskeriverket. Även under år 2007 etablerat räkfiske av betydelse kan beaktas. Vid nyetablering efter år 2007 beaktas betydelsen av räkfisket i förhållande till annat fiske som den sökande bedriver samt behoven av regional utveckling och förnyring av fiskarkåren eller andra särskilda skäl. Fiskeriverket kan föreskriva särskilda villkor.

Ett tillstånd kan återkallas om tillståndet har meddelats på grund av felaktiga uppgifter i ansökan, vid ändrade förutsättningar för fisket eller om villkoren för tillståndet inte följs.

### **Analys – resursfördelning enligt föreskrifterna**

Som framgått tidigare är resursfördelningen en fråga som regleras av lag och förordning, det är inte en sak som överlämnats till Fiskeriverket att fastställa i föreskrifter. Redan av fiskelagen framgår att det endast är yrkesfiskare som har fri tillgång till fiske på allmänt vatten. För övriga kategorier fiskare begränsas fisket genom redskapsbegränsningar. Även redskapsbegränsningen är uttryckligen

angiven i fiskeförordningen. Fiskelagen anger också ett system för hur kategorin yrkesfiskare ska skiljas från övriga kategorier. Detta ska ske genom yrkesfiskelicensen. I lagen anges också att yrkesfiskelicens får beviljas den för vars försörjning fisket är av väsentlig betydelse, om fisket har anknytning till svensk fiskenäring. Av fiskeförordningen framgår att till omständigheter som visar att fisket har sådan anknytning till svensk fiskerinäring som avses i fiskelagen hör att sökanden landar minst hälften av den totala fångsten under ett kalenderår, i värde räknat, i Sverige, att minst hälften av sökandens fiskefärder utgår från en svensk hamn, eller att minst hälften av deltagarna i sökandens fiske är bosatta här i landet.

Det som sedan överlämnats till Fiskeriverket är att frågor om yrkesfiskelicens prövas av Fiskeriverket. Fiskeriverket ska vid sin prövning beakta också andra omständigheter som sökanden åberopar till stöd för att fisket är knutet till svensk fiskerinäring. Licens kan meddelas för en tid om längst 5 år. Därefter kan den förnyas. Med detta bemyndigande som stöd har Fiskeriverket i ovanstående föreskrift bestämt att vid prövning av en ansökan om ny licens ska särskild vikt läggas vid en fortlöpande förnygring av fiskarkåren samt att även regionala aspekter ska beaktas liksom jämställdheten mellan könen.

Det som framstår som tveksamt är att Fiskeriverket även lagt till andra kriterier för yrkesfiskelicens som regionalpolitik, kön och ålder. Det första problemet är om det finns bemyndigande för detta. En annan fråga är om det är förenligt med grundlagen. Bemyndigandet för Fiskeriverket är som tidigare framgått utformat i fiskeförordningen till att pröva frågor om yrkesfiskelicens. Vidare får Fiskeriverket vid sin prövning beakta också andra omständigheter som sökanden åberopar till *stöd för att fisket är knutet till svensk fiskenäring*. I bemyndigandet skulle därmed inte innefattas andra omständigheter än kopplingen till svensk fiskenäring. Från Fiskeriverkets sida har uppgetts att verket föreslagit regeringen att bemyndigandet vidgas, men att det också finns uttalanden från regeringen om att det skulle vara möjligt att ta regionalpolitiska hänsyn.

Ett vidgat bemyndigande måste dock prövas mot regeringsformen. I 2 kap. 20 § regeringsformen anges skyddet för närings- och yrkesfriheten. Enligt bestämmelsen får begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke endast införas för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.

Yrkesfiskelicens är en begränsning i närings- och yrkesfriheten, eftersom det är omöjligt att bedriva yrkesmässigt fiske på allmänt vatten utan licens. Det skulle betyda att de ställda kraven för yrkesfiskelicens måste vara till för att skydda angelägna allmänna intressen. Av förarbetena följer att syftet ska vara att "skydda något från samhällets synpunkt skyddsvärt intresse" och att tillåtna inskränkningar i varje fall måste röra något som tar sikte på vissa intressen som nämnts i kommittéförslaget: säkerhets-, hälsovårds- och arbetarskyddsintressen samt frågor om näringsidkarens kompetens eller ekonomiska förhållanden. I kommitténs betänkande nämns också bl.a. miljöhänsyn (prop. 1993/94:117 s. 16, 48 f, jfr SOU 1993:40 A s. 118, Konstitutionsutskottet hade inget att tillägga som här är av intresse, se 1993/94:KU 24 s. 29 och 34 f.).

Av detta skulle kunna följa att nuvarande krav om kön och ålder knappast kan vara ett sådant angeläget allmänt intresse som regeringsformen förutsätter. Däremot skulle hänsynen till resursen kunna vara det. Som framgått är det emellertid bara något som ska beaktas första gången en licensansökan prövas.

### Sambandet yrkesfiskelicens, fartygstillstånd och särskilt tillstånd

Som framgått finns det tre olika tillståndssystem som styr resursfördelningen i fisket. Det är yrkesfiskelicens, fartygstillstånd och särskilda tillstånd. Som framgått återfinns kravet om *yrkesfiskelicens* i fiskelagen och kravet har specificerats i fiskeförordningen. När det gäller *fartygstillstånd* finns det i *fiskeförordningen* ett *bemyndigande för Fiskeriverket att meddela krav på särskilt tillstånd* för användning av fartyg för yrkesmässigt fiske. Hur detta ska ske har överlåtits till Fiskeriverket. *En fråga är i vilken utsträckning detta bemyndigande även täcker de krav om särskilda tillstånd som Fiskeriverket kräver. I vilket fall som helst finns det enligt verket det mer generella bemyndigandet i 2 kap. 7 § fiskeförordningen, som är tillämpligt.*

De olika tillståndskraven har skilda syften. Yrkesfiskelicensen är personlig och har till syfte att fördela fiskeresursen mellan olika kategorier fiskande. Fartygstillstånd är ett EU-krav med huvudsakligt syfte att utöka kontrollen inom gemenskapen. De särskilda tillstånd som finns har dels till uppgift att fördela den nationella kvoten som EU fastställt. En vidare uppgift är dock att fördela yrkesfisket när kvotering saknas, se vidare 9.1.8.

Såväl fartygstillstånd som yrkesfiskelicens ställer dock krav om svensk anknytning. Kravet för yrkesfiskelicensen är att sökanden landar minst hälften i värde räknat av den totala fångsten under ett kalenderår i Sverige, att minst hälften av sökandens fiskefärder utgår från en svensk hamn, eller att minst hälften av deltagarna i sökandens fiske är bosatta i landet. För fartygstillstånd anges i föreskrifterna bara att fartyget ska ha reell ekonomisk anknytning till Sverige. Därutöver gäller dock bestämmelserna om krav på svensk anknytning i yrkesfiskelicensen, eftersom såväl tillståndshavare som befälhavare på fartyget som krav för fartygstillstånd ska ha yrkesfiskelicens.

Enligt utredningens uppfattning framstår det nuvarande systemet med tre olika tillstånd som komplicerat och byråkratiskt. Det framstår som angeläget att utreda om detta är möjligt att förenkla. Utgångspunkt skulle fartygstillståndet kunna vara, eftersom det är ett EU-krav. Det som dock kan vara nödvändigt är att samtliga syften – om de fortfarande bedöms som väsentliga – kan inrymmas inom ett tillståndssystem.

### Kontrollbestämmelserna

För att kunna följa upp fisket och för att underlätta övervakning och kontroll samt för att fullfölja Sveriges skyldigheter enligt EU:s förordningar om fiskerikontroll gäller vissa krav på dokumentation, anmälnings- och rapportskyldighet samt förbud mot att landa fisk i vissa situationer. Närmare föreskrifter härom finns i Fiskeriverkets föreskrifter om resurstillträde och kontroll på fiskets område.

I 6–7 kap. finns föreskrifter om *fiskeloggbok*, *kustfiskejournal* och *fångstjournal*. Av bestämmelserna framgår bl.a. följande. Befälhavaren på ett svenskt fiskefartyg med fartygstillstånd vars största längd är tio meter eller mer är skyldig att föra fiskeloggbok i vilken fångsterna (en uppskattning av dem), fiskeredskap och fiskemetod m.m. ska redovisas när han bedriver yrkesmässigt fiske i havet. Skyldiga att föra fiskeloggbok är även befälhavare

- på fartyg vars största längd understiger tio meter i de fall fartyget bedriver fiske med trål eller not-/vadredskap eller landar i annat land än Sverige,
- på fartyg vilket bedriver fiske utanför gemenskapens fiskevatten,
- vilken väljer att föra fiskeloggbok istället för kustfiskejournal, och
- på fartyg med en största längd av åtta meter eller mer men mindre än tio meter vid fiske i ICES-delområden 22–28 samt

om fartyget har torsk ombord som är fångad i ICES-delområden 29–32 vid fiske i dessa delområden.

Fiskare som bedriver yrkesmässigt fiske på inlandsvatten och fiskare som bedriver yrkesmässigt fiske i havet och som inte är skyldiga att föra fiskeloggbok är skyldiga att föra en fångstjournal eller en kustfiskejournal istället. Denna skyldighet gäller även för fiske som bedrivs utan stöd av yrkesfiskelicens om fångsten säljs eller uppgår till 10 kg fisk per dag eller mer.

Ifyllda blanketter av fiskeloggbok, kustfiskejournal och fångstjournal ska skickas till Fiskeriverket inom vissa specificerade tidsintervall.

I 6 kap. finns även bestämmelser om *landningsdeklarationer och omlastningsdeklarationer*. En landningsdeklaration ska fyllas i varje gång ett fiskefartyg landar sin fångst. I landningsdeklarationen ska den faktiska fångsten redovisas tillsammans med uppgifter om t.ex. i vilket område fisken är fångad och fiskens beredningsgrad. Ett fartyg får inte lämna hamnen innan landningsdeklarationen är fyllt i. Vid omlastningar av fisk från ett fartyg till ett annat till sjöss ska en omlastningsdeklaration upprättas. Landningsdeklaration och omlastningsdeklaration ska skickas in till Fiskeriverket inom vissa specificerade tidsintervaller.

I 10–11 kap. finns bestämmelser om auktorisering och registrering av auktionsinrättningar och andra förstahandsmottagare av fisk respektive bestämmelser om *avräkningsnota, deklaration om övertagande och transportdokument*. Huvudinnehållet i dessa bestämmelser kan beskrivas enligt följande.

Det finns i Sverige två kategorier mottagare/köpare av fisk. Sådana som är auktoriserade och sådana som endast är registrerade. Den som köper och tar emot fisk för förmedling/försäljning i första handelsledet och är auktoriserad är skyldig att senast 48 timmar efter avslutad försäljning skicka in en avräkningsnota till Fiskeriverket med uppgifter om den fisk som köpts eller saluförts. Om förstahandsmottagaren inte är auktoriserad utan bara registrerad får fisken inte hämtas från hamnen innan en avräkningsnota/deklaration om övertagande eller transportdokument har lämnats till Fiskeriverket. Även den som säljer egenfångad fisk direkt till konsument för privat konsumtion är skyldig att skicka in en avräkningsnota till Fiskeriverket om den totala försäljningen av fisk under dagen överstiger 10 kg. Avräkningsnotor ska bl.a. innehålla uppgifter om art, mängd, kvalitet och pris på fisken samt om det

fartyg som landat fisken liksom om hamn och datum för landningen. Om fisken inte bjuds ut till försäljning eller är avsedd att saluföras vid ett senare tillfälle ska en deklaration om övertagande skickas istället för en avräkningsnota. Deklarationen ska skickas till Fiskeriverket senast 48 timmar efter landning. En deklaration om övertagande ska i princip innehålla de uppgifter som en avräkningsnota innehåller men någon uppgift om pris behövs av naturliga skäl inte. Fisk som landas eller importeras till gemenskapen och transporteras till en annan plats än landnings- eller införselplatsen ska åtföljas av ett transportdokument. Transportdokumentet ska bl.a. innehålla uppgifter om vilket fartyg som landat fångsten samt art och mängd.

Utöver ovan nämnda krav gäller särskilda krav på dokumentation i vissa fall. Som exempel kan nämnas att det i 8 kap. 10 § finns en regel om redogörelse för försäljningsförsök samt att 12 kap. innehåller bl.a. bestämmelser om anmälan om återtag av fisk och prisrapportering.

Fiskaren är vidare skyldig att lämna olika typer av *föranmälningar* (inom vissa tidsfrister) vid vissa typer av landningar, fisken och omlastningar av fisk. Närmare bestämmelser härom finns främst i 8 kap. Anmälningarna syftar till att ge kontrollmyndigheten vetskap om var man avser att landa sin fångst, att man är på väg in i eller ut ur ett visst havsområde eller att man har för avsikt att påbörja eller avsluta ett visst fiske i ett visst havsområde. De anmälningar och rapporter som räknas upp i 8 kap. ska enligt föreskrifterna göras till Fiskerikompetenscenter. Enligt en överenskommelse mellan Fiskeriverket och Kustbevakningen ska dock nämnda anmälningar och rapporter tas emot av Kustbevakningens personal vid Fiskerikompetenscenter.

Fisken och områden för vilka fiskaren åtminstone i vissa fall måste lämna någon form av rapport eller anmälan är bl.a. följande:

- Landningar av mer än 300 kg torsk från Östersjön.
- Landningar av andra arter än sill, skarpsill, makrill, taggmakrill, blåvitling och tobis, som har fångats eller förvarats ombord i Nordsjön, Skagerrak eller Kattegatt.
- Landningar av sammanlagt mer än fem ton sill, skarpsill, makrill, taggmakrill, blåvitling och tobis.
- Landningar av mer än 100 kg av vissa djuphavsarter.
- Landningar av fiskare från andra länder.
- Omlastningar av fångster från ett fartyg till ett annat.



- Fiske i Öresund.
- Fiske i NEAFC-området.
- Fiskeresor i Skagerrak, Kattegatt och Nordsjön med vissa redskap ombord.

När det gäller kraven på att föränmäla landningar av vissa fångster följs kravet upp av ett förbud mot att anlöpa en hamn före den tid som angetts i anmälan eller senare än en timme efter den angivna tidpunkten, såvida inte Fiskerikompetenscenter medger detta. Till följd av ovan nämnda överenskommelse mellan Fiskeriverket och Kustbevakningen är det i praktiken Kustbevakningens personal vid Fiskerikompetenscenter som ger dessa medgivanden. Fiskaren är vidare skyldig att underkasta sig kontroll av fångsten ombord, även om han eller hon av någon anledning väljer att inte landa den föränmälda fångsten. För landning av fartyg från tredje land gäller även förbud mot att påbörja landningen innan tillstånd har lämnats. Nämnda förbud framgår av 8 kap. 5–9 §§. Vidare är det endast tillåtet att landa osorterad fångst vid mer än ett tillfälle om fiske, omlastning eller ombordtagning av fisk inte sker mellan landnings-tillfällena och samtliga landningar görs i svenska hamnar (15 kap. 5 §).

Förutom de anmälnings- och rapporteringsskyldigheter som redogjorts för ovan gäller ett krav på märkning av fisk eller fiskprodukter som landas. Fisk eller fiskeriprodukter som inte är märkta får inte säljas. Detta framgår av 12 kap.

Föreskrifterna innehåller även bestämmelser om *särskilda landningshamnar* (9 kap.). Som huvudregel är det i Sverige tillåtet att landa sin fisk var som helst. Vid landningar av fångster av vissa arter från vissa områden och vid direktlandningar av tredjelandsfartyg i svenska hamnar får fångsten dock endast landas i vissa särskilt utpekade hamnar. De fångster för vilka endast särskilda landningshamnar är tillåtna är bl.a. följande:

- Landningar av mer än två ton torsk eller kummel som är fångad eller förvaras ombord i Nordsjön, Skagerrak eller Kattegatt.
- Landningar av mer än 100 kg fisk av vissa djuphavsarter.
- Landningar av mer än tio ton makrill och taggmakrill.
- Landningar av sill som är fångad i andra områden än Östersjön.
- Landningar av mer än 750 kg torsk fångad i Östersjön.

## Analys – kontrollbestämmelserna

I 5 kap. 4 § fiskeförordningen stadgas att Fiskeriverkets tillsynsverksamhet innefattar kontroll av efterlevnaden av bestämmelser om fiske vid landning av fisk samt kvalitetskontroll av fisk och fiskprodukter. Samma bestämmelser innehåller ett bemyndigande för Fiskeriverket att överlåta åt en annan myndighet att kontrollera efterlevnaden av bestämmelser om fiske vid landning av fisk, att vara mottagare av landningsanmälan och landningsdeklaration, och att kontrollera transportdokument.

### 4.3.2 Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:37) om fiske i sötvattensområdena

I 1 kap. finns allmänna bestämmelser. Dessa är bl.a. följande: Att fiska med krokredskap i avsikt att hugga eller rycka fast kroken eller krokarna utvändigt på fisken är förbjudet. Det är också förbjudet att fiska havsnejonöga, majfisk, staksill, vårsiklöja, storskalle-sik, groplöja, skärkniv och ål. Från ålfiskeförbudet finns det ett stort antal undantag i olika vattenområden enligt en särskild bilaga. Fiskeriverket kan efter ansökan också medge den som haft tillstånd att fiska ål under år 2007 tillstånd att fiska ål under kalenderåret 2008. Ett tillstånd för ålfiske får omfatta högst 500 enkel- eller dubbelryssjor och avse endast fångst av ål med minsta mått av 65 centimeter. I fasta redskap och ryssjor ska det som huvudregel finnas flyktöppningar.

I 2 kap. finns bestämmelser för fisket i sjöarna Vänern, Vättern, Mälaren och Hjälmaran samt Storsjön i Jämtland och de vattendrag som står i förbindelse med dessa sjöar till det första definitiva vandringshindret.

Inledningsvis anges att fiske efter lax, öring och asp är förbjudet inom vissa tider i vissa områden. Fiske efter kräftor på allmänt vatten i Vänern, Vättern och Hjälmaran får bedrivas endast efter tillstånd av länsstyrelsen. Tillstånd ska i första hand lämnas den som bedriver yrkesmässigt fiske och får förenas med de villkor som behövs från fiskevårdssynpunkt. Tillståndsplikten omfattar inte fiske i Vättern från fredag kl. 17.00 till söndag kl. 17.00 fr.o.m. den andra fredagen i augusti t.o.m. den andra söndagen i september. Vid sådant fiske får fångst av kräftor inte ske vid dykning.

Det finns vidare bestämmelser om fiskemetoder. Bl.a. gäller följande: Trålfiske samt fiske med snurrevad, snörpvad och ringnot är förbjudet. Fast redskap, som i någon del är högre än 1,5 meter, får i enskilt vatten sättas ut endast efter tillstånd av länsstyrelsen. Om fast redskap utsättes på mer än fem meters vattendjup ska dess strut uppbojas så att den befinner sig högst fem meter under vattenytan. Tillstånd får förenas med de villkor som behövs från fiskevårds-synpunkt. Den som fiskar i allmänt vatten och i vatten där fisket är fritt för var och en får samtidigt använda en nätlängd om sammanlagt högst 100 meter i Vänern, Vättern, Mälaren och Hjälmararen samt 180 meter i Storsjön. Näten får ha ett största djup av tre meter mätt med maskorna sträckta i djupled. Fiske med drivlinor är förbjudet. Vid fiske med ryssjor får högst sex strutar användas samtidigt. Länsstyrelsen får efter ansökan medge den som bedriver yrkesmässigt fiske undantag från en del av bestämmelserna.

Därutöver finns det bestämmelser om minimimått. Fisk får endast fångas om de håller följande minimimått:

Lax	60 cm
Öring	35–60 cm beroende på område
Röding	50 cm
Ål	65 cm
Gös	40–45 cm beroende på område
Harr	35 cm
Kräfta	10 cm

Utöver dessa mer generella bestämmelser finns det särskilda och olika bestämmelser om fredningstider, fredningsområden och fiskemetoder för såväl Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmararen och Storsjön. Exempelvis är fiske efter lax, gös och öring förbjudet i Vänern i vissa områden under vissa perioder.

I 3 kap. finns särskilda bestämmelser om vattendrag som mynnar i Skagerrak och Kattegatt och i 4 kap. bestämmelser för vattendrag som mynnar i Östersjön. Även här finns det särskilda och olika bestämmelser om fiskemetoder, minimimått, fredningstider.

## Analys

Föreskrifterna reglerar fisket i sjöar, vattendrag och kanaler. För dessa områden har Sverige som framgått fullt nationellt handlingsutrymme. EU-rätten berör därför inte dessa föreskrifter. Dessa grundar sig därför också på bemyndiganden i fiskeförordningen. Föreskrifterna avser bemyndiganden om fiskevård, naturvård och verkställighet.

När det gäller fiskevården sker hänsynen till den genom en mängd olika paragrafer. Skälet till den stora mängden är att Fiskeriverket använder olika redskap för att se till fiskevården. Det är fråga om totalförbud för visst fiske, förbud av vissa fiskemetoder, redskapsbegränsningar, tillståndsförfarande, minimimått, fredningstider, fredningsområden osv.

Till detta kommer den komplikationen att bestämmelserna i hög grad varierar geografiskt.

## 5 Tidigare utredningar och pågående arbeten m.m.

Fiske har under de senaste åren debatterats mycket. Det finns därför också en mängd utredningar/rapporter som pågår eller nyligen avslutats och som berör vårt arbete. I detta kapitel ska dessa utredningar/rapporter analyseras. Vidare finns det vissa ställningstaganden från regeringen som landsbygdsstrategin och det miljöpolitiska arbeten som ska beskrivas. Vi ska analysera om och hur dessa arbeten påverkar vårt.

### 5.1 Utredningen om Kustbevakningens befogenheter – förslagen och den fortsatta beredningen

Regeringen beslutade den 25 januari 2007 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av regleringen av Kustbevakningens befogenheter i den brottsbekämpande och ordningshållande verksamheten samt lämna förslag till en modernare och mer ändamålsenlig författningsreglering. Genom tilläggsdirektiv den 4 oktober 2007 fick utredningen i uppdrag att även utreda möjligheten att ge Kustbevakningen förundersökningsrätt när det gäller vissa fiskebrott i syfte att möjliggöra en effektivare lagföring.

I maj 2008 överlämnade utredningen betänkandet Kustbevakningens rättsliga befogenheter (SOU 2008:55).

Utredningen föreslår en ny lag med en samlad och enhetlig reglering av Kustbevakningens och en kustbevakningstjänstemans rättsliga befogenheter som omfattar de tre områdena brottsbekämpning, ordningshållning samt kontroll och tillsyn. Den föreslagna lagen innehåller tydliga och detaljerade regler för den geografiska avgränsningen av Kustbevakningens verksamhetsområde.

Utredningen konstaterar att **brottsbekämpande verksamhet** i första hand är en uppgift för polisen och åklagarväsendet. Dock

anser utredningen att Kustbevakningen, som redan i dag bedriver förundersökning om vissa brott, i ökad utsträckning bör utnyttjas som en resurs vid brottsbekämpning. Kustbevakningen föreslås därför få en utökad självständig rätt att ingripa mot sådan brott som har ett naturligt samband med myndighetens uppdrag att bedriva sjöövervakning. Samtidigt ska myndigheten och dess tjänstemän liksom i dag kunna biträda andra myndigheter med brottsbekämpande uppgifter. Det anförda motiverar enligt utredningen att man delar in Kustbevakningens verksamhet i två skikt, dels ett direkt verksamhetsområde, dels ett indirekt verksamhetsområde.

Det *direkta verksamhetsområdet* ska inrymma Kustbevakningens självständiga brottsbekämpande uppgifter med möjlighet att ingripa direkt, utan någon annan myndighets inblandning. Verksamheten ska bestå av att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, ingripa vid misstanke om brott, utreda brott och beivra brott. Inom detta verksamhetsområde ska Kustbevakningen ha rätt att inleda och också bedriva förundersökning om vissa brott av enkel beskaffenhet. Enligt utredningens förslag ska Kustbevakningens rätt att inleda förundersökning omfatta

- vattenförorening och vissa andra brott som rör miljölagstiftningen,
- brott som rör sjötrafik, sjösäkerhet och sjöfartsskydd,
- brott mot smugglingslagen och sådana författningar som denna lag hänvisar till,
- brott som rör fiske- och jaktlagstiftning m.m.,
- brott mot regler om särskilt skyddsvärda områden,
- brott som berör Sveriges ekonomiska zon och den svenska delen av kontinentalsockeln,
- samt några andra udda brottstyper, bl.a. transport av farligt gods.

Enligt förslaget ska, när Kustbevakningen bedriver förundersökning, samma regler gälla för myndigheten som för en polismyndighet och samma regler för en kustbevakningstjänsteman som för en polisman. Åklagare ska överta ledningen av förundersökningen så snart saken inte är av enkel beskaffenhet eller om det annars finns särskilda skäl. När det gäller kustbevakningstjänstemannens befogenheter innebär förslaget få förändringar jämfört med vad som gäller i dag. Däremot föreslås regleringen av åtgärder under förundersökningen gälla generellt, dvs. det ska inte längre enbart bero på brottstypen om en viss åtgärd får vidtas eller inte. Vidare samlas regleringen, som i dag

är utspridd i flera olika lagar, i den nya lagen och anpassas dels till vad som gäller när en polisman eller tulltjänsteman vidtar motsvarande åtgärd, dels till att verksamheten huvudsakligen bedrivs till sjöss.

Med det *indirekta verksamhetsområdet* avses det område inom vilket Kustbevakningen och dess tjänstemän kan biträda en annan myndighet. När Kustbevakningen faktiskt befinner sig på eller i närheten av en brottsplats ska myndigheten, som biträde åt en annan myndighet och med denna myndighets samtycke, kunna göra omedelbara ingripanden mot brott som annars ligger utanför Kustbevakningens självständiga verksamhetsområde. Myndigheten och dess tjänstemän föreslås också kunna biträda förundersökningsledare i större utsträckning än i dag.

I utredningen framhålls att de utökade möjligheterna att inleda och bedriva förundersökning innebär att färre myndigheter engageras i varje enskilt ärende och att detta får särskild betydelse för fiskerikontrollen. Det resonemang som förs är följande. Förslaget innebär att sådana fiskebrott som Kustbevakningen upptäcker i större utsträckning kommer att kunna utredas direkt på platsen. I de fall där det krävs fortsatt utredning ökar förutsättningarna för att detta kan ske snabbt och effektivt. Kustbevakningen – i motsats till polisen – behöver inte lägga enklare brott åt sidan till förmån för bl.a. brott med frihetsberövande. Eftersom handläggningstiden hos åklagare normalt är ganska kort, finns det goda skäl att anta att fler fiskebrott kommer att leda till lagföring. En snabbare handläggning påverkar Fiskeriverkets möjligheter att ingripa genom återkallelser av licenser och tillstånd. Snabb lagföring minskar risken för att brott preskriberas och ger också normalt mer adekvata påföljder.

Beträffande den **ordningshållande verksamheten** anges att detta område även fortsättningsvis i första hand ska vara en uppgift för polisen. Däremot anser utredningen att Kustbevakningen, som redan i dag har vissa uppgifter och befogenheter att ingripa mot ordningsstörningar och förhindra brott, i ökad utsträckning bör kunna utnyttjas som resurs. Liksom för den brottsbekämpande verksamheten föreslår utredningen att den ordningshållande verksamheten skiftas i ett *direkt verksamhetsområde*, som innehåller Kustbevakningens självständiga uppgifter i ordningshållningen, och i ett *indirekt verksamhetsområde*, inom vilket Kustbevakningen får rätt att, efter överenskommelse i det enskilda fallet, biträda en polismyndighet med ordningshållning i en oförutsedd situation eller vid en planerad större insats.

Inom området för **kontroll och tillsyn** konstaterar utredningen att det inte är möjligt att skapa en samlad befogenhetsreglering för Kustbevakningen och dess tjänstemän. Det främsta skälet till detta är att området berör många myndigheter och spänner över ett alltför stort antal författningar av vitt skilda slag för att en samlad reglering ska vara rimlig. Enligt förslaget bör därför de närmare rättsliga förutsättningarna för kontroll och tillsyn även fortsättningsvis framgå av den särskilda författning som ligger till grund för åtgärden. Däremot föreslås att det i den nya lagen införs en särskild regel om proportionalitet mellan åtgärden och det intrång eller men som åtgärden innebär för enskilda. Vidare innefattar förslaget en generell regel om en kustbevakningstjänstemans rätt att preja, borda och, i sista hand, inbringa fartyg till hamn för att genomföra kontroll.

Utredningens förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

## 5.2 Regeringens landsbygdsstrategi och det miljöpolitiska arbetet

I våra direktiv står det att vi bör beakta regeringens arbete med landsbygdsstrategin och det miljöpolitiska arbetet.

### Landsbygdsstrategin

Regeringen överlämnade i juni 2006 en nationell strategi för landsbygdsutvecklingen till Europeiska kommissionen. Strategin anger den övergripande inriktningen av det kommande landsbygdsprogrammet för 2007–2013. Följande framgår:

Regeringens övergripande mål för landsbygdspolitiken och för insatserna inom politikområdet är en ekonomiskt, ekologiskt och socialt hållbar utveckling av landsbygden. Detta är ett mål som också ska vara styrande under nästa programperiod.

Regeringens förslag till det kommande landsbygdsprogrammets övergripande strategiska inriktning kan sammanfattas i fyra punkter:

- Fokus på åtgärder som främjar företagande, tillväxt och sysselsättning på landsbygden och som stärker landsbygdens konkurrenskraft.
- En fortsatt hög miljöambition och fokus på åtgärder som bidrar till att miljömål med koppling till lantbruket och landskapets natur- och kulturvärden uppfylls.



- Programmet ska främja en god utveckling av landsbygden som helhet. Detta förutsätter en ökad bredd av näringslivet och ett ökat fokus på landsbygdens resurser som till exempel attraktiva miljöer för boende och rekreation samt på lokal service och infrastruktur. Lokalt engagemang och deltagande från flera målgrupper ska stödjas.
- En helhetssyn på landsbygden ska eftersträvas i planering och genomförande.

Det regionala inflytandet över hur åtgärderna tillämpas och genomförs bör öka.

Strategin anger några prioriterade utvecklingsområden som ska kunna stödjas genom programmets olika åtgärder.

Regeringen anser att produktionen av livsmedel med olika mervärden bör utvecklas. Redan i dag finns det en ökad efterfrågan hos konsumenterna för ekologiskt producerade livsmedel. Den lokala, regionala och/eller småskaliga produktionen och förädlingen av livsmedel bidrar också till att öka företaget på landsbygden.

För att öka tillväxten på landsbygden behöver nya varor och tjänster som har anknytning till jord- och skogsbruket utvecklas. Förnybar energi, turism och rekreation, servicetjänster och entreprenadverksamhet är områden som regeringen bedömer ha utvecklingsmöjligheter.

Det är även viktigt att stärka kunskapsförsörjningen från universitet, högskola och forskning. Det behövs konkreta åtgärder som underlättar för rådgivare och lantbrukare att ta del av relevanta forskningsresultat. Innovation och entreprenörskap ska också stödjas.

I dag är flera grupper i samhället som unga, kvinnor och personer med utländsk bakgrund underrepresenterade inom jord- och skogsbrukssektorn. Regeringen menar att dessa grupper behövs i de areella näringarna. Både för att stärka jämställdheten och för att utveckla landsbygdsområdenas ekonomiska och sociala liv.

De areella näringarna har en stor potential för en resurseffektiv production med minimal miljöpåverkan. De har också en nyckelroll i omställningen till en hållbar samhällsutveckling inklusive energiförsörjning. De har även en central roll som förvaltare av ett värdefullt natur- och kulturlandskap, där av tradition betesmarker är en viktig prioritering.

(Sveriges nationella strategi för landsbygdsutveckling,  
[www.regeringen.se](http://www.regeringen.se))

## Analys

För vår del har landsbygdsstrategin den betydelsen att den betonar vikten av lokal/regional och småskalig produktion, vilket förstås kan vara det kustnära fisket eller fisket i sjöar. Vidare förespråkas ett regionalt inflytande, vilket exempelvis skulle kunna vara samförvaltning. Vi kommer att återkomma till det i avsnitt i 9.1.

## Det miljöpolitiska arbetet

År 1999 antog riksdagen 15 nationella miljökvalitetsmål. Målen beskriver hur samhällsutvecklingen ska vara miljömässigt hållbar. I november 2005 lades miljökvalitetsmålet ”Ett rikt växt- och djurliv” till de redan antagna. Sedan dess bedrivs Sveriges miljöarbete utifrån dessa 16 uppsatta miljökvalitetsmål. Målen syftar till att främja människors hälsa, värna den biologiska mångfalden och naturmiljön, ta till vara kulturmiljön och de kulturhistoriska värdena, bevara ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga samt trygga en god hushållning med naturresurserna. Målen är allmänt formulerade. Därför har de preciserats genom ett 70-tal delmål. Delmålen anger inriktning och tidsperspektiv. För att få en tydlig ansvarsfördelning i miljömålsarbetet har regeringen utsett en ansvarig myndighet för vart och ett av de 16 målen. De 16 målen är :

1. Begränsad klimatpåverkan
2. Frisk luft
3. Bara naturlig försurning
4. Giftfri miljö
5. Skyddande ozonskikt
6. Säker strålmiljö
7. Ingen övergödning
8. Levande sjöar och vattendrag
9. Grundvatten av god kvalitet
10. Hav i balans samt levande kust och skärgård
11. Myllrande våtmarker
12. Levande skogar
13. Ett rikt odlingslandskap
14. Storslagen fjällmiljö
15. God bebyggd miljö
16. Ett rikt växt- och djurliv

Målen ska vara uppfyllda till år 2020. För vår del är målen 8, 10, och 16 av främsta intresse, dvs. målen om levande sjöar och vattendrag, hav i balans samt levande kust och skärgård och ett rikt växt- och djurliv av intresse. Fiskeriverket ansvarar delvis för målen levande sjöar och vattendrag och hav i balans samt levande kust och skärgård. Naturvårdsverket har det övergripande ansvaret.

Det är Miljömålsrådet som utvärderar hur arbetet med miljökvalitetsmålen bedrivs. Varje sektorsmyndighet utarbetar ett underlag som sedan analyseras av Miljömålsrådet. Utvärderingen ska ge under-

lag för regeringens arbete med miljömålspropositionen. En sådan proposition ska läggas fram under våren 2010. Miljörådet gjorde sin utvärdering i mars 2008. Slutsatsen blev att Miljömålsrådet bedömer att fler än hälften av miljö kvalitetsmålen är mycket svåra eller inte möjliga att nå inom tidsramen. För flera mål brådskar det att vidta åtgärder, om den kvalitet i miljön som målet avser ska vara möjlig att nå inom överskådlig tid eller kanske över huvud taget (jfr Miljömålsrådets rapport [www.miljomal.nu](http://www.miljomal.nu)). För målet Levande sjöar och vattendrag anfördes detta:

Miljömålsrådet bedömer att det är möjligt att nå miljö kvalitetsmålet Levande sjöar och vattendrag till år 2020 om de areella näringarna (till exempel jordbruk och skogsbruk) förstärker sin miljöhänsyn och om fler åtgärder sätts in för att nå delmålen. Det är också avgörande att länsstyrelsernas resurser för arbetet med miljömålet inte minskar.

Arbetet med att skydda naturmiljöer och restaurera vattendrag har förstärkts från och med 2006. Mer pengar har satsats på naturvård i sötvatten och det finns strategier och bättre kunskaper för arbetet. Samtidigt har vattenförvaltningen tagit form och åtgärder inom ramdirektivet för vatten kommer ge ökade möjligheter att nå Levande sjöar och vattendrag. Miljömålsrådet bedömer att det på sikt leder till en ökad biologisk mångfald och en ökad hänsyn till natur- och kulturmiljövärden.

För målet hav i balans samt levande kust och skärgård var utvärderingen mer pessimistisk. Följande angavs:

Miljömålsrådet bedömer att det blir mycket svårt att nå miljö kvalitetsmålet Hav i balans samt levande kust och skärgård till år 2020 även om fler åtgärder sätts in. De marina ekosystemens återhämtningsförmåga är avgörande för när miljö kvalitetsmålet kan vara uppnått i sin helhet. Möjligen kan förutsättningarna för en god havsmiljö vara uppfyllda till år 2020.

Trots stora insatser under de senaste trettio åren är miljö tillståndet i Östersjön och Västerhavet fortsatt dåligt. Fortfarande är läget mycket allvarligt för flera fiskarter och bestånd. Ålen är rödlistad och akut hotad, och bifångster av fisk, fåglar och marina däggdjur är fortfarande ett problem. Orsaken till överexploateringen av fiskresurserna är i grunden en alltför stor och effektiv fiskeflotta.

Samtidigt finns också trender i positiv riktning, till exempel att arbetet med att bilda marina naturreservat och fiskefria områden går framåt och att de illegala utsläppen av olja i Östersjön minskar.

Även för en levande kust och skärgård finns det stora svårigheter. Sommarstugeområden förvandlas till områden med permanent boende och trycket från bebyggelse, friluftsliv och turism ökar, samtidigt som andra områden avfolkas.

Även om många åtgärder kan och ska vidtas på nationell basis är EU-samarbetet och det internationella samarbetet avgörande för att miljö-kvalitetsmålet Hav i balans samt levande kust och skärgård ska kunna nås. Utsläppskällor i andra länder bidrar i hög grad till föroreningen av haven. Sverige är beroende av internationella överenskommelser för att utsläppen till haven av giftiga eller övergödande ämnen ska minska, för att nödvändiga regleringar inom fisket ska genomföras och för att höja säkerheten och öka miljöhänsynen inom sjöfarten.

(jfr [www.miljomal.nu](http://www.miljomal.nu))

### 5.3 Ny lagstiftning om överlåtbara fiskerättigheter

Som framgått tidigare är det såväl EU:s som svenska regeringens uppfattning att den svenska fiskeflottan måste minskas. Skälet skulle vara att med färre yrkesfiskare skulle lönsamheten inom fisket öka. Beräkningar från såväl Fiskeriverket som fiskenäringen pekar på att flottan, för att kunna konkurrera internationellt borde halveras. Vidare skulle en minskad fiskeflotta kunna innebära ett minskat fisketryck vilket skulle kunna ge ett hållbarare fiske. Som ett led i detta föreslog Fiskeriverket i en rapport under 2007 att det skulle införas ett system med överförbara individuella fiskemöjligheter inom det pelagiska fisket. Rapporten hade utarbetats i samråd med fiskenäringen. Följande framgår av rapporten:

Med pelagiskt fiske avses fiske efter sill, skarpsill, makrill, taggmakrill, blåvitling och tobis. Den pelagiska fiskeflottan består av 80 fartyg som erhållit s.k. årsransoner av pelagiskt fiske. Beståndssituationen är inte kritisk för dessa fiskslag. Den alltför stora flottkapaciteten i förhållande till tillgängligt fångstutrymme har dock bidragit till att lönsamheten har varit otillfredställande under senare år. Staten kan ge delvis EU-finansierad skrotningsbidrag för anpassning av fiskeflottan. De belopp som kan beviljas är inte tillräckliga för att möjliggöra ett utträde ur flottan på ett godtagbart ekonomiskt sätt. Det behövs därför ytterligare omstrukturering. Genom att införa ett system med individuella överförbara fiskemöjligheter kan ekonomiska förutsättningar skapas som möjliggör för fiskefartyg att avveckla fartyg under godtagbara ekonomiska förhållanden. Utgångspunkten är att omstruktureringen av den pelagiska flottan på detta sätt kan finansieras av näringen.

Som framgått av kapitel 4 administreras fiskerinäringen i dag genom tre olika typer av tillstånd, yrkesfiskelicens, fartygstillstånd och särskilda tillstånd. För yrkesfiskelicens och fartygstillstånd gäller den begränsningen att de endast kan beviljas fysiska personer. Fiskeri-

verket föreslog i sin rapport att de individuellt överlåtbara kvoterna skulle tilldelas fartygstillståndshavaren, vilket därmed alltid skulle behöva vara en fysisk person. En svårighet skulle då vara att det inte alltid skulle finnas en direkt koppling mellan innehavaren av de individuellt överlåtbara kvoterna och fartygsägaren, eftersom denne ofta skulle kunna vara en juridisk person. En farhåga i rapporten var också att en introduktion av överlåtbara fiskemöjligheter i Sverige skulle kunna leda till ägarkoncentration.

Fiskeriverkets rapport har remissbehandlats. Flertalet remissinstanser inklusive Sveriges Fiskare Riksförbund (SFR) ställde sig bakom förslaget. Länsstyrelsen i Gävleborgs län ansåg att förslaget var behäftat med vissa risker och ansåg i stället att allmänna resurser bör fördelas som enskilda kvoter. Naturvårdsverket ansåg att en mer genomgripande miljökonsekvensbeskrivning av förslaget borde göras. Ekonomistyrningsverket (ESV) tillstyrkte förslaget, men anförde att det utifrån bolagsrättsliga, sakrättsliga och skatterättsliga aspekter skulle vara mer fördelaktigt om fiskerättigheten kunde fördelas direkt på juridisk person, t.ex. fartygsägaren, vilket dock skulle kräva en ändring av fiskelagen. ESV ansåg därför att frågan borde utredas vidare.

Regeringen utredde därefter i en departementsskrivelse frågan vidare. Uppdraget var detta:

Tilldelningen av kvot kommer att utgöra en form av egendom som är avsedd att överlätas mellan enskilda och således medföra rättsverkningar mellan dem. Det behöver utredas vilken typ av egendom som tilldelningen av kvot kan anses utgöra, liksom de sakrättsliga aspekterna på de överlåtbara kvoterna, vad som gäller vid konkurs och utmätning och om en tilldelning kan ställas till säkerhet för lån. Innebörden av förslaget i skatterättsligt hänseende borde också klarläggas. Det borde vidare utredas om handeln med de överlåtbara kvoterna kräver ett rättsligt ramverk som garanterar att handeln kan ske på ett säkert sätt utan rättsförluster.

Uppdraget redovisades i Ds 2008:45.

Av denna framgår följande:

Det föreslås en särskild lag om överlåtbara fiskerättigheter. Skälet till att förslaget ska lagregleras i en särskild lag och inte i fiskelagen är vår pågående utredning om fiskelagen och att ambitionen är att möjligheten till överlåtbara fiskerättigheter ska kunna gälla redan från 1 januari 2009. Det anges dock vidare att denna särskilda lag sedan ska kunna inarbetas i en ny fiskevårdslag på sätt som Fiske-  
lagsutredningen finner lämplig (jfr s. 56–57).

Syftet med lagen är att få en struktur i den svenska fiskeflottan i det pelagiska yrkesfisket som främjar bevarandet av fiskeresurserna och ett i övrigt hållbart fiske. Enligt lagen ska de fiskerättigheter som följer av Fiskeriverkets särskilda fisketillstånd för en yrkesfiskare med fartygstillstånd att bedriva fiske helt eller delvis kunna överlåtas till en annan yrkesfiskare med fartygstillstånd. Fiskeriverket ska godkänna överlåtelsen. De överlåtbara fiskerättigheterna ska vara tidsbegränsade och gälla för en tid av tio år. Med hänsyn till osäkerheten om beståndsutvecklingen och andra händelser ska Fiskeriverket kunna besluta att rättigheterna tillfälligt inte ska gälla eller att de ska återkallas. Ett beslut angående överlåtbara fiskerättigheter i enskilda fall ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Den föreslagna lagen bedöms kunna träda i kraft den 1 januari 2009. Införandet av en lag om överlåtbara fiskerättigheter bedöms inte fordra särskilda regler i lagen eller på annat håll om pantsättning, utmätning eller konkurs. Inte heller bedöms att fiskerättigheter ska kunna övergå till eller utnyttjas av ett dödsbo eller övergå genom annat familjerättsligt fång. Överlåtbara fiskerättigheter förutsätter inte ändringar i skattelagstiftningen (jfr sammanfattningen).

Förslaget har remissbehandlats och svar har inkommit från 32 remissinstanser. Överlag är de positiva till förslaget. De flesta tillstyrker eller lämnar förslaget utan erinran. Några har synpunkter på att underlaget inte är tillräckligt. Kustbevakningen menar att det saknas en djupare analys av hur förändringen kommer att påverka den svenska flottkapaciteten. Länsstyrelsen i Gotlands län menade att det saknades en analys om och hur de föreslagna förändringarna bidrar till att uppnå långsiktigt hållbara bestånd av de aktuella arterna. Utan att en sådan relation tydligt föreligger riskerar förändringen endast att leda till en ökad koncentration och kapacitetsökning. Om en sådan långsiktighet inte kan påvisas bör förslaget avvisas eller omarbetas. Länsstyrelsen saknade också tydlighet om hur alltför stor koncentration och bristande regional balans skulle motarbetas. Länsstyrelserna i Blekinge och Skåne län instämde delvis i den kritiken. Även Uppsala universitet och WWF ansåg det vara oklart om hur de föreslagna åtgärderna automatiskt leder till ett minskat fisketryck. Fiskeriverket anser att frågan om att möjliggöra överlåtbara fiskerättigheter även i andra fisken än det pelagiska snarast bör utredas. Verket delar uppfattningen om att fartygstillståndshavaren inom ramen för den nuvarande fiskelagen framstår som den legitimerade företrädaren för fiskeföretagens fartyg och att fiskerättigheterna därför bör tilldelas denne och inte fartygets ägare.

När det gällde frågan om att förslaget tillsvidare skulle återfinnas i en särskild lag påpekade länsstyrelsen i Skåne att även om det är lämpligt bör man beakta att Fiskelagsutredningens möjligheter att påverka införandet och utformningen begränsas.

Därefter har regeringen den 19 mars 2009 överlämnat en proposition till riksdagen på grundval av departementsskrivelsen. Lagen trädde i kraft den 1 augusti 2009, lag (2009: 866) om överlåtbara fiskerättigheter.

Innehållet är följande:

De överlåtbara fiskerättigheterna ska avse fiske efter sill, skarpsill, makrill, taggmakrill, blåvitling och tobis.

Av den del av den nationella fiskekvoten som görs tillgänglig för pelagiskt fiske genom individuella kvoter, får Fiskeriverket för yrkesfiskare med fartygstillstånd bestämma en överlåtbar andel (fiskerättigheter). Andelens storlek ska fastställas av Fiskeriverket med ledning av omfattningen av yrkesfiskarens tidigare fiske under en referensperiod. Fiskerättigheter får överlätas till en annan yrkesfiskare med fartygstillstånd, om överlåtelsen inte motverkar syftet med lagen. Fiskeriverket ska godkänna överlåtelserna.

För att motverka en alltför stor ägarkoncentration begränsas en yrkesfiskares högsta innehav av fiskerättigheter.

En överlåtbar fiskerättighet ska vara tidsbegränsad och ska gälla för en tid av tio år. Fiskeriverket ska kunna besluta att rättigheterna dras in eller begränsas om innehavarens fartygstillstånd återkallas eller begränsas.

### **Analys av sambandet mellan förslaget och vårt uppdrag**

Förslaget innebär att den allmänna resursen fiske ställs till förfogande för privaträttslig handel med syfte att delar av fiskeflottan ska kunna avvecklas under godtagbara ekonomiska förhållanden. Det anges att en effekt av en minskad flotta skulle vara att fisketrycket totalt skulle minska och att det därmed skulle vara mer hållbart.

Eftersom förslaget har beretts i särskild ordning saknas det i grunden skäl för oss att ha synpunkter på om förslaget är bra eller dåligt. Det är dock tänkbart att förslaget i vissa delar kan komma att strida mot ställningstaganden från oss. Nedan ska försöka benas ut vilka dessa kan vara.

Inledningsvis har vi i kapitel 4 analyserat att det inom fiskeförvaltningen krävs tre olika former av tillstånd, yrkesfiskelicens, far-

tygstillstånd och det särskilda tillståndet. Vår uppfattning är att det nuvarande systemet med tre olika tillstånd är komplicerat och byråkratiskt. Det framstår som angeläget att utreda om detta är möjligt att förenkla. Vi kommer att föreslå att yrkesfiskelicensen och fartygstillståndet förs samman till ett tillståndskrav, jfr. vidare 9.1.5. I den särskilda lagen är överlåtbara fiskerättigheter kopplade till fartygstillståndet. Det betyder att lagen om överlåtbara fiskerättigheter måste anpassas till vårt förslag om fiskelicens. Vidare måste även en hel del andra lagjusteringar göras för att den ska kunna arbetas in i den nya fiskevårdslagen, se vidare lagkommentaren, kapitel 11.

Genom den särskilda lagen tillkommer dock också ytterligare ett tillståndskrav, en fjärde form av tillstånd, i framtiden måste Fiskeriverket godkänna överlåtelse om individuella kvoter. Att det i nuläget tillkommer en tillståndsform skulle alltså kunna sägas strida mot våra ambitioner att förenkla tillståndskraven. En förändring av detta skulle dock behöva innebära en mer genomgripande förändring av den nya lagstiftningen, vilket vi med hänsyn till att lagen utarbetats i särskild ordning och nyligen trätt i kraft inte bedömer som lämpligt.

Slutligen kan anföras att det är det en av våra huvuduppgifter att undersöka vilka möjligheter det finns att ta större regional hänsyn vid fördelning av fiskerättigheter. Hos remissinstanserna fanns förhållanden för att förslaget skulle kunna skapa en regional obalans. Vi kommer att återkomma till det.

## 5.4 Regional och lokal samförvaltning

Regeringen uppdrog den 19 juni 2004 till Fiskeriverket att leda och samordna minst fem pilotprojekt som syftar till att utveckla en lokal eller regional samförvaltning av fisket. I uppdraget angavs att minst två av initiativen skulle vara i sötvatten, samt att uppdraget skulle genomföras och redovisas före utgången av år 2006.

Som skäl för detta anfördes följande:

I regeringens proposition Kust- och insjöfiske samt vattenbruk (2003/04:51) framförs behovet av att skapa nya strukturer och arbetsformer på nationell och regional nivå för att, inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken och annan internationell förvaltning, möjliggöra effektivare förvaltningsformer. I detta ligger ökat deltagande av företrädare för fiskerinäringen, miljö- och fiskevården, forskningen och andra intressenter såsom sport- och fritidsfisket samt fisketurism. En rad studier har visat hur lagar och regleringar har betydligt större



möjligheter att efterlevas om de uppfattas som legitima. För att detta skall kunna uppnås krävs att förvaltaren försöker skapa en gemensam syn på de problem som avses lösas, att involvera berörda, att det förväntade utfallet av regleringarna uppfattas som rättvist och att resultatet av åtgärden uppfattas som effektivt och ger ett betydande bidrag till att lösa problemen. Erfarenheter har visat att en mer öppen dialog och ett utvecklat förankringsarbete är nödvändigt. På så vis kan berörda aktörers olika erfarenheter och kunskaper utnyttjas för att kunna ta hänsyn till de förhållanden som råder i ett specifikt vattenområde.

Regeringen anser att det finns väsentliga fördelar med att utveckla samarbetsformer och beslutsprocesser kring förvaltningen inom ramen för de möjligheter som finns för Sverige att reglera fisket i kustområdena. Försök pågår i några fall med bred lokal förankring, däribland kan nämnas Koster/Väderöfjorden och Gullmarsfjorden.

Det finns ingen tydlig definition av begreppet lokal eller regional samförvaltning och det har använts i en rad olika betydelser. Gemensamt för dessa modeller är någon form av delat ansvar för förvaltningen mellan staten och olika nyttjandegrupper där dessa grupper påverkar och delar kontrollen över utvecklingsinitiativ och de beslut och resurser som påverkar dem. Syftet är att underlätta utformande och genomförande av policy, mål och strategier vilket stärker legitimiteten för de beslut som fattas. Detta är även ett huvudtema i de regionala skärgårdsprogrammen och en försöksverksamhet föreslås även i betänkandet Levande skärgård (SOU 2000:67).

Eftersom yrkesfisket, vattenbruket och fritidsfisket endast utgör en del av de aktiviteter som bedrivs i kustområdena bör förvaltningen av dessa näringar samordnas med annan verksamhet, såsom exempelvis fisketurism, så långt det är möjligt. Exploateringen av kustmiljöerna har lett till både ekologiska störningar och samhällsekonomiska och kulturella problem. Med syfte att nå långsiktigt hållbar utveckling i de europeiska kustområdena har EU utarbetat en plan för integrerad kustzonsförvaltning. En viktig del i denna plan är att undvika konflikter mellan bruk och värn. Problemet i fiskeriförvaltningen är därmed inte endast kopplat till de svårigheter som uppstår när man skall förvalta en resurs som tillhör alla, utan också när man skall förena målet ekonomisk avkastning med att upprätthålla livskraftiga bestånd.

Till detta kommer även den sociala dimensionen. Binärningar, fritidsaktiviteter, mänsklig samvaro, kulturella värden m.m. har mycket stor betydelse och såväl regionala som lokala sociala förhållanden kan utgöra mycket starka drivkrafter som påverkar det bedrivna fisket. En förvaltning som inte beaktar dessa sociala aspekter kommer att ha svårt att lyckas, även om den är rationell ur biologisk och/eller ekonomisk synvinkel. Det finns därför starka skäl till att på regional och lokal nivå stärka samarbetet mellan myndigheter, olika kategorier fiskande, forskare och andra berörda intressenter.

För att genomföra en lokal och regional förvaltning bör ett antal frågeställningar klaras ut, exempelvis vilka uppgifter som skall lämnas till samförvaltningen, vilka parter som skall ingå i samarbetet, om det

är ett vattenområde som regleras eller fisken på en eller flera utpekade fiskarter eller en kombination av dessa, i vilka former en reglering skall ske samt hur kontroll av efterlevnad skall bedrivas.

Den geografiska utbredningen av förvaltningen har betydelse för hur omfattande delegeringen av förvaltningen till en lokal nivå kan vara. Ju mindre området är, desto större påverkan har yttre faktorer som självförvaltningen inte råder över. Ju större det är, desto större är risken att fördelarna med lokalt anpassade regler går förlorade. Den lokala eller regionala fiskeriförvaltningen behöver inte grundas på den regionala och lokala administrativa uppdelning som finns i Sverige genom länsstyrelser och kommuner utan bör främst anpassas efter biologiska, sociala och ekonomiska kriterier. Valet av det geografiska området påverkas även av i vilka områden Sverige självt kan reglera fisket. Möjligheterna att, på helt frivillig grund, införa regler som gäller ut till 12 sjömil från baslinjen, bör kunna beaktas inom ramen för en lokal eller regional samförvaltning. Val av beslutsnivå kan bero på den kompetens och det engagemang som finns. Det kommer fortsatt att krävas att den centrala nivån (Fiskeriverket) och den regionala nivån (länsstyrelsen) respekterar Sveriges åtaganden inom den gemensamma fiskeripolitiken liksom andra internationella åtaganden såsom EU:s art- och habitatdirektiv samt övergripande nationella mål såsom miljö kvalitetsmålen. Vidare måste konflikthantering fungera med exempelvis möjlighet till överklagande hos högre instans.

En annan viktig aspekt är att den lokala kunskapen om fisket och biologiska förhållanden ytterligare kan tas till vara. För att en fungerande lokal och regional förvaltning skall kunna genomföras krävs ett gott biologiskt underlagsmaterial. Innan regleringar etc. kan fastställas måste det därför finnas tydliga krav på målsättningen för beståndsutvecklingen med utgångspunkt i försiktighets- och ekosystemansatsen som de svenska miljömålen. I detta arbete skall hänsyn tas till såväl kvoterade som okvoterade bestånd. Kompletterande socioekonomiska och kulturella indikatorer bör inkluderas.

Som beskrivits är utvecklingen av en lokal och regional samförvaltning en komplex process med ett flertal variabler att ta ställning till. Detta faktum får dock inte fördröja en sådan utveckling. Konkreta projekt skall genomföras utifrån tillgänglig kunskap, vilket leder till en uppbyggnad av erfarenheter som kan utnyttjas för att ytterligare utveckla samförvaltning runt om i landet.

I diskussionerna kring en regional och lokal samförvaltning av fiskeresurserna aktualiseras frågan om fördelning av den nationella resursen. Det kan exempelvis göras via kvoter för olika slag av fisken, regionala kvoter eller kvoter relaterade till det enskilda fiskeföretaget. Det kan också exempelvis göras genom kvoter för det lokala respektive det långväga fisket. Grunden i ett sådant förfarande är att tydligare nyttjanderättigheter kan främja ett hållbart fiske och skapa förutsägbarhet. Enskilda fartygsägare och yrkesfiskare kan förflytta fokus från att fånga så stor andel av kvoten som möjligt till att öka värdet på varje fångat kilo fisk. En stabil och långsiktig fördelning av kvoterna mellan

olika nyttjare kommer även att synliggöra den överkapacitet som finns inom vissa fisken. I ändringarna av fiskelagen (prop. 2002/03:41) vidgas bemyndigandet att meddela föreskrifter för fiskevården till att gälla också föreskrifter för fiskets bedrivande. Ett av skälen är Fiskeriverkets ansvar för den regionala utvecklingen. Regionala hänsyn kan göra det motiverat att meddela föreskrifter om särskild fördelning av fiskeresurser eller att fisket skall ske inom vissa bestämda områden. Således finns numera förutsättningar för en sådan fördelning och regeringen anser det lämpligt att detta beaktas i project rörande lokal eller regional förvaltning. Inom ramen för ett hållbart resursnyttjande är det angeläget att avvägningen mellan olika kategorier av fiskande bidrar till uppfyllandet av de politiska målen.

(Jfr Regional och lokal samförvaltning av fiske, Fiskeriverket 2006, Bilaga 2. )

Verket överlämnade i december 2006 rapporten ”Regional och lokal samförvaltning av fiske” till regeringen.

Sex olika samförvaltningsinitiativ bildades. Dessa är:

1. Gotlands samförvaltningsinitiativ
2. Hallands samförvaltningsinitiativ
3. Kustlandets samförvaltningsinitiativ
4. Norra Bohusläns samförvaltningsinitiativ
5. Ume–Vindelälvens samförvaltningsinitiativ
6. Vätterns samförvaltningsinitiativ

Ett genomgående problem var att dessa initiativ helt saknade ramar. Eftersom det var försöksprojekt initierat av Fiskeriverket fanns inget regelverk tillgängligt för hur initiativen skulle organiseras. Initiativen hade därför inga möjligheter att fatta beslut med juridiska konsekvenser.

Följden blev att initiativen – med stöd från Fiskeriverket – organiserade sig efter vad som i de enskilda fallen ansågs lämpligt. De olika initiativen valde också själva ut de frågor de ville arbeta med. Eventuella slutsatser från initiativen lämnades vidare som förslag till Fiskeriverket.

Enligt Fiskeriverkets rapport arbetade initiativen med följande frågor:

- SFI Gotland har inkommit med förslag till Fiskeriverket om nya fredningstider och till Östersjö RAC om en ny förvaltningsform för piggvar.

- SFI Halland har aktivt deltagit i undersökningar med syfte att utforma en ny förvaltningsmodell.
- SFI Kustlandet har engagerat lokala brukare som tidigare inte samarbetat i en mängd varierande aktiviteter för att stärka fiskbestånden. Man har också diskuterat fredningstider och uttagsbegränsningar.
- SFI Norra Bohuslän har utbildat fiskare i marinekologi samt identifierat specifika frågor som man vill att Fiskeriverket, Kustbevakningen, andra myndigheter och forskningscentra ska lägga fokus på för att fisket ska bli mer hållbart.
- SFI Vättern diskuterar tillsyns- och tillträdesformer och utformar för närvarande en förvaltningsplan.
- SFI Ume-Vindelälven har startat en omfattande förankringsprocess, bildat ett råd för ett stort område och parallellt anordnat studiecirkel i fiskevård.

Fiskeriverket sammanfattar i sin rapport att det sätt att organisera fiskeriförvaltningen som samförvaltningsinitiativen visar bör vidareutvecklas av myndigheten och andra berörda parter för att på sikt institutionaliseras. Verket föreslog vidare bl.a. att vår utredning skulle få i uppdrag att utreda vilka legala hinder och möjligheter som föreligger för en samförvaltning av fiskeresurser som förenar kravet på en utökad intressentmedverkan med beaktandet av internationella åtaganden (t.ex. EU:s regler) och relaterade nationella mål. Vidare föreslog verket att regeringen ger Fiskeriverket i uppdrag att fortsätta följa gamla och nya samförvaltningsinitiativ och genomföra en utvärdering 2011.

Något sådant uppdrag har dock regeringen inte gett Fiskeriverket. Regeringen har inte heller gett oss i uppdrag att utreda de legala hindren osv. för en samförvaltning. Det som vi däremot fått i uppdrag att beakta är Fiskeriverkets förslag om bl.a. regional och lokal samförvaltning.

Utredningen sammanträffade under hösten 2008 med företrädare för samförvaltningsinitiativen Norra Bohuslän, Gotland och Halland. Följande framkom:

### Samförvaltningsinitiativet Gotland

Initiativet bestod av företrädare för yrkesfiskarna, husbehovsfiskarna, sportfiskarna, fiskevattenägare, Länsstyrelsen samt Fiskeriverket. Vidare deltog forskare. En viktig tanke var att man genom samtal och andra åtgärder skulle kunna få en gemensam syn på beståndssituationen. Man avstod inom gruppen medvetet från att diskutera torsk och sill, eftersom det ansågs vara alltför konfliktladdat. I stället började man med att prata om piggvar. Arbetet påbörjades i januari 2005 och man hade fram till Fiskeriverket lämnade sin rapport i december 2006 möten månadsvis. Mötena var mycket givande, eftersom det gav en förståelse för parternas olika roller. Den man konkret åstadkom genom förslag till Fiskeriverket var en fredningstid för siken. Arbetsmässigt insåg man att ett fungerade arbete krävde ett sekretariat och därmed även en finansiering. Frustrerande var att initiativet saknade verktyg för att åstadkomma förändringar. Ett genomgående problem är att det är svårt att arbeta regionalt, eftersom lagstiftningen är nationell. Efter rapporten färdigställd har det blivit svårare att arbeta, eftersom initiativets tillvaro är osäker. Fortfarande träffas gruppen några gånger per år.

### Samförvaltningsinitiativet Halland

Initiativet i Halland påbörjade sitt arbete sommaren 2005. Initiativtagare var fiskenäringen i Halland, Länsstyrelsen Halland och Region Halland men också husbehovsfisket och sportfisket m.fl. har deltagit i arbetet. Syftet var att i en bred sammansatt grupp arbeta med regional samförvaltning inom fisket för ökad hållbarhet och lönsamhet genom nya idéer och förädling. Därefter har initiativet arbetat i olika delprojekt med bl.a. produkt, marknad och lönsamhets frågor havdagsförsök, design av försöksfiske med kommersiella fiskefartyg för kompletterande beståndsuppskattningar, förslag till heltäckande fångstrapportering för fritidsfisket, nätverksbyggande och kompetenshöjning. Ett övergripande mål var att få en uthållig förvaltning av fisket.

Det som var positivt var att samarbetet mellan fiskare och forskare var framgångsrikt, vilket medförde att man kunnat genomföra delprojekt tillsammans. Inledningsvis lades mycket kraft på för – försök med havdagar inför ett planerat storskaligt försök med havdagar i Kattegatt som på sikt skulle kunna ersätta dagens förvaltnings-

system baserat på kvoter. Utav orsaker som Samförvaltningsinitiativet i Halland inte kunde påverka så skrinlades senare det storskaliga havdagsförsöket. Initiativet har även arbetat med att skapa förutsättningar för att ge marknad/konsument kvalitetssäkrad och närfångad fisk och skaldjur. Initiativet har kunnat finansiera sig via EU-medel och regionala medel. Arbetet har fortsatt även efter Fiskeriverkets rapport. Det finns dock i dagsläget bara finansiering fram till 31 mars 2009. Det råder en mycket stor oro för att initiativet tvingas lägga ner sin verksamhet innan utredningens eventuella förslag om samförvaltning kunnat genomföras. En mycket stor del av det arbete som genomförts skulle då vara bortkastat.

### **Samförvaltningsinitiativet Norra Bohuslän**

Initiativet i Norra Bohuslän skiljer från övriga. Här är initiativets arbete koncentrerat till yrkesfisket. Det var Sveriges Fiskares Riksförbund avdelning Norra Bohuslän som ansökte om att tillsammans med andra intressenter få bilda ett samförvaltningsinitiativ. Området täcker Tanums och Strömstads kustvatten ut till fyra nautiska mil. De övriga intressenterna var bl.a. kommuner, forskare, länsstyrelse och Fiskeriverket (samt övriga). Visionen var att på ett långsiktigt hållbart sätt och i balans med biologisk mångfald skapa tillväxt och mervärde för fisket samt att attrahera nya generationer av yrkesfiskare. Initiativet har bl.a. arbetat för att skapa bättre redskap, exempelvis ökad selektering i räkträlen. Det har även skapats ett utbildningscentrum om hur fiske bedrivs, där yrkesfiskare förmedlar sin kunskap till personer som arbetar med fiskefrågor. Omvänt har yrkesfiskare lärt sig mer om marinekologi av forskare. Vidare har ansträngningar gjorts för att förbättra egenkontrollen. Syftet är att kunna minska administrationen för såväl de enskilda yrkesfiskarna som Fiskeriverket. Dessvärre har en del av förslagen fastnat hos Fiskeriverket. Inom initiativet har det även skapats en marknadsutvecklingsgrupp med ett varumärke, Njord. Varumärket ska garantera att fisken fångats med selektiva redskap i närområdet och fisken ska vara spårbar. Initiativet är i dag hotat, eftersom det saknas finansiering. Deltagarna fruktar att allt arbete som lagts ner varit förgäves.

## Remissutfall

Fiskeriverkets rapport om lokal och regional samförvaltning har remitterats. Kommuner och länsstyrelser var i huvudsak positiva till samförvaltning. Det framfördes dock flera synpunkter om att försöksperioden varit för kort och att projekten drivits så varierande att en fullständig utvärdering inte var möjlig.

*Sportfiskarna* avvisar förslaget. Förbundet menar att de problem avseende fiskbeståndens status som behöver lösas utmed kusterna och i de stora sjöarna i princip aldrig är lokala utan helt övervägande nationella och oftast dessutom transnationella. Sådana frågor måste lösas av en stark central förvaltning, som är lyhörd och samverkar med regionala myndigheter, kommuner och organisationer på såväl regional som central nivå. Krisen för fiskbestånden är på de flesta håll mycket allvarlig. För att klara av dessa frågor krävs en handlingskraftig och resursstark organisation. Förbundets bestämda uppfattning är att ett pluralistiskt samförvaltningsorgan enligt Fiskeriverkets modell osvikligen kommer att bli en stoppkloss i hela fiskeriförvaltningen. Av Fiskeriverkets rapport framgår att vissa initiativ fungerat bra, medan andra gynnat ekonomiska särintressen. Dessutom kommer samförvaltningsorganen att vara resurstärkande i en tid när alla tillgängliga resurser behövs till konkreta åtgärder som beståndsuppskattningar m.m. Den regionala förankringen bör om det är lämpligt ske genom ett samrådsförfarande.

WWF menade att samförvaltning i grunden är positivt, men att all fiskeförvaltning måste utgå från fiskebestånden. Av Fiskeriverkets rapport framgick att andra intressen styrte vissa initiativ. Vidare menade WWF att rapporten var ostrukturerad. Samförvaltning borde ha en stark statlig komponent.

*Naturvårdsverket* är positivt till Samförvaltningsinitiativet och anser att initiativet på lång sikt kan bidra till ett hållbart brukande av det akvatiska ekosystemen. Initiativen är till sin natur starkt präglade av näringen och brukarna. För att den ska leda till en hållbar förvaltning och ett hållbart utnyttjande krävs att den organiseras rätt samt ges nödvändiga förvaltningstekniska och rättsliga verktyg. Naturvårdsverket anser att en framtida lokal förvaltning om möjligt bör baseras på populationsstrukturen hos de förvaltande bestånden vilket är en i stort sett förbisedd aspekt i rapporten.

*SFR* avstyrker förslaget. Det framhålls att det är viktigt med samarbete mellan olika intressenter och att detta bör ske genom infor-

mation, konsultation och samråd. SFR ser inte skäl till att reglera samförvaltning i lag.

*SeFF* anser att fiskefrågor är för stora för att överlämnas till lokala och regionala grupper bestående av olika särintressen. Risken är för stor att särintressen kan komma att styra inriktningen i de olika samförvaltningsgrupperna vid avsaknad av en nationell styrning. *SeFF* anser i stället att en central myndighet ges i uppdrag att ansvara för fiskevården.

*SKIFO* ser mycket positivt på försöket, eftersom den menar att ett "underifrånengagemang" är av grundläggande betydelse för att nå ett hållbart fiske. Engagemanget leder till att benägenheten att följa regleringar ökar. *SKIFO* anser dock att försöksperioden borde varit längre och beklagar att finansieringen inneburit ett problem.

### Analys

Fiskeförvaltningen är i dag omdebatterad och konfliktfylld. Flera fiskbestånd är hotade. Ett genomgående problem är att det inte finns en enighet om beståndssituationen mellan forskare och fiskare. Ett annat problem är att föreskrifter om fiske inte alltid följts.

Utifrån denna grundsyn framstår det som självklart att ett utökat samråd/samförvaltning mellan brukare, intressenter och myndigheter framstår som något eftersträvänt. Därtill kan det ur en demokratisk synvinkel vara angeläget att föra besluten närmare dem som direkt berörs.

Regeringen anger också i sina skäl för uppdraget till Fiskeriverket just att en rad studier visat att lagar och regleringar har betydligt större möjligheter att efterlevas om de uppfattas som legitima. För att uppnå det krävs också en gemensam syn på de problem som behöver lösas.

Från Fiskeriverkets pilotprojekt kan man dra slutsatsen att deltagarna uppfattade samverkan som positiv. Det betonas att det genom samtalen mellan olika brukare/intressenter gick att uppnå en samsyn. Det upplevdes meningsfullt att de mest berörda i viss mån fick ett " eget " ansvar för förvaltningen. Därmed bekräftar alltså pilotprojektet regeringens syn.

Utifrån dessa utgångspunkter framstår det som angeläget att utredningen föreslår någon form av samverkan/samförvaltning i en ny fiskevårdslag. Även med denna utgångspunkt är det dock en



mycket svår kvarstående fråga att klarlägga på vilken nivå det är bra att lägga ett samråd/samförvaltning.

Fiskeriverket anger i sin rapport(s. 23) den klassiska stegen som är framtagna av forskare för att beskriva intressenters och brukares grad av inflytande :

För att åskådliggöra skillnaderna mellan olika grader av lokala intressenter/brukares inflytande över fiske som resurs och verksamhet presenteras nedan ett antal olika former för samverkan.

1. *Informationsspridning.* Information som en mekanism för dialog mellan myndigheterna och brukare tillämpas ofta, men processen innebär vanligen att myndigheten informerar brukare om planerade beslut på den centrala nivån. Det finns dock inget som säger att det måste råda envägskommunikation mellan myndighet och aktörer. I praktiken torde det vara vanligt att brukarna förser myndigheten med olika typer av information, ofta i form av rapportskyldighet. (Se punkt tre nedan)
2. *Konsultation.* Även om alla beslut tas av myndigheten finns det mekanismer för myndigheten att konsultera brukare. Konsultationen innebär att ansvarig myndighet lyssnar till olika anspråk som kan förekomma. I denna form av samverkan kommer ofta synpunkter från olika intressegrupper/brukare in sent i beslutsprocessen, t.ex. i ett remissförfarande.
3. *Kommunikation.* I avsaknad av lokal bestämmanderätt sker ofta kommunikation på myndighetens villkor. Intressegrupper och brukares kunskaper efterfrågas men inflytandet begränsas ofta av att det är myndighetens behov som definierar agendan och formulerar problemen.
4. *Samarbete.* Vid genuint samarbete sker informationsutbytet åt båda hållen. Det kan medföra att lokala anspråk börjar få genomslag i nya förslag, förvaltningsplaner, mm. Kommunikation och samarbete möjliggör att problem och lösningar identifieras gemensamt och konkreta förvaltningsaktiviteter börjar genomföras.
5. *Rådgivande organ.* Då särskilda rådgivande organ finns får intressegruppernas/brukarnas medverkan en formell funktion. Sådana organ kan ge råd om fiskets bedrivande. Myndigheten beaktar dessa råd, men det som föreslås och de råd man ger behöver inte nödvändigtvis omvandlas till bindande myndighetsbeslut.
6. *Beslutande organ.* Om samverkan sker inom ramen för särskilda organ där intressegruppers och brukares beslutanderätt definieras, är samverkan formellt erkänd och institutionaliserad. Myndigheten delegerar rätten att fatta ett antal beslut kring fiskeriförvaltning i ett område till intressegrupper/brukare som i sin tur är skyldiga att informera myndigheten om sina beslut. Typiska beslut som delegeras är t.ex. utformningen av operativa regler i ett område men hur vidsträckt

delegationsrätten är beror på hur lagar och förordningar är utformade.

7. *Lokal självförvaltning* och kontroll. Lokal självförvaltning innebär att intressegrupper/brukare fattar beslut oberoende av de centrala myndigheterna eller med mycket begränsad myndighetsmedverkan.

## Analys

Redan dagens fiskeförvaltning bör nå upp till den nivå som beskrivs under punkten 4, dvs. det sker redan i dag ett ömsesidigt informationsutbyte mellan myndigheterna Fiskeriverket/länsstyrelserna och brukare/intressenter. En framtida samverkan/samförvaltning skulle alltså i framtiden behöva nå upp till nivåerna 5–7 för att en förändring skulle komma till stånd. Nivå 5 skulle lagtekniskt kunna uppnås genom att det skapades olika råd vid myndigheterna. För nivåerna 6–7 däremot skulle det krävas mer komplicerade juridiska lösningar.

Fiskeriverkets pilotprojekt ger ingen ledning om vilken nivå som är lämplig. Samtliga initiativ jobbade helt utan ramar, dvs. i praktiken nådde de under försöksperioden bara upp till samma nivå som redan gäller för all fiskeförvaltning nämligen nivå 4.

Av remissutfallet kan utläsas att det finns en viss skepsis mot framförallt en alltför långtgående samförvaltning. En farhåga är att särintressen får en för stor möjlighet att påverka besluten och att det skulle ta resurser i anspråk.

När det gäller resurser framgår tydligt av Fiskeriverkets pilotprojekt att en förutsättning för en fungerade samverkan är att den kan finansieras. En möjlig finansiering skulle vara att använda myndighetens budgetmedel.

En komplikation inom hela fiskeförvaltningen som även komplicerar frågan om samråd/samförvaltning är också förhållandet nationellt–regionalt och lokalt. Redan i kapitel fyra slår vi fast att en svårighet är att den nationella fiskelagen innehåller en stor mängd regionala särbestämmelser. Det gör att lagstiftningen blir oklar och omfattande. Vi har därför ifrågasatt om det är nödvändigt att behålla alla dessa särbestämmelser. Fiskeriverkets pilotprojekt har dock utgått från regionala samverkansgrupper.

En slutsats är att en framtida fiskevårdslag måste vara nationell, men att det vidare måste finnas regionala inslag. Ska samverkansgrupper utgöra ett sådant regionalt inslag? Vilken beslutsnivå ska dessa då ha? Vår slutsats redovisas i 9.1.

## 5.5 Att vända skutan – ett hållbart fiske inom räckhåll, Rapport till Expertgruppen för miljöstudier 2008:1

Expertgruppen för miljöstudier har gett filosofie doktor Mark Brady och filosofie doktor Staffan Waldo, båda verksamma vid det tidigare Livsmedelsekonomiska institutet, i uppdrag att diskutera den svenska fiskeripolitikens nuvarande utformning samt föreslå förändringar som gör att de fiskeripolitiska målen lättare kan uppnås. Livsmedelsekonomiska institutet avvecklades vid årsskiftet 2008/2009.

Av rapporten framgår följande.

Dagens fiskeripolitik har misslyckats med sin uppgift att skapa ett långsiktigt hållbart fiske. Frågan är därför vilka åtgärder som krävs för att fisket skall kunna utvecklas till en ekonomiskt oberoende sektor som vilar på väl vårdade fiskbestånd. En sådan hållbar utveckling har faktiskt blivit verklighet på många håll i världen med hjälp av så kallad rättighetsbaserad förvaltning.

Det grundläggande problemet i fisket är det fria tillträdet till resursen. Det kostar inget för den enskilde fiskaren att nyttja den gemensamma resursen, och ett lönsamt fiske kommer därför att locka till sig ytterligare fiskekapacitet i form av både nya fartyg och investeringar i gamla. På sikt leder detta till överfiske, överdimensionerad flotta och dålig lönsamhet. Även om dagens fiskerinäring är strikt reglerad, har man inte lyckats lösa den grundläggande problematiken. Detta framgår av att fisket uppvisar samma karaktäristika som ett fiske med fritt tillträde. Rättighetsbaserad förvaltning hindrar det fria tillträdet genom att vissa individer eller grupper av individer får en rättighet att nyttja ett bestånd. Nyttjanderätter innebär inte att fiskbestånden kommer att privatiseras – staten är fortfarande ägare och har det yttersta förvaltningsansvaret för resursen. Nyttjanderätter kan jämföras med det system med utsläppsrättigheter som håller på att utformas inom klimatpolitiken.

Genom rättighetsbaserad fiskeriförvaltning skapas grundläggande institutionella förhållanden som ger enskilda fiskare möjlighet att ha en långsiktig planeringshorisont. Vidare skapas en återkoppling mellan storleken på beståndet och fiskarens privatekonomi genom att bättre beståndsförvaltning ger högre lönsamhet. Med andra ord får näringen som helhet en ekonomisk belöning om de strävar mot samma mål som samhället. Den energi och uppfinningsrikedom som i ett fritt fiske läggs på att tävla om fisken kommer i ett rättighetsbaserat system istället att läggas på kostnadsbesparingar, produktutveckling och beståndsförvaltning. Exempel finns att studera på nära håll: Räka i Gullmarsfjorden och Koster-Väderöområdet, siklöja i Bottenviken, och odling av kräftor på eget vatten runt om i landet. Inom dessa fisken läggs stor energi på produktutveckling och marknadsföring av specialiteter, liksom på frivilliga åtgärder för att främja beståndsutvecklingen. Liknande exempel från hela världen redovisas i rapporten.

Förvaltningen, dvs. beslut om den totala uttagen av fisk, bör ligga på en gemensam nivå eftersom fiskresursen är gemensam för hela samhället, inklusive ett stort antal företag inom fiskerieringen med skilda åsikter och behov. En dialog med myndigheter är därför lämplig genom någon form av samförvaltningsorgan. Detta kan tillkomma genom att en grupp av fiskare får en gemensam rättighet till ett avgränsat fiske (och fattar gemensamma beslut kring hur fisket ska fördelas mellan individerna), eller genom ett system med individuella rättigheter där fiskarna organiserar sig kring gemensamma förvaltningsfrågor. Rättighetsbaserad förvaltning är inte det enda sättet att skapa ett hållbart fiske, men det har visat sig fungera i praktiken i ett stort antal fiskerier med olika ekologiska, sociala och juridiska förutsättningar. Att ta hänsyn till aspekter som förmögenhetsfördelning, flottans struktur, etc. kommer att vara centralt för att skapa en förvaltning med legitimitet inom fiskerieringen och hos allmänheten. Det är därför viktigt att utformningen av äganderätter baseras på fiskerierens ekologiska och sociala förutsättningar. Exempel på frågor är om rättigheterna ska vara individuella eller tilldelas en grupp, om de ska avse andelar av de totala tillåtna fångsterna eller möjligheten att använda en viss fisketid (havsdagar) eller vissa redskap. Vidare bör fördelningen av resursrättan (dvs. det ekonomiska överskottet från fiskeriet) behandlas i samband med systemets utformning så att de ekonomiska förutsättningarna för fiskeriet är klara från början.

Olika svenska fiskerier har olika förutsättningar och kan därför behöva olika lösningar för att vi ska nå en hållbar utveckling. I en del fiskerier fungerar förvaltningen bra redan idag. I rapporten föreslås därför en inventering av de institutionella förhållanden som präglar olika svenska fiskerier. Den övergripande frågan är om det fria tillträdet har stoppats eller inte. Om drivkrafterna för överfiske finns kvar är frågan hur detta kan lösas utifrån de aktuella fiskerierens specifika förutsättningar.

Enligt våra direktiv ska vi beakta den ändrade regleringen av det pelagiska fiskeriet. Denna handlar just om rättighetsbaserad förvaltning. Utredningen har redovisat lagstiftningen om överlåtbara fiskerierättigheter i avsnitt 5.3. Frågan kommer att behandlas vidare i 9.1.

## **5.6 Fiskeriverkets förslag om modernisering av fiskerieringen**

I våra direktiv står det att vi ska beakta Fiskeriverkets förslag om modernisering av fiskerieringen.

Fiskeriverket föreslår vissa förändringar för att erhålla yrkesfiskerierlicens, och att det görs vissa justeringar om redskapsbegränsningar.

Under 5.6.1 redovisar vi förslagen rörande kraven för att erhålla yrkesfiskelicens och under 5.6.2 förslagen om justering av redskapsbegränsningarna.

### 5.6.1 Krav för att erhålla yrkesfiskelicens

Fiskeriverket föreslår att krav på kunskaper om fiskets bedrivande och förvaltning bör införas i författningarna. Kraven bör kunna innefatta alltifrån den erfarenhet som sökanden redan besitter till krav på marinbiologisk och ekologisk grundkompetens vid licenssprövningen. Kraven bör kunna variera beroende på erfarenhet, ålder och övriga förutsättningar i det fiske som sökanden avser att bedriva, dvs. med hänsyn till fiskemetoder och de arter som fisket bedrivs på. Verket menar att ändringar bör göras i fiskelagen (1993:787) och förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen, så att verket medges rätt utfärda föreskrifter.

Många licenssökande är sedan länge yrkesfiskare. Ofta har sökanden arbetat på ett fiskefartyg och har då en lång erfarenhet av fiske utan att ha haft licens. Till kunskapsfrågan gränsar frågan om sökandens möjligheter att bedriva ett uthålligt och miljövänligt fiske. I möjligheterna att bedriva ett sådant fiske ligger bl.a. att fisket kommer att bedrivas på vatten där bestånden bedöms goda på lång sikt, sökandens förmåga att förvalta fisket långsiktigt liksom att medverka i en hållbar förvaltning av fisket, t.ex. genom deltagande i samförvaltning. En sådan kompetens skulle underlätta förvaltningen och ge bättre möjligheter till en dialog mellan forskare, förvaltare och fiskare.

Som en bakgrund till sin begäran anger Fiskeriverket att man tidigare, tillsammans med fiskerinäringen, genomfört en studie om utbildningsbehovet inom fiskerinäringen kallad *Utbildning för den framtida fiskerinäringen*. I studien föreslås bl.a. biologisk utbildning för fiskare. En första utbildningskurs har därefter på frivillig basis genomförts på Tjärnö marinbiologiska station under hösten 2004 för fiskare i Koster/Väderö-området.

Fiskeriverket föreslår också att förutsättningarna för att bestämma inkomstgränser och att meddela andra närmare föreskrifter om den ekonomiska bedömningen bör integreras i bemyndigandena i 30 § fiskelagen och i 2 kap.19 § fiskeförordningen. Bakgrunden till detta är att uttrycket ”fiske av betydelse för försörjningen” kom till vid licenssystemets införande år 1978 för att begränsa antalet licenser.

Yrkesfiskelicensen hade vid den tiden sin huvudsakliga betydelse för möjligheterna att erhålla statligt stöd. Senare blev det dock nödvändigt att tydliggöra att mycket små inkomstsummor, som närmast föreföll ligga på hobby- eller fritidsfiskerivå, inte kunde berättiga till yrkesfiskelicens. Därför lades år 1985 ordet "väsentlig" till. Den individuella prövningen av vad som är väsentligt för varje fiskare är en återkommande problematik. Fiskeriverket tillämpar därför schablonregler som har beslutats med stöd av verkets bemyndigande i 6 kap. 8 § fiskeförordningen att meddela verkställighetsföreskrifter.

Det finns idag inga krav på vilken biologisk kompetens en fiskare ska besitta för att kunna erhålla yrkesfiskelicens. Havets resurser är en gemensam tillgång och den är begränsad. En fråga är då om det såsom Fiskeriverket föreslår är rimligt att ställa krav på lämplig kompetens hos den som önskar nyttja dessa resurser. Kraven skulle i så fall kunna omfatta såväl marinbiologisk och ekologisk grundkompetens som kunskaper om fiskets förvaltning. En sådan kompetens skulle enligt Fiskeriverket underlätta förvaltningen och bör dessutom ge bättre möjligheter till en dialog mellan forskare, förvaltare och fiskare.

Havsmiljöutredningen hade i sina direktiv, Dir. 2006:87, bland annat uppdraget att utreda vilka satsningar inom forskning och utbildning som kan användas för att lösa miljöproblemen i havet. Utredningen föreslog i sitt slutbetänkande, En utvecklad havsmiljöförvaltning SOU 2008:48, att krav skulle ställas om genomgången certifierad utbildning i miljö och ekologi för att få yrkesfiskelicens. Fiskeriverket föreslogs få möjlighet att utfärda föreskrifter för en dylik certifierad utbildnings innehåll och att bevilja tillstånd till utbildningsanordnare att genomföra utbildningen. Utredningen gjorde bedömningen att de kortare kurser för yrkesverksamma fiskare som anordnats både på ost- och västkusten utgör en bra grund för att utveckla en certifierad kurs i miljö och ekologi. Denna kursverksamhet föreslogs ges fortsatt stöd av Fiskeriverket. Det program med fiskeinriktning som ges vid Öckerö gymnasium ansågs kunna inkludera moment som uppfyller certifieringskraven. En sådan utbildning på gymnasienivå skulle enligt utredningen ge möjlighet för ungdomar att skaffa sig en yrkesutbildning i fiske som också ger en god teoretisk grund i miljö och ekologi. Utredningen menade också att det även kan finnas behov av liknande gymnasieprogram i någon annan del av landet eller en ett- eller tvåårig utbildning som vänder sig till vuxna.

Havsmiljöutredningen föreslog att en utbildning bör innehålla följande moment:

- Grundläggande kunskap om marina djur och växter.
- Den marina miljön och det marina ekosystemet, fiskens roll i systemet.
- Faktorer som påverkar det marina ekosystemet.
- Beståndsuppskattningar, grunderna för den vetenskapliga rådgivningen.
- Skonsamma fiskemetoder, redskap.
- Fiskeripolitik och regelverk, inkl. EU och internationellt.

Av våra direktiv framgår att vi ska utreda hur utbildningskrav kan anges för yrkesfiskelicens. Frågan om hur en framtida yrkesfiskelicens ska utformas kommer att behandlas i kapitel 9. Där kommer också frågan om möjligt utbildningskrav samt vilka andra krav som ska kunna ställas för att erhålla yrkesfiskelicens att behandlas vidare.

### 5.6.2 Redskapsbegränsningar

I en skrivelse till Jordbruksdepartementet, Jo2002/1494, sammanfattade Fiskeriverket vissa tidigare föreslagna författningsändringar och framförde dessutom kompletterande förslag rörande förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen (fiskeförordningen). De frågor som behandlades var skyddsområden för flodkräfta, redskapsbegränsningar samt återkallelse och ändring av villkor i tillstånd för fiskodling. Frågan om skyddsområden för flodkräfta och frågan om ändring av villkor i tillstånd för fiskodling är lösta genom ändringar i fiskeförordningen, SFS 2005:462 respektive SFS 2006:197.

Det som återstår är alltså redskapsbegränsningarna. Departementet har begärt att frågan om redskapsbegränsningar ytterligare belyses av Fiskeriverket som därför utvecklat förslagen. Förslagen rör begränsningar av antalet hummertinor och långrevskrokar samt håvars storlek.

## Hummerfiske

Fiskeriverket anger i skrivelsen att man arbetar med olika åtgärder för att främja utvecklandet av ett lönsamt yrkesmässigt kustfiske. I detta syfte framstår det enligt verket, med ett ökande fisketryck och alltmer ökande konkurrens om fiskeresurserna, som nödvändigt att i ökad utsträckning förbehålla hummer och andra högprisarter för det yrkesmässiga fisket. I rapporten Småskaligt kustfiske och insjöfiske – en analys har Fiskeriverket anfört att antalet för fritidsfisket tillåtna hummertinor, för att skapa ökat utrymme för det yrkesmässiga kustfisket, borde begränsas till tio stycken. Verket föreslår att en sådan begränsning görs i fiskeförordningen.

Av skrivelsen framgår att storleken på de totala årliga svenska hummerlandningarna (och även fiskeansträngningen) är mycket oviss eftersom en stor del av fångsterna sker av icke licensierade fiskare vars fångster inte redovisas i loggböcker eller annan officiell fångststatistik. Yrkesfiskare anser att en under de senaste decennierna ökande andel av landningarna skett av icke rapporteringsskyldiga fiskare samtidigt som beståndet har minskat och priset ökat. En sådan utveckling kan ha medfört att försäljning utanför de officiella kanalerna har ökat vilket kan förklara en del av den nedåtgående trenden. En grov uppskattning från en enkätundersökning som utfördes av Fiskeriverket år 1995 visar att 160 licensierade och 7 000 icke licensierade fiskare deltog i hummerfisket detta år. De licensierade fiskarna landade drygt 30 ton medan de icke licensierade landade omkring 150 ton.

## Långrevsfiske

Fiskeriverket föreslår i skrivelsen att bestämmelsen i 2 kap. 13 § fiskeförordningen ändras så att i första stycket ordet ”bottensatt” läggs till före ”långrev”. Vid fiske med långrev bör dessutom sammanlagt högst 100 krokar få användas samtidigt. Skälet är att bestämmelsen tillåter en fritidsfiskare att samtidigt använda 600 krokar vid revfiske vid såväl fiske med bottensatta linor som fiske med drivlinor. Fiskeriverket menar att även när det gäller långrevsfiske efter lax och öring framstår de för fritidsfiskare tillåtna redskapsmängderna som oproportionerligt stora i förhållande till vad yrkesfisket får använda. När det gäller drivlinefisket ska redskapsmängden jämföras med vad som för det yrkesmässiga fisket gäller enligt rådets



förordning (EG) nr 88/98 om fastställande av vissa tekniska åtgärder för bevarande av fiskresurserna i Östersjön, Bälten och Öresund. Där föreskrivs att det, vid fiske efter lax eller öring med drivande eller förankrade långrevar, samtidigt får användas högst 2 000 krok per fiskefartyg. Det borde enligt verket inte ges utrymme för fritidsfisket att kunna påverka resursen i en större omfattning utanför gällande kvotreglering. Eftersom det inte finns något traditionellt fritidsfiske med drivlinor föreligger heller inget hinder mot att låta denna redskapstyp vara förbehållen yrkesfisket. I och med att drivgarnsfisket efter lax förbjudits kan betydelsen för det yrkesmässiga fisket av fiske med flytande laxrevar komma att öka. Även mot denna bakgrund framstår det som mycket tveksamt om fritidsfisket skulle få använda stora redskapsmängder. I skrivelsen anges också den mycket svåra beståndssituationen för ål som ett skäl till att minska totalantalet i revfisket tillåtna krokar till 100.

### Fiske med håv

Fiskeriverket föreslår att bestämmelsen i 2 kap. 13 § fiskeförordningen ändras så att i slutet av andra stycket läggs till meningen ”En håv får inte ha större diameter än 150 centimeter”. En olägenhet med bestämmelsen är nämligen att det i fiskerilagstiftningen saknas en definition av vad som avses med håv. I förarbetena till fiskelagen finns heller inte något övervägande särskilt om håvar. Enligt Fiskeriverkets uppfattning har dock avsikten med bestämmelsen i första hand varit att fritidsfiske med små handhållna håvar inte ska vara förhindrat.

Håvars utformning kan variera avsevärt allt ifrån små ”mussel-skaver”, som har en kratta i anslutning till håven, till stora sänkhåvar. En stor håv skulle kunna användas för ett mängdfångande fiske av sådan omfattning att det bör vara förbehållet det yrkesmässiga fisket. Vid en viss storlek kan en håv också sägas övergå till att utgöra någon form av vadredskap. Fiskeriverket anser det därför vara angeläget med en avgränsning av vilka håvar som får användas i allmänhetens fritidsfiske. Avslutningsvis framhåller Fiskeriverket att det i fiskerilagstiftningen i stor utsträckning saknas legaldefinitioner av fiskeredskap.

Fiskeriverket anger som en bakgrund till skrivelsen att ett första och generellt skäl till att redskapsbegränsningar måste finnas är att fiskeresurserna i sig är hårt ansträngda och att fritidsfisket inte kan

tillåtas använda sådana redskap som typisk sett är ägnade att fånga stora mängder fisk i samma utsträckning som det yrkesmässiga fisket. Sverige förutsätts dessutom kunna kontrollera hur de av EG tilldelade fiskekvoterna nyttjas och att inget överfiske sker. Eftersom det i den svenska fiskerilagstiftningen inte finns något förbud mot att sälja fisk som fångats i fritidsfiske skulle kontrollen av det nationella resursuttaget enligt Fiskeriverket äventyras om inte redskapsbegränsningarna fanns.

Fiskeriverket har också i rapporten *Fritidsfiske och fritidsfiskebaserad verksamhet* föreslagit att frågan om vilka redskapsmängder som ska tillåtas vid fritidsfiske bör utredas. Ett maximalt nyttjande av den tillåtna redskapsmängden anges i rapporten kunna påverka beståndssituationen, framför allt på lokal nivå.

Frågan om redskapsbegränsningar och hur fiskresursen ska fördelas mellan olika kategorier fiskare kommer att behandlas i avsnitt 9.1.

## 5.7 Fritidsfiske och fritidsfiskebaserad verksamhet

Regeringen anger i sin skrivelse *Vissa fiskeripolitiska frågor* (2005/06:171) att det inom fiskeriförvaltningen och fiskevården i ökad utsträckning bör tas hänsyn till fisketurism, fisketuristiskt företagande och fritidsfiske. Områden av särskilt intresse för dessa verksamheter bör identifieras i miljöbalken som områden av riksintressen. Regeringen anger vidare att de ekonomiska förutsättningarna för fisketurismföretagens utveckling bedöms som goda och kan förbättras. Undersökningar visar att det finns avsevärda samhällsekonomiska vinster att hämta genom att satsa på fisketurism och sportfiske i Sverige. Fisketurismens, fisketuristiskt företagandes och sportfiskets samhällsekonomiska effekter är dock ofullständigt belysta i Sverige, varför fördjupade undersökningar är angelägna.

Regeringen har mot denna bakgrund gett Fiskeriverket ett flertal uppdrag (Jo2006/1876). Fyra av dessa uppdrag är direkt kopplade till fritidsfisket och den fritidsfiskerelaterade företagsamheten:

1. Ökad uppvandring av vildlax och öring i de svenska älvarna och utvecklingspotentialen av sportfiske och fisketurism

Fiskeriverket ska göra en översyn av behovet av åtgärder i syfte att förbättra uppvandringen av vildlax och havsöring och produktionen av smolt i de svenska älvarna där den tidigare produktionsförmågan

inte uppnåtts. I uppdraget ingår bl.a. att utvärdera fisketurismens, fisketuristiskt företagande och sportfiskets utvecklingspotential och även samhälls- och socioekonomiska värden liksom biologisk mångfald i sammanhanget. Uppdraget ska ske efter samråd med Naturvårdsverket och övriga berörda organisationer.

2. Fisketuristiskt företagande i relation till andra fiskeberoende näringar i fiskeriförvaltningen – jämställda i förhållande till den gemensamma fiskeripolitiken?

Enligt uppdraget ska Fiskeriverket utreda om det är optimalt att fisketuristiskt företagande jämställs med andra fiskeberoende näringar i fiskeriförvaltningen. Syftet är bl.a. att främja och analysera möjligheterna för fisketuristiskt företagande samt att säkerställa att förvaltningsbeslut får avsedd effekt. Uppdraget ska genomföras i samråd med Naturvårdsverket och övriga berörda organisationer.

3. Licens för fisketuristiskt företagande

Fiskeriverket har i uppdrag att utforma licenser för fisketuristiskt företagande i olika typer av vattenområden. Syftet är bl.a. att underlätta utvecklingen av fisketuristiskt företagande samt att specificera företagares grundläggande rättigheter och skyldigheter gentemot samhälle och konsument. Uppdraget ska genomföras efter samråd med berörda organisationer.

4. Fisketurismens, fisketuristiskt företagandes och sportfiskets samhällsekonomiska effekter

Fiskeriverket har även i uppdrag att utreda fisketurismens, fisketuristiskt företagandes och sportfiskets samhällsekonomiska effekter och verksamhetens ekonomiska betydelse. Inom ramen för detta uppdrag ska det även utarbetas en plan för hur utvecklingen av verksamheten kan främjas och bedrivas. En ökad satsning på goda förutsättningar för sportfiske med handredskap i eller i anslutning till storstadsområden bör beaktas såväl som möjligheten till utveckling på landsbygden. Planen ska även redovisa eventuella kunskaps- och forskningsbehov. Arbetet bör ske i samråd med Nutek, Livsmedelsökonomiska institutet och efter samråd med Naturvårdsverket och andra berörda organisationer.

Fiskeriverket redovisade 2008 dessa fyra uppdrag i rapporten "Fritidsfiske och fritidsfiskebaserad verksamhet". I rapporten lämnar

fiskeriverket tolv förslag rörande fritidsfisket och fritidsfiskebaserad verksamhet. Åtta av dessa förslag rör fiskelagstiftningen.

- Fiskeriverkets ansvar för alla kategorier av fiskande bör förtydligas.

För att kunna verka för en bättre förvaltning behöver regeringen förtydliga att Fiskeriverkets ansvar omfattar alla kategorier av fiskande. Av ett sådant förtydligande följer att vid uppföljning av förvaltningsbeslut ska effekter på såväl yrkesfiske, fritidsfiske som fiske med stöd av enskild rätt följas upp och redovisas. Ett förtydligande av Fiskeriverkets ansvar för fritidsfiske kommer även att påverka fisketuristisk verksamhet genom att denna typ av företagande gynnas av åtgärder för att främja fritidsfisket. I en sådan uppföljning ska, där så är relevant, en genusanalys tillämpas som redovisar effekterna för män och kvinnor.

I gällande instruktion för Fiskeriverket anges att verket bl.a. ska verka för ett hållbart och miljöanpassat fiske och vattenbruk samt medverka till att öka allmänhetens fiskemöjligheter. Fiskeriverket har i den pågående översynen av verkets instruktion lämnat förslag på hur ett tydliggörande av ansvaret skulle kunna formuleras.

- Fiskeriverket bör bemyndigas att fördela fiskemöjligheter mellan olika kategorier av fiskande.

Genom en ändring av fiskelagen år 2003 vidgades lagens bemyndigande att meddela föreskrifter för fiskevården till att gälla också föreskrifter om fiskets bedrivande. Av förarbetena framgår dock att bemyndigandet är begränsat till att omfatta yrkesfisket. För att kunna vidta åtgärder för att uppnå nationella förvaltningsmål och för att gynna fritidsfiske och fritidsfiskebaserad verksamhet finns behov av ett utökat bemyndigande som möjliggör en fördelning av fiskemöjligheter mellan olika kategorier av fiskande. Ett sådant bemyndigande skulle t.ex. kunna möjliggöra begränsningar av användningen av vissa redskap i vissa områden och perioder av annat än fiskevårdskäl i avsikt att gynna uppvandring av stor lax och havsöring i älvarna.

- Fiskeriverket ska kunna fastställa mer ambitiösa nationella förvaltningsmål än vad som krävs av den gemensamma fiskeripolitiken.

Långsiktig förvaltning och fiskevård är nödvändig för att bevara fiske-resursen och därigenom skapa förutsättningar för både yrkesfiske, fritidsfiske och fritidsbaserad verksamhet. Fritidsfiskets stora samhällsekonomiska värde liksom det ökade värde som skulle uppstå som en följd av förbättrade bestånd, understryker behovet av att nationella mål tas fram, där även hänsyn till fritidsfisket vägs in.

De krav och förväntningar som ställs på förvaltningen av olika grupper av fiskande varierar och därmed också uppfattningen om vilka åtgärder som bör vidtas. Aspekter som kvalitet i form av tillgång på stor fisk och en jämn geografisk spridning av bestånden har betydelse för fritidsfisket, medan däremot främst beståndsstorleken har betydelse för yrkesfisket. Bristen på stor fisk och bristen på fisk generellt uppges utgöra ett problem av en förhållandevis stor andel av de företag som bedriver fritidsbaserad verksamhet. Likaså visar den enkätundersökning riktad till fritidsfiskare som redovisas i rapporten att huvuddelen av fritidsfisket bedrivs inom 10 mil från bostadsorten, vilket understryker betydelsen av tillgång till lämpliga fiskevatten i närheten av befolkningscentra.

Förvaltningsåtgärder för att t.ex. påverka storleksfördelningen i lokala bestånd har hittills inte kunnat prioriteras, då de förvaltningsmål som fastställs genom den gemensamma fiskeripolitiken av naturliga skäl inte kan ta hänsyn till denna typ av lokala variationer. Det finns därför anledning att av fiskevårdsskäl, men även för att gynna fritidsfiske och fritidsbaserad verksamhet, tillämpa högre ställda nationella förvaltningsmål för vissa bestånd och för vissa områden än vad som följer av gemenskapens regelverk. Vid fastställande av nationella mål ska hänsyn tas bl.a. till ekosystemansatsen och önskvärd storleksfördelning i bestånd. Dessa nationella mål ska också bidra till att möjligheterna att nå de fastställda miljökvalitetsmålen med relevans för fiske förbättras. Vid utformningen av nationella mål måste biologiska och miljömässiga övervägande prioriteras, även om andra hänsyn ska kunna vägas in. Det är dock väsentligt att dessa högre mål endast tillämpas i sådana fall där det inte kommer i konflikt med gemenskapslagstiftningen.

- Registrering av och krav på fångstrapportering i fiske med stöd av enskild rätt i yrkesmässig omfattning.

Fiskeriverket önskar, som redovisats tidigare i detta kapitel, fastställa nationella förvaltningsmål för vissa bestånd. För att säkerställa att inriktning och mål för förvaltningen är relevanta och effektiva

måste kunskapen om bestånden, framför allt för sådana bestånd där ett lokalt fisketryck kan antas ha en betydande inverkan på utvecklingen, förbättras. Det fiske som bedrivs med stöd av enskild rätt är i dag bristfälligt dokumenterat och fiskerilagstiftningen ställer inga direkta krav på regelbunden fångstrapportering för denna grupp av fiskare. Det kan dock inte uteslutas att ett icke försumbart fiske av denna typ äger rum och att detta fiske kan ha betydelse för beståndsutvecklingen lokalt. En positiv utveckling av fiskeresursen är en viktig faktor för att möjliggöra en positiv utveckling av fritidsfiske och fritidsbaserad verksamhet och då inte minst på lokal nivå.

För de vatten för vilka Fiskeriverket har ett förvaltningsansvar, dvs. havet och vattnen längs kusterna och Vätern, Vättern, Mälaren och Hjälmaren samt Storsjön i Jämtland till första definitiva vandringshindret, finns behov av att kunna kräva in uppgifter om det fiske som bedrivs för att möjliggöra en uppföljning av de förvaltningsbeslut som tas. Fiskeriverket menar därför att det bör finnas en möjlighet att ställa krav på registrering och fångstrapportering av de personer som bedriver fiske med stöd av enskild rätt med en redskapsmängd som överstiger den som är tillåten för allmänheten, och på att fångstuppgifter ska lämnas.

Enligt 5 kap. 1 § fiskeförordningen får Fiskeriverket meddela föreskrifter om skyldighet att lämna uppgifter om fisket för den som innehar yrkesfiskelicens och den som, utan stöd av sådan licens, fiskar för att sälja fångsten i sådan omfattning och med sådan varaktighet att det är att anse som näringsverksamhet. Denna uppgiftsskyldighet bör utvidgas att omfatta alla som bedriver fiske utan begränsning av den redskapsmängd som fritidsfisket maximalt får använda.

- Den maximala redskapsmängd som får användas vid fritidsfiske bör utredas.

Syftet med fritidsfiske är främst rekreation och fångst av fisk för egen konsumtion och inte för avsalu, vilket framgår av den undersökning av fritidsfiske, Fiske 2005, som tidigare genomförts av Fiskeriverket i samarbete med SCB. Givet syftet med fritidsfiske bör det övervägas om inte försäljning av fisk som fångats vid fritidsfiske ska förbjudas. Ett sådant försäljningsförbud bedöms dock inte vara fullt kontrollerbart.

Fritidsfiskets fångstmöjligheter begränsas i dag av bestämmelserna i 2 kap. 13 § fiskeförordningen. Där anges vilka redskap och redskapsmängder som får användas. Den redskapsmängd som i dag är

tillåten skulle kunna minskas utan att påverka rekreationsupplevelsen och möjligheten att fånga fisk för egen konsumtion. Enkätsvaren i Fiskeriverkets och SCB:s undersökning av fritidsfisket 2006 visar att det stora flertalet fritidsfiskare använder betydligt mindre redskapsmängd än vad som maximalt är tillåtet.

Ett maximalt nyttjande av den tillåtna redskapsmängden kan antas kunna påverka beståndssituationen, framför allt på lokal nivå. Samtidigt bör det noteras att den nuvarande redskapsbegränsningen är generellt formulerad och inte tar hänsyn till olika redskaps selektivitet och placering och inte heller under vilken tid på året fisket bedrivs. Enligt Fiskeriverkets bedömning finns det därför skäl att se över den nuvarande begränsningen av redskapsmängd för fritidsfisket. Även möjligheten att differentiera redskapsbegränsningen beroende bl.a. på var redskapen placeras i förhållande till strandlinjen och geografiskt i landet liksom vilket fiske som bedrivs och hur selektivt det använda redskapet är bör utredas. Likaså bör möjligheterna till effektiv tillsyn av åtgärden vägas in.

- Fiskeriverket bör få ett tydligt angivet ansvar för samordning och uppföljning av fisketillsynen.

En effektiv tillsyn och kontroll liksom fungerande information om regelverket är av avgörande betydelse för en framgångsrik förvaltning och en positiv utveckling av bestånden. Kraven på tillsyn och information, framför allt på lokal och regional nivå, kommer att öka ytterligare med nationella förvaltningsmål. En av förutsättningarna för att dessa mål ska kunna uppnås är en god regelefterlevnad inom fritidsfisket och hos dem som fiskar med stöd av enskild rätt. Länsstyrelserna har i detta avseende en viktig funktion.

I regeringens skrivelse 2005/06:171 Vissa fiskeripolitiska frågor anges att Fiskeriverket får det övergripande ansvaret för uppföljning av sådan fisketillsyn som bedrivs av länsstyrelser och fisketillsynsmän. Detta uppföljningsansvar har dock inte tydliggjorts i t.ex. regeringsbrev.

Som en del i uppföljningen av fisketillsynen bör Fiskeriverket vidare få i uppdrag att tillsammans med länsstyrelserna och Kustbevakningen kartlägga vilka insatser som gjorts avseende fisketillsyn i kustområdena, de stora sjöarna samt i de större laxälvarna samt vilka överträdelser som överlämnats till åtal.

Utöver uppföljning bör Fiskeriverket även ges ansvar för samordning av fisketillsynen för att möjliggöra en bättre tillsyn och en

effektivare användning av tillgängliga kontrollresurser. Det finns redan i dag ett bra samarbete på kontrollområdet i vissa områden, men i andra delar av landet finns möjligheter att förbättra samarbetet mellan de myndigheter som har tillsynsansvar på fiskets område. För att kunna följa upp de nationella förvaltningsmål som ska fastställas för vissa bestånd eller fisken, t.ex. för lax i laxproducerande älvar, och för att säkerställa att de åtgärder som vidtas för att uppnå dessa mål behövs en förbättrad samordning även av den tillsyn som utförs av länsstyrelserna och av de tillsynsmän som förordnas av dessa.

- Länsstyrelsernas ansvar för fisketillsynen bör förtydligas.

Det framgår i dag inte tydligt av länsstyrelsernas instruktion eller av gällande lagstiftning vilket ansvar länsstyrelserna har vad gäller fisketillsyn. Av rapporten framgår att länsstyrelserna kan förordna fisketillsynsmän, men i övrigt anges inte vilken inriktning eller målsättning denna tillsyn ska ha. I betänkandet Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering (SOU 2005:27) föreslogs bl.a. att regeringen förtydligar länsstyrelsernas roll och uppgifter vid fisketillsynen. För att säkerställa en tillfredsställande tillsyn i hela landet och då främst i de områden där Kustbevakningen inte har något övervakningsansvar, finns det ett fortsatt behov av att ett sådant förtydligande görs. Genom sin regionala närvaro har länsstyrelserna en viktig funktion i detta avseende.

- Fiskeriverket bör bemyndigas att kunna medge särskilt tillstånd med undantag från redskapsbegränsningar för fiske till företrädare för fisketuristiska företag.

Huvuddelen av de hinder som begränsar de fisketuristiska företagens utvecklingsmöjligheter är generella företeelser, gemensamma för de flesta småföretag, som t.ex. kostnaden för arbetskraft, svårigheter att nå ut med information och att få lån för investeringar. Det finns dock även problem för dessa företagare som är direkt knutna till den gällande nationella fiskerilagstiftningen.

Som tidigare redovisats kan en yrkesfiskare erhålla licens för fiske och som licensierad fiskare ha möjlighet att bedriva fiske med fler redskap och under andra förutsättningar än en fritidsfiskare. Fisketuristisk företagande passar inte in i nuvarande regelverk rörande tillträde till fiskeresursen, dvs. licenssystemet. För bedömningen om licens ska beviljas beaktas inkomsten av egenfångad fisk. Eftersom



inkomsten av fiske oftast endast utgör en liten del av företagets intäkter kan företagaren själv vanligen inte beviljas yrkesfiskelicens. För licens krävs vidare att utövarens huvudsakliga verksamhet är yrkesfiske men den fisketuristiska verksamheten är inte inriktad på detta.

Företag som bedriver fisketuristisk verksamhet i dag måste företa sitt fiske på samma sätt som en fritidsfiskare, vilket bl.a. innebär att redskapen måste läggas i och tas upp av samma person och hans namn ska anges på redskapen. Detta är försvårande för verksamheten i fall där redskapen inte kan läggas ut och vittjas under samma fiskeresa.

Troligt är att ytterligare fisketuristiska företag kommer att etablera sig inte bara längs kusterna utan även i de stora sjöarna och i större insjöar och älvar. De flesta sådana företag i insjöar och älvar kan bedriva sitt fiske på enskilt vatten och kommer därför inte att behöva särskilda regler. Rätten till fiske får då grunda sig på äganderätt eller arrenderätt till fastighet eller på bildande av fiskevårdsområden och då gäller inte redskapsbegränsningarna för fritidsfiske. Även trollingfiske och turboatfiske på allmänt vatten kan bedrivas fritt. Det kan antas att det fiske där företagare i första hand kommer att efterfråga särskilda regler som ger möjlighet till ett utökat fiske, är fiske efter hummer och sötvattenskräfta.

Fiskeriverket får, om det finns vetenskapliga skäl eller av andra särskilda skäl, medge dispens från redskapsbegränsningen. Denna dispensmöjlighet bör kompletteras med en möjlighet att genom tillståndsgivning medge undantag från redskapsbegränsning.

Fiskeriverkets olika förslag berör en mängd frågor som utredningen ska behandla. Vi kommer att återkomma till dem i kapitel 9 och i lagkommentaren i kapitel 11.

## **5.8 Riksrevisionens rapport Statens insatser för ett hållbart fiske**

Riksrevisionen har granskat om statens insatser har varit effektiva när det gäller att främja intentionerna med lagstiftningen inom fiskeripolitiken och om regeringen och myndigheterna har uppfyllt sina skyldigheter inom fiskeripolitiken i enlighet med lagstiftningen. Myndigheten lämnade sin rapport, Statens insatser för ett hållbart fiske, RIR 2008:23, den 17 november 2008. Nedan kommer en redo-

görelse för den rapporten, som är tagen ur sammanfattningen, s. 7–14 i rapporten.

Riksrevisionens övergripande slutsats är att de samlade insatserna har varit ineffektiva. I flera väsentliga avseenden rör sig Sverige bort från målet, trots sedan länge väl kända problem, många styrmedel och stora offentliga utgifter. Regeringen och myndigheterna har inte heller sett till att lagstiftningen följs fullt ut.

Riksrevisionen konstaterar att målen för fiskeripolitiken förändrats under den senaste tiden. Från att ha varit näringspolitiskt inriktade är målen nu att säkerställa en långsiktigt utveckling, ekonomiskt, socialt och miljömässigt. Måluppfyllelsen minskar dock för det ekonomiska målet om ett lönsamt fiske. För en stor del av yrkesfiskarna minskar lönsamheten, totalt för yrkesfisket har nettovinsten minskat kraftigt de senaste åren. Måluppfyllelsen minskar också för det sociala målet som innebär att sysselsättningen inom det småskaliga kustfisket ska främjas. Antalet dagar till sjöss i kustfisket minskade från knappt 78 000 år 2002 till knappt 62 000 år 2007. Inte heller målen om en miljömässigt hållbar utveckling nås. Enligt miljömålsrapporteringen är situationen för flera fiskbestånd kritisk och har i vissa fall blivit värre. Dessutom har arternas inbördes förhållanden förändrats betydligt, vilka kan påverka hela ekosystemet.

Utöver detta övergripande ställningstagandet uttalar sig Riksrevisionen särskilt om följande:

1. Insatser inom fiskeripolitiken
2. Oklar prioritering av mål och styrmedel
3. Övergripande analys av Sveriges nationella handlingsutrymme saknas
4. Det nationella handlingsutrymmet kan användas mer effektivt
5. Väsentliga brister i analys och återrapportering
6. Stöden motverkar måluppfyllelsen
7. Brister i genomförandet av fiskerikontrollen
8. Återkommande brister i uppfyllandet av lagstiftningen
9. Rekommendationer till regeringen
10. Rekommendationer till Fiskeriverket

Vi kommer nedan under särskilda rubriker beskriva dessa.

### 5.8.1 Insatser inom fiskeripolitiken

Riksrevisionen redovisar att förädlingsvärdet för det svenska saltsjöfisket var 340 miljoner kronor år 2006. Samma år fanns det 1267 aktiva fiskefartyg med totalt 1601 yrkesfiskare. För att kunna styra och påverka yrkesfisket i riktning mot målen förfogar den svenska staten över ett antal styrmedel, främst bevarande-, struktur- och kontrollåtgärder. Användningen av flertalet styrmedel är delegerade av regeringen till Fiskeriverket. Riksrevisionen menar att deras granskning visar att insatserna inte har används effektivt. Samhällets direkta och indirekta utgifter för olika styrmedel inom fiskepolitiken är dessutom större än yrkesfiskets förädlingsvärde. De är i huvudsak

- Utgifter för bevarandeåtgärder är enligt Fiskeriverket i det närmaste omöjligt att enkelt redovisa
- Utgifter för olika direkta och indirekta stöd till yrkesfiske i saltvatten är:
  - a. Strukturstöd 5,1 miljoner (2007)
  - b. A-kassa till yrkesfiskare vid fiskestopp 26,9 miljoner kronor (2007)
  - c. Fartygsbidrag till fiskeföretag vid fiskestopp 13,5 miljoner kronor (2007)
  - d. Befrielse från bränsleskatter 222,4 miljoner kronor (2006)
- Kostnader för fiskerikontroll (för både yrkes- och fritidsfiske i söt- och saltvatten) är totalt:
  - a. 44,7 miljoner kronor för Fiskeriverket (2007)
  - b. 101,5 miljoner kronor för Kustbevakningen (2007)

### 5.8.2 Oklar prioritering av mål och styrmedel

Riksrevisionen slår fast att regeringen inte på ett tydligt sätt prioriterat mellan olika motstridiga mål, vilket bidragit till att statens insatser inte varit effektiva. Trots otydlig prioritering mellan målen har regeringen gett Fiskeriverket omfattande befogenheter med en långtgående föreskriftsrätt och en mängd olika styrmedel. Nya styrmedel har dessutom tillkommit när målen har ändrats. Fiskeriverket har i sin tur inte beslutat om någon tydlig prioritering av vad som ska uppnås med varje styrmedel som myndigheten förfogar över.

### 5.8.3 Övergripande analys av Sveriges nationella handlingsutrymme saknas

Riksrevisionen påtalar att det nationella handlingsutrymmet inom den gemensamma fiskeripolitiken inte har klarlagts. Regeringen och Fiskeriverket har inte utifrån målen och intentionerna med lagstiftningen genomfört någon övergripande rättslig analys av vilka skyldigheter och möjligheter Sverige har att använda olika styrmedel. Avsaknaden av rättslig analys skulle enligt Riksrevisionen medföra att det saknas överblick över vad som är möjligt för regeringen eller Fiskeriverket att styra på nationell nivå och vad som endast kan påverkas via förhandlingar i EU. Den medför också en brist på transparens för yrkesfiskarna i fråga om vilka regler som följer av EU:s regelverk respektive vilka regler som riksdagen, regeringen och Fiskeriverket har beslutat. Riksrevisionen påpekar vidare att det i den allmänna debatten oftast påstås att olika insatser inom fiskeripolitiken bestäms av EU. Riksrevisionen menar att deras juridiska analys visar att det finns ett betydande nationellt handlingsutrymme inom den gemensamma fiskeripolitiken.

### 5.8.4 Det nationella handlingsutrymmet kan användas mer effektivt

Om detta anförs följande i rapporten:

Det finns ett betydande nationellt handlingsutrymme inom den gemensamma fiskeripolitiken som regeringen och Fiskeriverket inte har använt på ett effektivt sätt för att nå målen.

Sverige har möjlighet att införa egna, mer långtgående regler för svenska yrkesfiskare, vilket sällan har använts. Ett exempel på styrmedel som hade kunnat användas mer effektivt för att nå målet om en miljömässigt hållbar utveckling är minimimått på fisk och maskstorlekar i nät. De flesta av de svenska reglerna på detta område överensstämmer exakt med EU:s.

Fiskeriverket har vidare möjlighet att mer aktivt och i större utsträckning utnyttja sin föreskriftsrätt och sin tillståndsgivning. Exempelvis skulle fartygstillstånden kunna användas mer aktivt för att förändra fiskeflottans struktur och minska överkapaciteten i fiskeflottan. Fiskeriverket kan också i högre grad fördela de svenska kvoterna på fartygsnivå för att främja sysselsättningen i det kustnära fisket och därmed bidra till att uppnå det sociala målet att främja sysselsättningen i det kustnära fisket. Det finns också möjlighet att använda en större del av strukturstöden för skrotning av fiskefartyg i syfte att minska överkapaciteten i fiskeflottan, vilket skulle bidra till att nå det ekonomiska

målet om lönsamhet. En minskad kapacitet i fiskeflottan skulle också bidra till att minska överfisket och nå målet om ett miljömässigt hållbart fiske, eftersom hotade fiskbestånd då skulle få ökad möjlighet att återhämta sig.

Vissa regler är helt nationella. Sveriges regler om yrkesfiskelicens är helt nationella, vilket innebär att Sverige skulle kunna beakta kvoternas storlek när fiskelicenser omprövas. Denna prövning görs i dag bara vid utfärdandet av nya licenser. Regeringen avstod uttryckligen från att föreslå möjligheten att beakta fiskbeståndens status vid omprövning av yrkesfiskelicenser när reglerna infördes 1993.

Det finns också nationella styrmedel, vid sidan av fiskeripolitiken, som har stor betydelse för yrkesfisket. Svenska fiskeföretag är befriade från energi-, koldioxid- och svavelskatter. Skattebefrielsen motverkar målen om en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling.

Skattebefrielsen motsvarar drygt 200 miljoner kronor per år. Sedan år 2004 finns ett nationellt handlingsutrymme att bestämma om yrkesfisket ska ha en sådan skattebefrielse eller inte. Regeringen har inte informerat riksdagen om denna möjlighet.

(rapporten s. 10)

### 5.8.5 Väsentliga brister i analys och återrapportering

Riksrevisionen anför här att viktig analys och återrapportering för uppföljning av målen saknas. Det skulle försvåra prioriteringen av kostnadseffektiva styrmedel som ger önskad effekt på målen. Flera av de omfattande bristerna i Fiskeriverkets årsredovisning avser områden där regeringen inte på ett tydligt sätt har begärt återrapportering i regleringsbrev för Fiskeriverket. Regeringen skulle därmed inte heller ha rapporterat relevant information till riksdagen. Trots att Fiskeriverket är förvaltningsmyndighet för fiskeripolitiken skulle myndighetens rapportering inte ge en samlad överblick över statens insatser inom området. Det saknas bl.a. en fullständig redovisning av de direkta eller indirekta stödet till yrkesfisket, det är svårt enligt Fiskeriverket att urskilja kostnader för bevarandeåtgärder och man mäter inte heller de direkta effekterna av alla styrmedel.

### 5.8.6 Stöden motverkar måluppfyllelsen

Följande anför om detta:

Flera styrmedel motverkar varandra. Fiskeriverket har inte gjort någon övergripande analys av hur de olika styrmedlen påverkar varandra i förhållande till måluppfyllelsen.

Möjligheten att använda skrotningsbidraget som ett kostnadseffektivt styrmedel för att uppnå balans mellan fiskeflottans kapacitet och kvoten försvåras av olika direkta och indirekta stöd till yrkesfisket. Ju större de direkta och indirekta stöden till fisket är, desto större måste skrotningsbidraget vara för att vara ett ekonomiskt fördelaktigt alternativ.

Befrielsen från energi-, koldioxid- och svavelskatter bidrar också till att det kostar betydligt mindre för yrkesfisket än det annars skulle ha gjort att öka fiskeansträngningen. Samtidigt är det inom flera segment önskvärt att i stället minska fiskeansträngningen för att nå fiskeripolitikens mål om ett miljömässigt hållbart fiske. Även målet om att stödja småskaligt kustfiske motverkas av skattebefrielsen.

Det är det storskaliga trålfisket som får störst värde av skattebefrielsen eftersom detta fiske använder mest bränsle. Den genomsnittliga skattebefrielsen för de största fiskefartygen är över en miljon kronor per år och fiskefartyg.

Även andra styrmedel kan motverka varandra. Att överkapaciteten i fiskeflottan inte har åtgärdats i tillräcklig grad innebär ett ökat tryck även på andra styrmedel. Dålig lönsamhet på grund av överkapacitet kan öka incitamenten för yrkesfiskare att försöka kringgå olika bestämmelser. Det kan i sin tur leda till ett ökat behov av kontroller. När Fiskeriverket förnyar yrkesfiskelicenser utan att beakta fiskbeståndens status och kvoternas utveckling, ökar det i sin tur trycket på ersättning vid fiskestopp.

(s. 11–12 i sammanfattningen)

### 5.8.7 Brister i genomförandet av fiskerikontrollen

Om detta anförs följande:

Det finns ett antal luckor och brister i det svenska kontrollsystemet som medför att det är möjligt att undvika kontroller. Till exempel kan yrkesfiskare upprätta dokumentation i efterhand om de märker att en bordnings- eller landningskontroll är på väg att genomföras. Att det är tillåtet att landa de flesta arter av fisk i hela Sverige, att det finns ett relativt litet antal landningskontrollanter och att få kontroller utförs på helgerna medför också att det går att undvika att bli kontrollerad. Vissa typer av kontroller som handels- och transportkontroller genomförs sällan av Fiskeriverket.

Det finns även brister i den kedja som ska säkerställa att överträdelser av reglerna för yrkesfisket leder till sanktioner. Till exempel saknar Fiskeriverket befogenhet att beslagta fisk, redskap och fiskefartyg.

Kustbevakningen har inga egna förundersökningsledare för misstänkta brott mot fiskerilagstiftningen, vilket myndigheten har för miljöbrott. De misstänkta fiskeribrott som överlämnas till polisen för utredning blir dessutom ofta så lågt prioriterade av polisen att de hinner preskri-

beras innan de når domstol. I de fall ett åtal leder till fällande dom är straffen ofta mycket låga i förhållande till värdet av de olagliga fångsterna.

De riskanalyser som kontrollerna ska baseras på har hittills varit outvecklade. Det finns också brister i samordningen mellan Kustbevakningens och Fiskeriverkets kontrollinsatser. Den ofullständiga uppföljningen av effekter och kostnader för olika typer av kontroller har medfört att det saknas beslutsunderlag för att prioritera fördelningen mellan olika kontroller.

(s. 12 i sammanfattningen)

### 5.8.8 Återkommande brister i uppfyllandet av lagstiftningen

Om detta anförs följande:

Sverige har på flera områden fått kritik av kommissionen för att inte uppfylla kraven inom den gemensamma fiskeripolitiken. Huvudsakligen avser kritiken att kontrollsystemet i flera viktiga avseenden inte når upp till EU:s regler. Det ärende som nu ligger hos kommissionen är inte avslutat. Kommissionen har också kritiserat Sverige för att inte ha följt den gemensamma fiskeripolitikens regler om fisketillstånd. Det finns också allvarliga brister när det gäller Fiskeriverkets förvaltning av strukturstöden. Andelen felaktiga utbetalningar är betydligt högre än de två procent som kommissionen accepterar. Internrevisionen för EU:s strukturfonder har vid flera tillfällen riktat stark kritik mot Fiskeriverkets hantering av strukturstöden.

(s. 13 i sammanfattningen)

### 5.8.9 Rekommendationer till regeringen och Fiskeriverket

Riksrevisionen avslutar sin rapport med sju rekommendationer till regeringen och sex rekommendationer till Fiskeriverket, se sammanfattningen s. 13–14.

Rekommendationer till regeringen:

- Styr fiskeriförvaltningen genom tydliga prioriteringar av vad som ska uppnås inom de ekonomiska, sociala och miljömässiga målen för fiskeripolitiken. Säkerställ att den övergripande måluppfyllelsen inte minskar som följd av att olika styrmedel motverkar varandra.
- Överväg om yrkesfiskets befrielse från energi-, koldioxid- och svavelskatter kan reduceras eller avskaffas. Föreslå riksdagen de lagändringar som krävs.

- Använd styrmedlen samordnat och kostnadseffektivt så att fartygssegment med överkapacitet minskar. Överväg om särskilda ersättningar och bidrag vid fiskestopp kan reduceras eller avskaffas samt om skrotningsbidraget bör ökas. Använd yrkesfiskelicenserna för att anpassa antalet yrkesfiskare till tillgängliga kvoter. Föreslå riksdagen de lagändringar som krävs. Se till att överkapaciteten minskas till minsta möjliga kostnader.
- Säkerställ att Sveriges nationella handlingsutrymme används effektivt för att nå målen. Utred rättsläget och klargör Sveriges möjligheter och skyldigheter inom fiskeripolitiken. Regeringen och myndigheterna behöver ett sådant underlag som grund för strategisk styrning, förhandlingar och normgivning.
- Kräv att Fiskeriverket regelbundet analyserar och återrapporterar den grundläggande information som behövs för att kunna bedöma om olika styrmedel leder till ökad måluppfyllelse på ett kostnadseffektivt sätt.
- Se till att Fiskeriverket och Kustbevakningen samordnar sina rutiner och IT-system så att kontrollen blir effektiv. Utred om det finns rättsliga hinder för samarbetet mellan myndigheterna.
- Åtgärda brister i kedjan av kontroller, utredningar och sanktioner så att överträdelser i hög grad upptäcks, utreds och beivras. Följ upp och säkerställ att administrativa och straffrättsliga sanktioner skapar önskvärda ekonomiska incitament och har tillräckligt avskräckande effekter. Föreslå riksdagen de lagändringar som krävs. När rättsläget har klarlagts och grundläggande samlad information om effekterna av statens insatser och utvecklingen i förhållande till målen har tagits fram, finns det även möjlighet att tillgodose riksdagen med det underlag som vid ett flertal tillfällen har efterfrågats.

#### Rekommendationer till Fiskeriverket:

- Använd Sveriges nationella handlingsutrymme mer effektivt för att nå ökad måluppfyllelse. Använd styrmedlen aktivt för att på ett kostnadseffektivt sätt nå de nuvarande övergripande målen för lagstiftningen.
- Överväg särskilt om skrotningsbidragen kan höjas eller differentieras för att minska de fartygssegment som har överkapacitet.



- Analysera vad olika typer av styrmedel, särskilt olika typer av kontroller, kostar och vad de ger för effekter.
- Fortsätt att utveckla och genomföra de projekt som är inriktade på att åtgärda brister i kontrollsystemet så att det effektivt avskräcker från och upptäcker överträdelse.
- Förbättra årsredovisningen avseende överblick, grundläggande information och en redovisning av kostnader för olika styrmedel och vilka effekter de har på måluppfyllelsen.
- Åtgärda bristerna i administrationen och kontrollen av utbetalningar av strukturstöd.

### 5.8.10 Utredningens analys

I detta avsnitt ska vi analysera på om och på vilket sätt Riksrevisionens rapport kan få betydelse för utredningens arbete och slutsatser.

Inledningsvis kan slås fast att Riksrevisionens analys i två viktiga frågor överensstämmer med utredningens slutsatser. Vi har i kapitel 4, i avsnitt 4.1.1, dragit den slutsatsen att regeringens uppdrag till Fiskeriverket är otydligt. Ansvaret för att hantera de olika målkonflikterna har i stor utsträckning överlåtits åt Fiskeriverket. På samma sätt drar nu Riksrevisionen under 5.8.2 den slutsatsen att regeringen inte på ett tydligt sätt prioriterat mellan olika mål, vilket bidragit till att statens insatser inte varit effektiva.

Utredningen har också i kapitel 3 dragit den slutsatsen att det är en brist att det saknas en analys av det svenska nationella handlingsutrymmet och genomfört en sådan analys. Vår slutsats är att det nationella handlingsutrymmet är större än vad som anförs i den allmänna debatten. Riksrevisionen har under 5.8.3 dragit den slutsatsen att regeringen och Fiskeriverket inte genomfört någon övergripande rättslig analys av det nationella handlingsutrymmet och att det finns ett betydande sådant utrymme.

Sammantaget innebär det att utredningens slutsatser i dessa två viktiga frågor fått stöd.

Riksrevisionen drar dock därutöver slutsatser inom andra områden. Tonvikten i rapporten ligger på de stöd som yrkesfisket uppstår. Det anförs under 5.8.6 att stödet till fisket försvårar målsättningen att få en fiskeflotta i balans och ett hållbart fiske. Särskilt tydlig är rapporten när det gäller befrielsen från energi-, koldioxid och svavel-skatter. Riksrevisionen föreslår särskilt att regeringen bör överväga

om yrkesfiskets befrielse från energi-, koldioxid- och svavelskatter kan reduceras eller avskaffas och föreslå riksdagen de lagändringar som krävs. Skälet är att denna skattebefrielse inte bara skulle motverka målet om att uppnå ett miljömässigt hållbart fiske utan även målet om att stödja kustfisket, eftersom det är det storskaliga trålfisket som får störst värde av skattebefrielsen eftersom detta fiske använder mest bränsle. Riksrevisionen anför att det sedan den 1 januari 1994 är möjligt för varje medlemsland att avgöra om yrkesfisket i såväl insjöarna som haven ska befrias från energi- och koldioxidskatter. I rapporten kritiserar Riksrevisionen regeringen för att detta inte har redovisats till riksdagen. Det som avses är att det inte är omnämnt i regeringens proposition Anpassningar av energibeskattningen till energidirektivet, m.m. (Prop 2006/2007:13) eller i regeringens promemoria 27 juni 2006, Anpassning av energibeskattningen till energiskattedirektivet m.m. (rapporten, avsnitt 5.4.2).

Vi har i 4.2.9 redovisat dessa stödåtgärder. En fråga är dock om det ingår i vårt uppdrag att utreda och vid behov föreslå en förändring av dessa stödåtgärder.

I våra direktiv anges inte uttryckligen att så ska ske. Å andra sidan ingår det att ta ställning till de målkonflikter som finns inom fisket. Subventionerna framstår som en viktig del av dessa målkonflikter. Till detta ska det dock läggas det redan pågår lagstiftningsarbete som på andra sätt reducerar fiskeflottan. Ett exempel på det är förslaget om individuellt överlåtbara kvoter inom det pelagiska fisket, jfr avsnitt 5.3.

När det vidare gäller de brister som Riksrevisionen pekar på i fiskerikontrollen kan konstateras att det redan har vidtagits åtgärder beträffande flera av dem. Sålunda ändrades från den 1 februari 2009 bestämmelsen i 47 § fiskelagen, vari regleras befogenhet att ta fisk och annan egendom i beslag enligt fiskelagen, så att det numera uttryckligen anges att befattningshavare hos Kustbevakningen, Fiskeriverket eller länsstyrelsen i vars uppgifter det ingår att övervaka efterlevnaden av bestämmelser om fiske har sådan befogenhet. Vad vidare gäller kritiken mot att Kustbevakningen inte har några egna förundersökningsledare för misstänkta brott mot fiskerilagstiftningen kan hänvisas till betänkandet av Utredningen om kustbevakningens befogenheter, SOU 2008:55. Ett av förslagen som presenterades i betänkandet är att Kustbevakningen ska få rätt att inleda och bedriva förundersökning om vissa brott av enkel beskaffenhet, däribland brott mot fiskelagstiftningen (se närmare avsnitt 5.1). Beträffande övriga

av Riksrevisionen påtalade brister finns det givetvis anledning för utredningen att analysera dessa och överväga förslag till förändringar.

## 6 Jämförelse med annan lagstiftning

I detta kapitel ska den nu gällande fiskelagen jämföras med annan relevant lagstiftning. Syftet är att närmare analysera vilka brister den nuvarande fiskelagstiftningen har. Vidare är ambitionen att försöka finna förebilder till lösning inom annan lagstiftningen. Under 6.1 analyseras miljöbalken i förhållandet till fiskelagen. Avsnittet har på uppdrag av utredningen författats av miljørådet Anna-Lena Rosengården. Författaren var huvudsekreterare i den utredning som föreslog den nu gällande miljöbalken.

I avsnitt 6.2 analyseras och jämförs fiskelagen med vår jaktlagstiftning. Under 6.3 analyserar vi skogsvårdslagstiftningen. Såväl denna lagstiftning som miljöbalken är omnämnd i våra direktiv. Det anges särskilt att både skogsvårdslagen och miljöbalken har portalparagrafer som klargör att målsättningen är hållbart nyttjande, vilket saknas i fiskelagen.

### 6.1 Miljöbalken – en presentation ur fiskerättsligt perspektiv

Fiskelagsutredningen ska enligt sina direktiv skapa en fiskelagstiftning som ger ett hållbart fiske. Miljöbalken och bestämmelser i den anges i vissa fall som modell för förändringar av den nuvarande fiskelagstiftningen. I direktiven diskuteras särskilt miljöbalkens portalparagraf om hållbar utveckling liksom begreppen försiktighetsprincipen, bästa tillgängliga teknik och miljökonsekvensbedömning. Det anges också att fiskeriförvaltningen ska utgå från ekosystemansatsen.

Miljöbalken innehåller också i övrigt bestämmelser som kan ha betydelse för utformningen av en fiskevårdslag.

Denna rapport inleds med en bakgrund som översiktligt redogör för miljöbalken som helhet. Därefter följer en genomgång och beskrivning av miljöbalken i de delar som kan vara av särskilt intresse vid utformningen av en ny fiskelagstiftning. I bilaga 1 återfinns en innehållsförteckning för miljöbalken, där dessa delar är markerade. Rapporten avslutas med slutkommentarer som är avsedda som diskussionsunderlag.

Innehållet i rapporten baseras till stora delar på propositionen till miljöbalken, Miljöbalk, prop. 1997/98:45, samt på kommentaren till balken, Miljöbalk. En kommentar. Bertil Bengtsson m.fl. Norstedts blå bibliotek, senast uppdaterad juli 2008. Om inget annat anges är det dessa arbeten som avses med ”propositionen” respektive ”kommentaren” i texten nedan.

### **6.1.1 Något om miljöbalkens historia, struktur och koppling till internationella bestämmelser**

#### **Historik**

Miljöbalken trädde i kraft den 1 januari 1999 och ersatte då sexton lagar som tidigare reglerat olika typer av miljöfrågor.

Miljöbalken har ett brett tillämpningsområde, bredare än vad de tidigare sexton lagarna hade sammantaget. Den är nämligen tillämplig på alla verksamheter och åtgärder som motverkar dess syfte – att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö (1 kap. 1 §).

Samtidigt som tillämpningsområdet breddades genom miljöbalkens tillkomst, fördjupades också kraven på vilka hänsyn som ska tas. Det framgår bland annat av miljöbalkens så kallade allmänna hänsynsregler.

Det tillkom också ytterligare instrument för miljöarbetet. Exempel på instrument som funnits redan i den tidigare lagstiftningen är krav på förprovning av vissa slag av verksamheter genom tillstånd- eller anmälningsplikt liksom möjligheter att skydda geografiska områden samt växt- och djurarter. Genom tillkomsten av miljöbalken gavs också möjligheter att fastställa miljö kvalitetsnormer och att i större utsträckning tillämpa generella föreskrifter.

Slutligen innebar miljöbalken en ny prövningsorganisation där miljödomstolar inrättades, liksom särskilda miljöprövningsdelegationer vid länsstyrelserna.

## Struktur

Miljöbalken är indelad i sju avdelningar. De tre första avdelningarna, kapitlen 1 till och med 15, innehåller materiella bestämmelser och instrument som är direkt inriktade på skyddet av miljön, medan de fyra sista avdelningarna, kapitlen 16 till och med 33 innehåller bestämmelser om förfarandet vid olika myndigheter (inklusive domstolar och regeringen), om tillsyn, sanktioner och ersättningar. Det är framför allt i miljöbalkens tre första avdelningar som det finns både enskilda bestämmelser och arbetsinstrument som kan bedömas vara av intresse vid en förändring av fiskelagstiftningen.

Den *första avdelningen* (kapitlen 1 till och med 6) innehåller övergripande bestämmelser. Här återfinns miljöbalkens allmänna hänsynsregler som tillsammans med portalparagrafen (1 kap. 1 § miljöbalken) är av central betydelse i balken och som ger uttryck för flera grundläggande principer som försiktighetsprincipen, tillämpningen av bästa tillgängliga teknik (Best Available Techniques, BAT), produktvalsprincipen, principerna om hushållning och kretslopp samt principen om att det är förorenaren som betalar (Polluter Pays Principle, PPP). De allmänna hänsynsreglerna är materiella regler som utgör grund vid all prövning enligt balken – både vid tillståndsprövning med fastställande av villkor av olika slag, vid dispensprövningar och vid tillsyn.

Första avdelningen innehåller också planeringsbestämmelser om hushållning med mark och vatten. Dessa bestämmelser riktar sig till myndigheter som fattar beslut både enligt miljöbalken, plan- och bygglagen (1987:10) och viss annan lagstiftning (3 och 4 kap.). De fanns tidigare i naturresurslagen (lagen (1987:12) om hushållning med naturresurser). Avdelningen innehåller vidare bestämmelser om miljökvalitetsnormer som fastställer kvalitetskrav på miljön och bestämmelser om hur dessa kvalitetskrav med hjälp av åtgärdsprogram ska kunna klaras (5 kap. miljöbalken). Slutligen ingår bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar, dvs. innehållet i beslutsunderlag samt förfarandet för att utarbeta detta (6 kap.).

Flera av bestämmelserna i miljöbalkens första avdelning ska tillämpas även i ett stort antal lagar utanför miljöbalken. Exempel-

vis ska både allmänna hänsynsregler i 2 kap., hushållningsbestämmelser i 3 och 4 kap., bestämmelser om miljö kvalitetsnormer i 5 kap. och om miljökonsekvensbeskrivningar i 6 kap. tillämpas även vid prövning av projekt enligt lagen (1966:314) om kontinentalsockeln, väglagen (1971:948), lagen (1983:293) om inrättande, utvidgning av och avlysning av allmän farled och allmän hamn, lagen (1995:1649) om byggande av järnväg och naturgaslagen (2000:599). I ytterligare andra lagar ska en del av dessa bestämmelser tillämpas.

Miljöbalkens *andra avdelning* (kapitlen 7 och 8) gäller skydd av naturen och innehåller arbetsinstrument som innebär skydd av olika slag av geografiska områden liksom av växt- och djurarter. En stor del av regleringen enligt dessa båda kapitlen återfinns tidigare i naturvårdslagen (1964:822).

Den *tredje avdelningen* (kapitlen 9 till och med 15) innehåller särskilda bestämmelser om vissa verksamheter. Där utgör förprovning genom anmälan och tillståndsprövning ett viktigt arbetsinstrument som ska tillämpas för dels miljöfarlig verksamhet och dels vattenverksamhet. Avdelningen innehåller också regler om hälso- skydd, förebyggande och avhjälpan av miljöskador, om genteknik, om kemiska produkter och om avfall. Miljöfarlig verksamhet reglerades tidigare enligt miljöskyddslagen (1969:387), hälsofrågor enligt hälsoskyddslagen (1982:1080), vattenverksamhet enligt vattenlagen (1983:291) och kemiska produkter enligt lagen (1985:426) om kemiska produkter.

I den *fjärde avdelningen* (kapitlen 16 till och med 25) regleras prövningen av mål och ärenden enligt balken. Där framgår att det är regeringen, länsstyrelserna och andra förvaltningsmyndigheter, kommunerna, miljödomstolarna, Miljööverdomstolen och Högsta domstolen som prövar mål och ärenden enligt miljöbalken eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av balken. Där finns också regler om förfarandet vid dessa myndigheter. I 16 kap. finns vissa allmänna regler om tillstånd, godkännanden och dispenser, samt bestämmelser om vilka som har rätt att överklaga domar och beslut. Bestämmelserna i 24 kap. gäller bland annat tillstånds giltighet och förutsättningar för omprövning av tillstånd.

För vissa typer av projekt ska regeringen göra en särskild tillåtlig- hetsprövning innan miljöprövningen fortsätter vid den ordinarie tillståndsmyndigheten. Den obligatoriska tillåtlig- hetsprövningen gäller kärnteknisk verksamhet, vissa vägar, järnvägar och allmänna farleder. Regeringen kan också förbehålla sig att tillåtlig- hetspröva vissa slag av enskilda projekt. Likaså kan en miljödomstol eller

Miljööverdomstolen i vissa fall överlämna ett mål till regeringen för tillåtlighetsprövning. (Se 17 kap.)

Den *femte avdelningen* (kapitlen 26 till och med 28) gäller tillsyn, avgifter för tillsyn samt tillträde.

I den *sjätte avdelningen* (kapitlen 29 och 30) finns bestämmelser om straff och förverkande respektive om miljöstraffavgifter.

Den *sjunde och sista avdelningen* (kapitlen 31 till och med 33) reglerar frågor om bland annat ersättning vid ingripanden av det allmänna, skadestånd för vissa miljöskador och försäkringsfrågor. Frågor om miljöskador hanterades tidigare i miljöskadelagen.

Det finns i flera avseenden kopplingar mellan miljöbalken och *plan- och bygglagen*. Kommunerna har ett ansvar för att i sina översiktsplaner enligt plan- och bygglagen ange hur de riksintressen som utpekats genom 3 och 4 kap. miljöbalken ska tillvaratas inom kommunen. Skydd av områden enligt 7 kap. miljöbalken får inte ske och tillstånd enligt miljöbalken får inte lämnas i strid mot detaljplan.

### Internationella bestämmelser

Den svenska miljöretten baseras i stor utsträckning på internationella krav och åtaganden, särskilt EG-rätten. Genom miljöbalken har vissa internationella konventioner och ett stort antal EG-direktiv på miljöområdet genomförts. Det gäller bland annat följande konventioner och direktiv som är av central betydelse och som också är grunden för några av de delar av miljöbalken som är av intresse vid inför en förändring av fiskelagstiftningen.

Konvention eller direktiv	Något om innehåll och koppling till miljöbalken
<b>Århuskonventionen</b> FN/CE:s (Förenta Nationernas ekonomiska kommission för Europa) konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till överprövning i miljöfrågor	Tillförsäkrar allmänheten rätt att delta i beslutsprocesser som gäller stora projekt och rätt till rättslig prövning i sådana frågor ("access to justice"). Århuskonventionen har också implementerats i EG-rätten.  Konventionen har betydelse för bland annat miljöbalkens processuella bestämmelser.



Konvention eller direktiv	Något om innehåll och koppling till miljöbalken
<p><b><i>Esbokonventionen</i></b></p> <p>Konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang (Esbo 1991) med protokoll om strategiska miljöbedömningar (Kiev 2003) [under FN/ECE]</p>	<p>Behandlar samarbete mellan grannländer när det gäller miljökonsekvensbeskrivningar för projekt och planer som har gränsöverskridande effekter.</p> <p>Konventionen har betydelse för reglerna om miljökonsekvensbeskrivningar i 6 kap. miljöbalken</p>
<p><b><i>CITES-konventionen</i></b></p> <p>Konvention den 3 mars 1973 om internationell handel med utrotningshotade vilda djur och växter</p>	<p>Global naturvårdskonvention utarbetad på initiativ av Internationella naturvårdsunionen (IUCN).</p> <p>Konventionen har betydelse för artskyddsförordningen (2007:845)</p>
<p><b><i>Fågel- samt art- och habitatdirektiven</i></b></p> <p>Rådets direktiv 79/409/EEG av den 2 april om bevarande av vilda fåglar</p> <p>Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter</p>	<p>Innehåller bestämmelser som innebär inrättandet av ett nätverk av skyddade områden – Natura 2000-områden – i Europa.</p> <p>Direktiven ligger till grund för bestämmelserna om Natura 2000-områden i 7 kap. och 4 kap. miljöbalken.</p>
<p><b><i>MKB- och SMB-direktiven</i></b></p> <p>Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt,</p> <p>Rådets direktiv 97/11/EG av den 3 mars 1997 om ändring av direktivet ovan,</p>	<p>Direktiven innebär dels att det fordras miljöprövning (miljökonsekvensbedömning) av vissa stora projekt och vid fastställandet av vissa planer och program, dels att allmänheten ska ges rätt att delta vid miljöprövningen. Direktiven implementerar delar av Århuskonventionen i EG-rätten. De ställer krav på beslutsunderlaget (miljökonsekvensbeskrivningen) och förfarandet vid miljöprövningen.</p>

Konvention eller direktiv	Något om innehåll och koppling till miljöbalken
Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/35/EG av den 26 maj 2003 om åtgärder för allmänhetens deltagande i utarbetandet av vissa planer och program avseende miljön och om ändring, med avseende på allmänhetens deltagande och rätt till rättslig prövning, av rådets direktiv 85/337/EEG och 96/61/EG	Direktiven ligger till grund för bestämmelserna i 6 kap. miljöbalken, samt för bestämmelser i miljöbalken och andra lagar om tillståndsprövning av projekt av olika slag (i miljöbalken 9, 11, 16–25 kap.)
<b>IPPC-direktivet</b>	Ställer krav på en integrerad prövning av ett antal – främst industriella – verksamheter. Integrerad prövning innebär att alla typer av miljöpåverkan (som utsläpp till luft, utsläpp till vatten, buller, avfall) beaktas samlat. Direktivet ställer krav på tillämpning av BAT (Best Available Techniques, bästa tillgängliga teknik) och ger uttryck för försiktighetsprincipen.  Vissa av de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. baseras på direktivet, liksom tillståndsprövningen av miljöfarliga verksamheter i 9 kap. miljöbalken.
<b>Ramdirektivet för vatten</b>	Ställer krav på förvaltning av yt- och grundvatten med fastställande av åtgärdsprogram som syftar till att så långt möjligt nå god ekologisk status i vattenområdena.  Direktivet har genomförts genom bestämmelser i 5 kap. miljöbalken.

### 6.1.2 En hållbar utveckling och miljöbalkens mål

Begreppet hållbar utveckling (sustainable development) präglades i början av 1980-talet och fick sitt genombrott i den internationella miljöpolitiken genom den så kallade Bruntlandrapporten Our Common Future som presenterades 1987. Begreppet har sedan fått

spridning, och även EG-fördraget betonar nödvändigheten av en hållbar utveckling. (Se kommentaren, 1:3)

Begreppet infördes i svensk lagstiftning genom miljöbalkens portalparagraf (1 kap. 1 §) som anger balkens mål och tillämpningsområde och som har följande lydelse.

1 § Bestämmelserna i denna balk syftar till att främja en hållbar utveckling som innebär att nuvarande och kommande generationer tillförsäkras en hälsosam och god miljö. En sådan utveckling bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar för att förvalta naturen väl.

Miljöbalken skall tillämpas så att

1. människors hälsa och miljön skyddas mot skador och olägenheter oavsett om dessa orsakas av föroreningar eller annan påverkan,
2. värdefulla natur- och kulturmiljöer skyddas och vårdas,
3. den biologiska mångfalden bevaras,
4. mark, vatten och fysisk miljö i övrigt används så att en från ekologisk, social, kulturell och samhällsekonomisk synpunkt långsiktigt god hushållning tryggas, och
5. återanvändning och återvinning liksom annan hushållning med material, råvaror och energi främjas så att ett kretslopp uppnås.

En grundtanke i miljöbalken är att vi som lever nu inte får ägna oss åt en livsföring som skadar miljön och utarmar naturresurserna. Det är inte endast nu levande, utan även kommande generationer av människor som ska tillförsäkras en hälsosam och god miljö att leva i. Naturen utgör inte bara en livsmiljö för människan utan har dessutom ett eget skyddsvärde.

Detta utgör en del av vad som kan sägas utgöra en hållbar utveckling. Att skapa en hållbar utveckling innebär att en långsiktigt god hushållning med naturens resurser måste säkerställas. I en sådan hushållning ingår i många fall att göra avvägningar mellan ett flertal, ofta motstridiga, intressen. Ekologiska, sociala och samhällsekonomiska intressen måste då vägas mot varandra på ett sätt som sammantaget främjar en långsiktigt god hushållning. Bland annat ska ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga bevaras.

Människans rätt att bruka naturen är förknippad med ett förvaltaransvar som innebär att varsamhet ska iakttas så att onödiga olägenheter eller skador inte uppkommer. Planering avseende utnyttjade av resurser måste kombineras med skyddsåtgärder och i vissa fall rent reparativa åtgärder. (Se propositionen, del 2, s. 7–8)

Paragrafens andra stycke är exempel på sådant som är av särskild betydelse för balkens mål och utgör därmed en viss precisering av hur begreppet hållbar utveckling ska tolkas. Att den biologiska mångfalden ska värnas (punkten 3) är en följd av att naturen tillerkänns ett självständigt skyddsvärde. I punkten avses både mångfald av ekosystem och mångfald mellan och inom arter.

De sexton miljö kvalitetsmål som riksdagen fastställt, men som inte förekommer i någon lagstiftning, ger ytterligare ledning vid tolkningen av vad som är en hållbar utveckling. Bland miljö kvalitetsmålen är det särskilt de tre målen om Levande sjöar och vattendrag, Hav i balans samt levande kust och skärgård samt Ett rikt växt- och djurliv som är av betydelse för fisk och fiske. De nationella miljö kvalitetsmålen har ytterligare konkretiserats genom att brytas ned till delmål och till mål på regional och lokal nivå (se [www.miljomal.nu](http://www.miljomal.nu) och Miljömålen – nu är det bråttom, Miljömålsrådets utvärdering av Sveriges miljömål 2008).

Samtliga bestämmelser i miljöbalken ska tolkas i ljuset av portalparagrafen. Det framgår särskilt tydligt när det gäller tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna – bland annat försiktighetsprincipen och kravet på bästa teknik – i 2 kap. miljöbalken som har ett nära samband med portalparagrafen. I de fall bestämmelser hämtats från tidigare lagstiftning utan någon ändrad utformning, kan de efter införandet i miljöbalken komma att få en annan tillämpning än tidigare genom den roll som portalparagrafen har.

Begreppet ”ekosystemansats” som förekommer i utredningsdirektivet återfinns inte som något entydigt begrepp i miljöbalken. Det måste dock förstås som en ansats utgående från portalparagrafens innehåll med det grundläggande synsättet att naturen har ett självständigt skyddsvärde, att den biologiska mångfalden ska bevaras och att människans rätt att bruka naturresurser är förknippad med ett förvaltaransvar så att en långsiktigt god hushållning främjas.

### **6.1.3 De allmänna hänsynsreglerna – miljö rättsliga principer**

Detta avsnitt inleds med en orientering om reglerna i 2 kap. miljöbalken i de delar som bedöms vara av intresse från ett fiskevårdsrättsligt perspektiv. Orienteringen syftar till att visa hur de regler som kan vara av intresse i detta sammanhang samverkar – reglernas inbördes struktur – och utgör inte någon fullständig beskrivning av kapitlet. De miljö rättsliga principer som är av störst betydelse för

fiskelagsutredningen ges därefter en noggrannare redovisning var för sig.

## Orientering

Miljöbalkens andra kapitel innehåller de centrala materiella bestämmelserna i balken. De kallas de allmänna hänsynsreglerna och bygger på grundläggande miljörettsliga principer. Reglerna riktar sig till alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd – i det följande kallade verksamhetsutövare – och är också grunden för avgöranden om tillstånd, godkännanden och dispenser samt för tillsyn enligt miljöbalken. De syftar till att motverka skada på människors hälsa och miljön och ska liksom miljöbalkens övriga regler tolkas i ljuset av balkens portalparagraf. Riksdagens sexton miljökvalitetsmål kan ge ledning vid tolkningen.

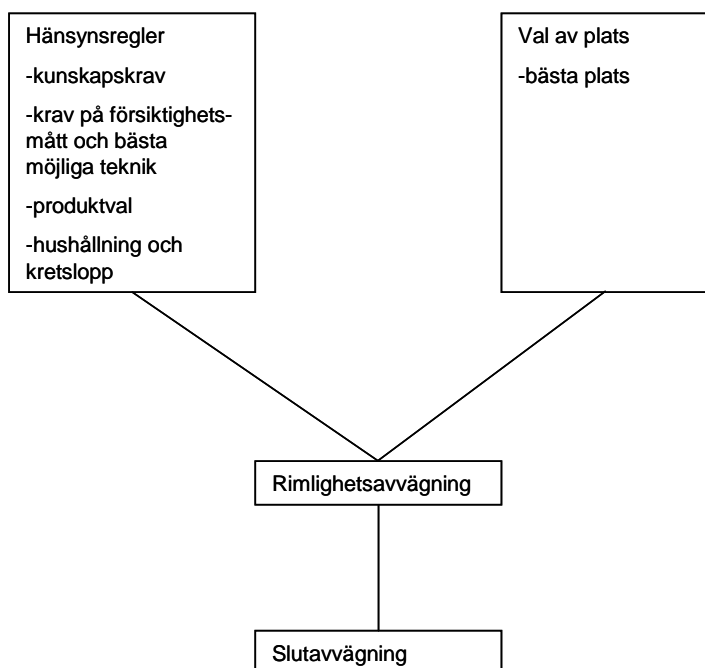
Kapitlet inleds med en bestämmelse som anger att det är verksamhetsutövaren som har att visa att han eller hon iakttar de allmänna hänsynsreglerna, dvs. en bevisbörderegeln (2 kap. 1 §).

Därefter följer i fyra paragrafer (2 kap. 2–5 §§) hänsynsreglerna. De ställer krav på verksamhetsutövaren i fråga om kunskap (2 §), skyddsåtgärder, begränsningar och försiktighetsmått i övrigt samt bästa möjliga teknik i yrkesverksamheter (3 §), val av de kemiska produkter som innebär minsta risk (4 §) och hushållning, återanvändning och återvinning (5 §). Hänsynsreglerna syftar gemensamt till att så långt möjligt begränsa de negativa verkningarna av en verksamhet eller åtgärd.

Efter hänsynsreglerna följer en paragraf (2 kap. 6 §) som innehåller bestämmelser om valet av plats för en verksamhet eller åtgärd. Bland annat ska platsen vara lämplig och ge minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön – den bästa platsen ska väljas. Paragrafen innehåller också en koppling till reglerna om hushållning med mark och vatten i 3 och 4 kap. samt en bestämmelse om att tillstånd inte får meddelas i strid mot en detaljplan, beslutad enligt plan- och bygglagen.

Hänsynsreglerna och regeln om val av bästa plats gäller i den utsträckning det inte är orimligt att uppfylla dem (2 kap. 7§). Om verksamheten eller åtgärden, trots att alla rimliga hänsyn tagits och trots att den bästa platsen valts, ändå kan befaras ge upphov till oacceptabla skador får den enligt huvudregeln inte bedrivas. Regeringen kan dock i vissa fall lämna tillstånd (2 kap. 9 och 10 §§).

Schematiskt kan systemet beskrivas på följande sätt.



### Kunskapskravet

Kunskapskrav uttrycks enligt följande i 2 kap. 2 §.

2 § Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning för att skydda människors hälsa och miljön mot skada eller olägenhet.

Bestämmelsen riktar sig till var och en som bedriver en verksamhet eller vidtar en åtgärd av betydelse för miljöbalkens mål, oavsett om det är fråga om näringsverksamhet, myndighetsutövning eller en handling i det dagliga livet. Vilka krav som kan ställas skiljer sig åt med hänsyn till verksamhetens art och omfattning, men det är den eventuella effekten av handlandet, inte vem som utför det, som är avgörande för vilken kunskap som behövs. Av den som exempelvis driver industriell verksamhet kan det krävas att den kunskap som finns inom och utom landet inhämtas, samt att egna utredningar och undersökningar görs så snart det finns skäl att anta att verk-

samheten inte saknar betydelse för hälsa eller miljö. Genom bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivning i 6 kap. miljöbalken ställs det också krav på redovisning av sådana kunskaper. (Se propositionen, del 2, s. 13 f.)

### Försiktighetsprincipen och kravet på bästa möjliga teknik

Försiktighetsprincipen uttrycks i miljöbalken genom 2 kap. 3 § som är balkens grundläggande hänsynsregel och som har följande lydelse.

3 § Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att verksamheten eller åtgärden medför skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön. I samma syfte skall vid yrkesmässig verksamhet användas bästa möjliga teknik.

Dessa försiktighetsmått skall vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för människors hälsa eller miljön.

Förenklat kan regeln uttryckas som att de försiktighetsmått ska vidtas som behövs för att undvika skada för människors hälsa eller miljön. Vid den bedömningen ska det dock ske en rimlighetsavvägning enligt 2 kap. 7 §. Syftet är inte bara att förebygga sådana skador och olägenheter som säkert kan förutses; även risken för skador och olägenheter ska leda till försiktighetsmått. Skyldigheten inträder så snart det finns skäl att anta att en skada eller olägenhet kan uppkomma.

Försiktighetsprincipen är internationellt vedertagen, bland annat genom Rio-deklarationen av 1992. Den finns också inskriven i flera av EG:s rättsakter. Den gällde redan tidigare i svensk rätt, bland annat i miljöskyddslagen som föregick miljöbalken. I förarbetena till miljöskyddslagen (prop. 1969:28, s. 122) sammanfattas inställningen som att ”immissioner så långt möjligt ska förebyggas och att alltså redan risken för olägenheter skall beaktas”.

Det förhållandet att det är verksamhetsutövaren som ska bära kostnaderna för skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått är också innebörden i den allmänna principen om att det är förorenaren som betalar (Polluter Pays Principle, PPP). Den principen har fastslagits i olika internationella sammanhang, bland annat tillsammans med försiktighetsprincipen i EG-fördraget (art. 174) där det anges att gemenskapens politik ska ”... bygga på försiktig-

hetsprincipen och på principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan och att förorenaren ska betala.”.

Förutom att verksamhetsutövaren ska bära kostnaderna för försiktighetsmåten, är det också han eller hon som har bevisbördan när det gäller att bedöma vilka försiktighetsmått som behövs (jfr 2 kap. 1 §).

Kravet på användande av bästa möjliga teknik är också ett uttryck för försiktighetsprincipen. I yrkesmässig verksamhet ska bästa möjliga teknik alltid användas, oavsett om det finns påvisbara effekter eller inte. Det är risken för skador och olägenheter som motverkas genom teknikvalet.

I miljöbalken används således begreppet bästa  *möjliga*  teknik. Begreppet bästa  *tillgängliga*  teknik (Best Available Technology, BAT) återfinns bland annat IPPC-direktivet som främst gäller olika slag av industrianläggningar (Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, kodifierad version). Där definieras det enligt följande:

Det effektivaste och mest avancerade stadium vad gäller utvecklingen av verksamheten och tillverkningsmetoderna som anger en given tekniks praktiska lämplighet för att i princip utgöra grunden för utsläppsvärden och som har till syfte att hindra och, när detta inte är möjligt, generellt minska utsläpp och påverkan på miljön som helhet. Med  *teknik*  avses både använd teknik och det sätt på vilken anläggningen utformas, uppförs, underhålls, drivs och avvecklas.

I bilaga IV till direktivet anges vilka överväganden som ska göras vid fastställandet av vad som är bästa tillgängliga teknik. Där anges också att hänsyn ska tas till nyttan av en skyddsåtgärd, till kostnaden av den och till försiktighetsprincipen samt till principen om förebyggande åtgärder. De överväganden som ska göras räknas upp i tolv punkter. I dessa ingår bland annat användning av ämnen som är mindre farliga och främjande av återvinning och återanvändning samt användning av avfallssnål teknik, det vill säga frågor som i miljöbalken även regleras genom egna hänsynsregler (produktvalsregeln i 2 kap. 4 § och hushållnings- och kretsloppsregeln i 2 kap. 5 §). Även i den svenska lagstiftningen omfattas dessa frågor också av försiktighetsprincipen och principen om bästa möjliga teknik så som de uttrycks i 2 kap. 3 §. Detta är också miljöbalkens grund-



läggande hänsynsregel; de andra hänsynsreglerna kan ses som hjälpregler till den.

För att underlätta tolkningen av vad som enligt IPPC-direktivet ska anses som bästa tillgängliga teknik, BAT, ger EG:s IPPC-byrå i Sevilla ut referensdokument, så kallade BREF (Best Available Techniques Reference Documents) med sammanställningar över vad som kan anses vara BAT inom olika branscher och områden.

Kravet på tillämpning av bästa *möjliga* teknik enligt den svenska miljöbalken ska rimlighetsavvägas enligt bestämmelsen i 2 kap. 7 §. Resultatet efter rimlighetsavvägningen anses bli lika strängt eller stängare än IPPC-direktivets BAT-begrepp. (Se propositionen, del 2, s. 16 f.) Rimlighetsavvägningen tar hänsyn dels till vad som är rimligt att kräva av ett normalt företag i branschen, dels till kostnaderna för försiktighetsåtgärderna i förhållande till nyttan av dem. Det finns en diskussion i frågan om det ska ske en ekonomisk bedömning både i 2 kap. 3 § och i 2 kap. 7 §, eller om hela rimlighetsavvägningen ska ske i 2 kap. 7 §. Det finns starka skäl som talar för att hela den ekonomiska avvägningen ska göras i 2 kap. 7 §, både bedömningen av vad ett normalt företag klarar av och avvägningen mellan nyttan av och kostnaderna för skyddsåtgärder.

Som framgår av vad som redovisats ovan har försiktighetsprincipen tidigare tillämpats i samband med prövning av industriella verksamheter. Genom miljöbalken har den dock fått en vidare tillämpning. Med skador och olägenheter för miljön avses således inte bara påverkan på grund av utsläpp eller andra störningar, utan även utarmande av värdefulla natur- eller kulturmiljöer eller den biologiska mångfalden, eller misshushållning med naturresurser, energi eller material.

Kravet på kunskap i 2 kap. 2 § hänger samman med försiktighetsprincipen i 2 kap. 3 § så att när kunskaperna om de faktiska effekterna av en verksamhet ökar, förbättras också möjligheterna att bedöma vilka försiktighetsmått som behövs för att skydda människors hälsa och miljön.

### Hushållnings- och kretsloppsprinciperna

Hushållnings- och kretsloppsprinciperna kommer till uttryck i 2 kap. 5 § miljöbalken, förutom att de enligt ovan ska också ska beaktas vid avgörandet av vad ska anses vara bästa möjliga teknik.

Hushållningsprincipen innebär att råvaror och energi ska användas så effektivt som möjligt samt att förbrukningen ska minimeras, och kretsloppsprincipen att vad som utvinns ur naturen på ett uthålligt sätt och kretsloppsprincipen att vad som utvinns ur naturen på ett uthålligt sätt ska kunna användas, återanvändas, återvinnas och bortskaffas med minsta möjliga resursförbrukning och utan att naturen skadas. Det kan också uttryckas så att det är en princip som siktar mot slutna materialflöden. Det är viktigt att ändliga naturresurser kan räcka även för kommande generationer och att man kan minska avfallsmängderna. (Se propositionen, del 1, s. 221 f. och del 2, s. 20 f.).

#### **6.1.4 Hushållning med mark och vatten – fisket som riksintresse**

Miljöbalkens bestämmelser om hushållning med mark- och vattenområden i 3 och 4 kap. är hämtade från 2 och 3 kap. i den tidigare naturresurslagen. Regeringen har sammanfattat syftet med naturresurslagens bestämmelser enligt följande (se propositionen del 1, s. 240).

Regeringen vill erinra om att syftet med naturresurslagen, NRL, är att uttrycka samhällets grundläggande synsätt beträffande vad som är god hushållning med marken, vattnet och den fysiska miljön i övrigt. Lagen ger gemensamma utgångspunkter för ändrad användning av mark och vatten vid tillståndsprovning enligt ett flertal till lagen knutna lagar som gäller mark- och vattenanvändning.

Avsikten är att genom 3 och 4 kap. miljöbalken tillvarata det allmännas intressen av hushållning med mark- och vattenområden. Bestämmelserna riktar sig till de myndigheter som arbetar med fysisk planering enligt plan- och bygglagen och med tillstånds- och miljöprovning av enskilda verksamheter enligt miljöbalken och en rad andra lagar. De utgör en grund för att lösa konflikter mellan olika intressen, särskilt bevarandointressen och exploateringsintressen, när det ställs krav på att få utnyttja mark- eller vattenområden som kan vara värdefulla från hushållningssynpunkt av olika skäl.

Bestämmelserna blir inte bindande för enskilda förrän de omsatts i rättsligt bindande beslut som detaljplaner eller områdesbestämmelser enligt plan- och bygglagen, beslut om områdesskydd enligt miljöbalken eller tillståndsbeslut för olika slag av verksamheter enligt miljöbalken eller någon av de andra lagar som tillämpar bestämmelserna.

I 3 kap. anges grundläggande bestämmelser som behövs för att främja en lämplig användning av mark- och vattenområden. En grundläggande regel är att mark- och vattenområden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt så långt möjligt ska skyddas mot åtgärder som kan skada naturmiljön. Av bestämmelserna framgår vidare att områden som är av betydelse för areella näringar och för vissa utpekade typer av verksamheter, eller som har särskilda värden, så långt möjligt skall skyddas mot åtgärder som påtagligt kan försvåra för den aktuella verksamhetstypen eller skada värdena.

En del av de värden och verksamheter som pekas ut är huvudsakligen av bevarandekaraktär, som natur- och kulturvärden och friluftslivet. Andra har en tydligare exploateringsinriktning som fyndigheter av ämnen eller material, industriell produktion, energiproduktion och kommunikationer. Yrkesfisket är också en av de verksamheter som pekas ut.

Områden som är av riksintresse för de olika utpekade verksamheterna eller värdena har ett ändå starkare skydd. De ska skyddas mot åtgärder åtgärder som påtagligt kan skada dem.

Det är olika centrala förvaltningsmyndigheter som inom sina respektive ansvarsområden ska peka ut vilka geografiska områden som ska anses vara av riksintresse i olika avseenden och redovisa detta till länsstyrelsen. (Se förordningen (1998:896) om hushållning med mark och vattenområden m.m.) Det är exempelvis Naturvårdsverket som pekar ut områden av riksintresse för naturvärden och friluftslivet, medan Sveriges geologiska undersökningar anger områden av riksintresse för fyndigheter av ämnen eller material och Energimyndigheten anger områden av riksintresse för från energisynpunkt, t.ex. vindkraftetablering. Fiskeriverket är den myndighet som anger vilka geografiska områden som är av riksintresse för yrkesfisket.

När det uppkommer konflikt mellan olika riksintressen – ska en vindkraftpark få etableras i ett vattenområde som samtidigt är av riksintresse för både yrkesfisket och vindkraften? – ska företräde ges till det ändamål som bäst främjar en långsiktig hushållning (3 kap. 10 §).

Det är viktigt att påpeka att det förhållande att ett område är utpekad som riksintressant i ett visst avseende inte med automatik innebär att en etablering som motsvarar det intresset också får komma till stånd. En prövningsmyndighet kan komma till en annan uppfattning än den utpekande sektorsmyndigheten. Miljöbalkens övriga regler – särskilt reglerna om platsval och bästa möjliga tek-

nik i 2 kap. – måste också vara uppfyllda. Det är heller inte det geografiska området i sig som är viktigt; det är i stället de utpekade intressena som ska skyddas. Om en etablering kan ske inom ett område som är utpekad som riksintressant från naturvårdssynpunkt utan att intressena – exempelvis en särpräglad geologi eller vissa slag av växtsamhällen – skadas lägger inte bestämmelserna hinder i vägen.

I direktiv till den arbetande Miljöprocessutredningen (dir. 2007:184) har regeringen konstaterat att mycket tyder på att det nuvarande systemet med hur riksintressen enligt 3 kap. anges och beaktas inte i alla avseenden fungerar som avsett. Bland annat finns det oklarheter i hur myndigheterna ska interagera för att väga olika riksintressen mot varandra. Utredningen har därför fått i uppdrag att analysera dessa frågor och utreda behovet av ändringar.

I 4 kap. finns särskilda hushållningsbestämmelser. Där anges de olika geografiska områden i landet som på grund av sina samlade natur- och kulturvärden i sin helhet av riksdagen har bedömts vara av riksintresse. I dessa områden får exploateringsföretag och andra ingrepp i miljön komma till stånd bara om det inte möter hinder enligt bestämmelserna och om natur- och kulturvärdena inte påtagligt skadas.

Det är en lång rad uppräknade områden – angivna som exempelvis kustområdena och skärgårdarna i Bohuslän från Norska gränsen till Lysekil, Öland, Vänern med öar och strandområden – där turismen och friluftslivets intressen särskilt ska beaktas. Inom vissa namngivna områden får vissa slag av etableringar (bland annat viss tung industri) inte alls komma till stånd, och i andra fall bara i anslutning till tidigare exploateringsområden. För vissa utpekade fjällområden gäller särskilda bestämmelser, liksom för vissa vattenområden där det bland annat anges att vattenkraftverk m.m. inte får utföras i de fyra nationalälvarna.

### **6.1.5 Miljö kvalitetsnormer och en vattenförvaltning utgående från vattnets ekologiska kvalitet**

Den traditionella regleringen på miljöområdet ger handlingsregler som riktas mot verksamheter, aktiviteter och produkter som påverkar miljön. Reglerna syftar till att minska påverkan från de olika källorna, men säger inget om det sammanlagda resultatet för miljön. Genom miljöbalken infördes ett nytt arbetsinstrument – systemet med miljö kvalitetsnormer – som har det motsatta perspektivet. En

miljökvalitetsnorm är en föreskrift om kvaliteten på mark, vatten, luft eller miljön i övrigt. Den anger alltså vilket resultat som ska åstadkommas, men ger inga anvisningar om hur det ska ske. Den traditionella regleringen med tillståndsprövning och tillsyn som riktar sig mot individuella verksamheter och systemet med miljökvalitetsnormer som är inriktat på kvaliteten på miljön i ett avseende i taget är tänkta att komplettera varandra genom sina olika sätt att angripa miljöproblem.

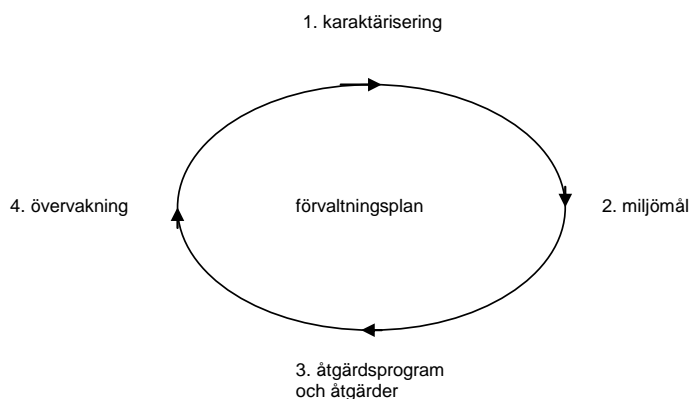
När en miljökvalitetsnorm överskrids finns det oftast behov av att minska påverkan från ett stort antal olika källor av olika slag. Hur det ska ske bestäms av ett åtgärdsprogram. Bestämmelserna om miljökvalitetsnormer och åtgärdsprogram finns i 5 kap. miljöbalken. Förutom miljökvalitetsnormer för bland annat luft (exempelvis halten av stoft, kväveoxider och svaveldioxid i luft) och buller, finns ett system med miljökvalitetsnormer för vatten som innefattar en särskild förvaltningsorganisation och som baserar sig på EG:s ramdirektiv för vatten (Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område). Detaljregleringen som gäller dessa normer och förvaltningen återfinns i förordningen (2004:660) om kvaliteten på vattenmiljön. Systemet finns också redovisat i Vattendistrikt och vattenmiljöförvaltning, prop. 2003/04:57.

Vattenförvaltningen sköts av fem Vattenmyndigheter, placerade på varsin länsstyrelse. Var och en svarar för ett vattendistrikt som följer avrinningsområden och således inte länens vanliga administrativa gränser. I varje vattendistrikt ingår förutom ytvattnet inom området, även grundvatten och kustvattenområdet upp till en nautisk mil utanför den baslinje som avses i lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium.

Den vattenplanering som enligt ramdirektivet för vatten och den svenska lagstiftningen ska ske omfattar flera steg. Några av de viktigaste stegen för ett enskilt vattenområde är följande, där det inom parentes också anges vilket år steget senast ska vara fullföljt. Miljömålen ska i princip vara nådda år 2015.

1. undersökning och karaktärisering, samt inventering av vilken mänsklig påverkan som förekommer (2004)
2. fastställande av miljömål
3. fastställande av åtgärdsprogram (2009) och vidtagande av åtgärder (2012)
4. övervakning och uppföljning

Informationen om vattenområdena och vattenplaneringen sammanfattas i vattendistriktens förvaltningsplan. Planeringen som cykliskt ska upprepas vart sjätte år kan illustreras genom denna skiss.



Alla åtgärder ska vidtas som behövs för att förebygga en försämring av den kemiska och den ekologiska statusen i alla ytvattenförekomster. Det övergripande målet för ytvatten är att både god kemisk status och god ekologisk status ska nås. I ytvatten som är konstgjorda eller kraftigt modifierade – exempelvis regleringsmagasin för vattenkraft eller kanaler – är målet att nå en god ekologisk potential och en god kemisk status. Vad god kemisk status respektive god ekologisk status eller potential ska innebära för ett enskilt vattendrag beror på hur vattnet karaktäriserats inledningsvis. Den kemiska statusen bestäms utifrån haltvärden för ett antal kemiska ämnen. Den ekologiska statusen bestäms med hänsyn till flera olika slag av faktorer, både biologiska (förekomst av och förhållande mellan olika arter m.m.), hydromorfologiska (vattenflöde, strandzonens struktur m.m.) och allmänna (temperatur, syreförhållanden m.m.)

En motsvarande administration och reglering som nu gäller för ytvatten, grundvatten och kustvatten kommer enligt förslag som är under beredning i EG att också komma att gälla för havsmiljön.

### 6.1.6 Miljökonsekvensbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar

#### Begreppet miljökonsekvensbedömning

I utredningsdirektiven till fiskelagsutredningen används begreppet miljökonsekvensbedömning. Det är ett begrepp vars innebörd inte är helt entydig och här förklaras inledningsvis hur begreppet används i detta sammanhang. (Se även Miljöbalkskommitténs delbetänkande En effektivare miljöprövning, SOU 2003:124, s. 127.)

Det EG-direktiv som heter Rådets direktiv 85/337/EEG av den 27 juni 1985 om bedömning av inverkan på miljön av vissa offentliga och privata projekt – som brukar kallas MKB-direktivet – handlar bland annat om krav på beslutsunderlag och samråd med allmänheten samt krav på tillståndsprövning hos en tillståndsmyndighet för vissa utpekade projekt. I det EG-rättsliga sammanhanget innebär således begreppet miljökonsekvensbedömning (baserat på direktivets namn) hela miljöprövningsprocessen; både framtagandet av ett visst underlagsmaterial inför en ansökan och den därefter följande prövningen av ett projekt fram till ett slutligt avgörande.

I den svenska lagstiftningen har begreppet miljökonsekvensbedömning i samband med projekt (dvs. det som regleras i direktivet ovan) kommit att avse enbart förfarandet med att ta fram en miljökonsekvensbeskrivning inför en tillståndsansökan. Det framgick särskilt tydligt i lagstiftningen innan ändringar infördes år 2005.

Användningen av begreppet underlättas inte av att både miljökonsekvensbedömning (Environmental Impact Assessment, EIA) och miljökonsekvensbeskrivning (Environmental Impact Statement, EIS) på svenska förkortas MKB.

I det följande används begreppet miljökonsekvensbedömning för hela miljöprövningsförfarandet från första samråd till slutligt avgörande, på samma sätt som i MKB-direktivet.

Begreppet miljökonsekvensbeskrivning används för det lagstadgade skriftliga underlagsmaterial som fordras för en tillståndsprövning och som ska utarbetas enligt ett visst förfarande.

## Flera lagar styrs av miljöbalkens krav på miljökonsekvensbeskrivningar

I den svenska lagstiftningen ställs det krav på miljökonsekvensbedömningar av projekt genom flera olika lagar; det är alltså inte bara genom miljöbalken som MKB-direktivet har genomförts. I stora drag kan sägas att reglerna om vilket beslutsunderlag som ska finnas och hur detta ska tas fram efter samråd med myndigheter och enskilda är gemensamma för de olika lagarna. De återfinns i 6 kap. miljöbalken. Den efterföljande tillståndsprövningen regleras sedan i olika lagar för olika slag av projekt. De projekt som ska tillståndsprövas enligt miljöbalken är miljöfarliga verksamheter (9 kap.) och vattenverksamheter (11 kap.), medan exempelvis vägar prövas enligt väglagen och naturgasledningar prövas enligt naturgaslagen.

En miljökonsekvensbedömning av ett projekt regleras således dels av 6 kap. miljöbalken, dels av regler om tillståndsprövning i miljöbalken eller annan lagstiftning. I avsnittet Krav på tillstånd och anmälan för vissa verksamheter nedan finns en skiss över processen som helhet.

En miljökonsekvensbeskrivning ska som huvudregel alltid ingå i en ansökan om tillstånd enligt miljöbalken, både när det gäller miljöfarlig verksamhet (9 kap.), vattenverksamhet (11 kap.), verksamheter och åtgärder i Natura 2000-områden (7 kap.) och vid regeringens tillåtliggighetsprövning (17 kap.). Miljökonsekvensbeskrivningen – den skriftliga dokumentationen som tagits fram efter ett samrådsförfarande – är en processförutsättning för den följande tillståndsprövningen.

### Miljökonsekvensbeskrivningens syfte och innehåll

Syftet med en miljökonsekvensbeskrivning är att identifiera och beskriva alla de effekter som ett projekt kan medföra på människor och miljö, både när det gäller direkt och indirekt påverkan. Det är både påverkan på djur och växter, mark, vatten och luft, klimat landskap och kulturmiljö som ingår, liksom hushållning med både mark, vatten och fysisk miljö i övrigt samt hushållning med material råvaror och energi. Miljökonsekvensbeskrivningen ska göra det möjligt att göra en samlad bedömning av effekterna.

Miljökonsekvensbeskrivningen ska anpassas till verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning och den ska alltid innehålla vad



som behövs för att uppfylla syftet. Vissa verksamheter antas medföra en betydande miljöpåverkan. Vilka det är anges i en bilaga till förordningen (1998:905) om miljökonsekvensbeskrivningar, och länsstyrelsen kan också i enskilda fall besluta om detta. För sådana verksamheter ska miljökonsekvensbeskrivningen alltid innehålla följande:

1. en beskrivning av verksamheten eller åtgärden med uppgifter om lokalisering, utformning och omfattning,
2. en beskrivning av de åtgärder som planeras för att skadliga verkningar ska undvikas, minskas eller avhjälpas, t.ex. hur det skall undvikas att verksamheten eller åtgärden medverkar till att en miljökvalitetsnorm enligt 5 kap. överträds,
3. de uppgifter som krävs för att påvisa och bedöma den huvudsakliga inverkan på människors hälsa, miljön och hushållningen med mark och vatten samt andra resurser som verksamheten eller åtgärden kan antas medföra
4. en redovisning av alternativa platser, om sådana är möjliga, samt alternativa utformningar tillsammans med en motivering varför ett visst alternativ valts, dels en beskrivning av konsekvenserna av att verksamheten eller åtgärden inte kommer till stånd, och
5. en icke-teknisk sammanfattning av de uppgifter som anges i 1–4.

### **Samråd vid framtagandet av miljökonsekvensbeskrivningen**

Den som avser att söka tillstånd eller tillåtlighet ska också samråda med länsstyrelsen, tillsynsmyndigheten och de enskilda som kan antas bli särskilt berörda. Om det gäller en verksamhet som antas medföra en betydande miljöpåverkan ska samrådet också omfatta de övriga statliga myndigheter, samt de kommuner, den allmänhet och de organisationer som kan antas bli berörda. Samrådet ska genomföras i god tid innan ansökan görs och miljökonsekvensbeskrivningen upprättas. Det ska avse verksamhetens lokalisering, omfattning, utformning, miljöpåverkan samt miljökonsekvensbeskrivningens innehåll och utformning.

## Miljökonsekvensbeskrivningar för planer och program

Sedan år 2004 finns i 6 kap. också regler med krav på miljökonsekvensbeskrivningar och miljökonsekvensbedömningar för vissa planer och program. Det gäller då exempelvis kommunala avfallsplaner. För planer enligt plan- och bygglagen gäller särskilda regler om miljökonsekvensbeskrivningar i den lagen.

### Framtida ändringar av reglerna

De olika regler som gäller för miljökonsekvensbeskrivningar och miljökonsekvensbedömningar för projekt (6 kap. 3–10 §§), för planer och program (6 kap. 11–18 §§) respektive för planer enligt plan och bygglagen är i dag svåröverskådliga. Som redan påtalats finns det också en osäkerhet i betydelsen av begreppet miljökonsekvensbedömning. Den pågående Miljöprocessutredningen (dir. M 2007:04 och 2007:184) har i uppdrag att bland annat försöka samordna reglerna bättre och också göra en översyn av begreppsanvändningen.

### 6.1.7 Skyddade områden

I 7 kap. miljöbalken finns regler som gäller olika slag av skydd för geografiska områden. Till skillnad mot reglerna i 3 kap. som utgör beslutsunderlag för myndigheter, utmynnar reglerna om skydd av områden i 7 kap. i rättskraftiga beslut. Förutom att bland annat portalparagrafen (1 kap. 1 §) och de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. ska tillämpas vid beslut om skydd av områden och vid beslut om dispenser och tillstånd, uttrycks också den så kallade proportionalitetsprincipen särskilt i kapitlet (7 kap. 25 §). Den anger att en inskränkning i en enskilds rätt inte får gå längre än vad som krävs för att syftet med skyddet ska tillgodoses.

Ett mark- eller vattenområde som tillhör staten, får av regeringen förklaras som *nationalpark* (7 kap. 2 §) sedan riksdagen lämnat sitt medgivande. Syftet med en nationalpark är att bevara ett större sammanhängande område av viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentligt oförändrat skick. Nationalparker ska i första hand tillgodose hänsyn till naturmiljön. Genom beslutet om nationalpark får området ett särskilt kvalificerat skydd. Eftersom områdena ägs av staten uppkommer inte några konflikter med markägareintressen. Naturvårdsverket utfärdar föreskrifter om vård och för-

valtning av nationalparker och om inskränkningar i rätten att använda mark och vatten inom nationalparkerna. Det är möjligt att under vissa förutsättningar meddela dispens från föreskrifterna. Föreskrifterna kan innebära inskränkningar, bland annat i de rättigheter samerna har i området enligt rennäringslagen (1971:438). I vissa fall kan det utgå ersättning för inskränkning i rättigheterna (31 kap.).

Länsstyrelsen eller kommunen får förklara ett mark- eller vattenområde som *naturreservat* (7 kap. 4 §) i syfte att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftslivet. Ett område som behövs för att skydda, återställa eller nyskapa värdefulla naturmiljöer eller livsmiljöer för skyddsvärda arter får också förklaras som naturreservat. Naturreservat kan bildas för att tillgodose de krav som ställs genom fågel- respektive art- och habitatdirektiven.

Naturreservat kan till skillnad mot nationalparker förekomma på mark- eller vattenområde som tillhör någon annan än staten. Markägarens samtycke är inte nödvändigt; i sista hand kan reservat bildas tvångsvis. Markägaren är i vissa fall berättigad till ersättning på grund av beslutet om naturreservat (31 kap.). Det måste föreligga ett starkt allmänt intresse för att reservatbildning ska kunna ske; den enskildes (markägarens) intresse ska vägas mot miljöhänsyn och andra allmänna intressen.

I beslutet om att bilda naturreservat ska anges vilka inskränkningar som behövs i rätten att använda mark och vattenområden. Det kan vara fråga om exempelvis förbud mot bebyggelse, uppförande av stängsel, avverkning av skog, jakt, fiske eller förbud mot att beträda vissa områden under delar av året. Det kan också anges att vissa åtgärder får företas förs efter tillstånd. Inskränkningarna gäller inte bara markägaren utan även exempelvis arrendatorer, servitutshavare och andra som innehar särskild rätt. Även verksamheter utanför reservatet kan förbjudas, om de påverkar reservatet på ett skadligt sätt. För varje naturreservat ska finnas en skötselplan för reservatets långsiktiga vård.

Det finns möjlighet till dispens från reservatsföreskrifter. För att dispens ska kunna lämnas fordras särskilda skäl. Dispens får bara ges om det är förenligt med reservatsföreskriftens syfte och dispens kan bara lämnas för begränsad tid. Den kan förenas med villkor. Vid dispenser och om reservatet begränsas, ska skäliga kompensationsåtgärder vidtas.

För att skydda mark- eller vattenområden i syfte att bevara värdefulla kulturpräglade landskap kan *kulturresevat* bildas. För sådana gäller motsvarande regler som för naturreservat.

Det finns också möjlighet att skydda *naturminnen* (särpräglade naturföremål, 7 kap. 10 §) och att förklara områden som *biotopskyddsområden* (7 kap. 11 §). Biotopskyddet avser vissa mindre mark- eller vattenområden som utgör livsmiljöer för hotade djur eller växtarter eller som annars är särskilt känsliga. Vissa typer av biotoper har givits ett generellt skydd – det gäller exempelvis alléer, källor med omgivande våtmark i jordbruksmark, stenmurar i jordbruksmark och åkerholmar. När det gäller andra biotopslag kan Skogsvårdsstyrelsen (exempelvis beträffande brandfält, mark med mycket gamla träd, strand- eller svämskogar) respektive länsstyrelsen (exempelvis beträffande rik- och kalkkärr, naturliga bäckfåror, ångar eller naturbetesmarker) fatta beslut om skydd i enskilda fall.

Vidare finns möjlighet att ge särskilt skydd för en växt- eller djurart genom att avsätta ett område som *djur- eller växtskyddsområde* (7 kap. 12 §). Bestämmelsen ger möjlighet att begränsa dels jakt- och fiskerätten utöver vad som är möjligt enligt jakt- och fiskelagstiftningarna dels rätten att uppehålla sig på området. Den riktar sig på så vis inte bara mot markägare och innehavare av särskild rätt, utan även mot allmänheten där den kan leda till inskränkningar i allemansrätten och rätten till fritt fiske. Förbud kan meddelas också i förebyggande syfte, innan någon egentlig risk föreligger för arten i fråga. Om det fordras ett längre gående skydd för växt- och djurlivet får man använda sig av andra skyddsformer; främst reglerna om naturreservat.

Bestämmelsen syftar också till att underlätta genomförandet av fågeldirektivet samt art- och habitatdirektivet.

Den beslutande myndigheten – länsstyrelsen eller kommunen – får meddela dispens från föreskrifterna om det finns särskilda skäl och om det är förenligt med föreskrifternas syfte. Det finns inte någon rätt till ersättning vid beslut enligt bestämmelsen om djur- och växtskyddsområde, vilket antas innebära att beslutet inte får innebära att pågående markanvändning avsevärt får försvåras för vare sig markägare eller jakt- eller fiskerättsinnehavare. I så fall skulle naturreservat i stället övervägas.

Vid havet och vid insjöar och vattendrag råder strandskydd inom ett *strandskyddsområde*. Strandskyddsområdet omfattar normalt 100 m på vardera sida om strandlinjen; dvs. på land och i vatten, men kan i vissa fall utvidgas till 300 meter. Syftet med strand-

skyddet är att trygga förutsättningarna för allmänhetens friluftsliv och att bevara goda livsvillkor på land och i vatten för djur- och växtlivet. Ett antal åtgärder är förbjudna inom strandskyddsområdet. Bland annat får nya byggnader inte uppföras, anläggningar eller anordningar som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- eller växtarter inte utföras eller andra åtgärder vidtas som väsentligen försämrar livsvillkoren för djur- och växtarter. Det finns undantag från reglerna, och länsstyrelsen – eller i vissa fall kommunen – får också meddela dispens från dem om det finns särskilda skäl.

Det finns också regler om *miljöskyddsområde*. De syftar till att kunna meddela föreskrifter som gäller områden som är särskilt utsatta för påverkan, eller där miljökvalitetsnormer inte uppfylls, men de har veterligen ännu inte utnyttjats i någon större omfattning.

Reglerna om *vattenskyddsområde* bedöms vara av mindre intresse från ett fiskerättsligt perspektiv. Ett vattenskyddsområde avser att skydda en grund- eller ytvattentillgång som utnyttjas eller kan antas komma att utnyttjas som vattentäkt.

För att skydda den marina miljön krävs tillstånd från Kustbevakningen för *marinvetenskaplig forskning* inom svenskt sjöterritorium från forskningsfartyg som är registrerade i eller tillhör en annan stat. Regeln bygger på FN:s havsrättskonvention.

I 7 kap. miljöbalken har vidare genomförts den reglering som behövs rörande EG:s *Natura 2000-områden*, eller *särskilt skyddade områden* som de benämns i balken. Natura 2000 utgör ett nätverk av områden inom EU som skyddas genom bestämmelser i fågeldirektivet respektive art- och habitatdirektivet. Medlemsstaterna har ett ansvar att utse sådana områden och att skydda dem mot skada. Regeringen får förklara ett naturområde som är särskilt betydelsefullt för skyddet av vilda fåglar (fågeldirektivet) som särskilt skyddsområde (SPA, Special Protection Area). Ett område som efter ett särskilt förfarande, där EG-kommissionen deltar, valts ut som ett område av intresse för gemenskapen enligt art- och habitatdirektivet, ska av regeringen förklaras som särskilt bevarandeområde (SAC, Special Area of Conservation). Båda områdestyperna utgör Natura 2000-områden.

För verksamheter eller åtgärder som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område fordras tillstånd från länsstyrelsen eller – om verksamheten i sig fordrar tillstånd eller dispens enligt miljöbalken – den tillståndsmyndighet som normalt ska pröva verksamheten, ofta miljödomstolen. I ansökan om tillstånd ska in-

gå en miljökonsekvensbeskrivning som fyller kraven enligt 6 kap. miljöbalken.

Tillstånd får bara lämnas om verksamheten eller åtgärden inte kan skada den livsmiljö eller de livsmiljöer i området som avses att skyddas och inte medför att den art eller de arter som avses skyddas utsätts för störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området. Trots dessa bestämmelser får regeringen i vissa fall lämna tillstånd under förutsättning att kompensationsåtgärder vidtas.

För alla de olika typer av områden som skyddas enligt 7 kap. får länsstyrelsen – eller när det gäller biotopskyddsområden som beslutats av skogsvårdsstyrelsen, den myndigheten – utfärda *ordningsföreskrifter*. Föreskrifterna kan gälla rätten att färdas och vistas inom området. Är det kommunen som beslutar om områdesskydd, får den utfärda föreskrifterna. Föreskrifter av detta slag vänder sig närmast till allmänheten och det finns ingen rätt till ersättning knuten till bestämmelserna.

I förordningen om områdesskydd (1998:1252) finns regler om innehållet i ansökan om tillstånd och dispens. Där regleras bland annat kravet på miljökonsekvensbeskrivning.

Naturvårdsverket har det centrala ansvaret för områdesskyddet, fränsett att Riksantikvarieämbetet har sådant ansvar i fråga om kulturresevat. Länsstyrelsen svarar inom länet för områdesskyddet, varvid dock kommunen har ansvar för det områdesskydd den förordnat om. När det gäller vissa frågor om biotopskydd har Skogsvårdsstyrelsen ansvar centralt och skogsvårdsstyrelsen inom länet.

### 6.1.8 Skydd av vilda djur och växter

I 8 kap. miljöbalken finns dels regler som närmast kompletterar jakt- och fiskelagstiftningarna i fråga om skydd av vilda djurarter, dels vissa regler med motsvarande syfte beträffande vilda växter.

Reglerna i 8 kap. 1 § ger bemyndigande att utfärda regler till skydd för hotade djurarter utöver vad jakt- och fiskelagstiftningen innebär. Föreskrifter till skydd för vilt levande djur eller deras ägg, rom eller bon får meddelas under förutsättning att arten av någon orsak – mänskliga aktiviteter eller andra förhållanden – kan komma att försvinna eller att den riskerar att utsättas för plundring. Föreskrifter kan också ges till skydd för en djurart om det krävs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden, oavsett om den är hotad i Sverige. Reglerna blir dock inte aktuella när åtgärderna är att hän-

föra till jakt eller fiske – då är det jaktlagen (1987:259) respektive fiskelagen (1993:787) som gäller. Det innebär att bestämmelserna huvudsakligen avser kräddjur, groddjur, insekter och andra ryggradslösa djur. Den kan också åberopas till skydd mot sådana åtgärder beträffande vilt, fisk m.m. som inte innebär jakt eller fiske, exempelvis att man tar bort eller skadar fiskars rom.

Närmare regler om fridlysning finns i artskyddsförordningen (2007:845) som utformats i enlighet med gällande EG-rätt, bland annat art- och habitatdirektivet och fågeldirektivet. När det gäller vilda fåglar och vilt levande djurarter av andra slag som angivits i en bilaga till förordningen, är det förbjudet att avsiktligt fånga, döda och störa djur, avsiktligt förstöra eller samla in ägg i naturen och att skada eller förstöra djurens fortplantningsområden eller viloplatsar samt att använda vissa fångstmetoder. För jakt och fiske gäller dock som ovan nämnts särskilda bestämmelser.

Till skydd för vilda växter och djur finns också en bestämmelse som ger bemyndigande att meddela föreskrifter om förbud mot eller särskilda villkor för att sätta ut exemplar av djur- eller växtarter i naturmiljön (8 kap. 3 §). Av Sveriges åtagande enligt konventionen om biologisk mångfald (Riokonventionen) följer att innan arter förs in i naturmiljöer eller områden där de inte naturligen hör hemma, bör åtgärdernas konsekvenser för miljön noga ha kartlagts. Bemyndigandet beträffande utsättning lär ännu inte ha utnyttjats. Även i fiskelagen finns regler om utsättning. Regler med motsvarande innehåll ska då inte meddelas enligt miljöbalken.

Slutligen finns ett bemyndigande (8 kap. 4 §) att till skydd för vilda djur- och växtarter meddela föreskrifter om in- och utförelse, transport, förvaring, preparering och förevisning av djur och växter eller handel med dem. Föreskrifterna får också reglera motsvarande befattning med ägg, rom, eller bon eller med andra produkter som utvunnits av djur eller växter. Bemyndigandet har utnyttjats för de föreskrifter som behövs för att Sverige ska kunna uppfylla sina åtaganden enligt konventionen om internationell handel med utrotningshotade arter av vilda djur och växter, CITES. Föreskrifterna kan vara strängare än konventionen och omfatta även andra arter. Arterna behöver inte vara utrotningshotade. Vidare kan det meddelas föreskrifter som behövs för att uppfylla fågel- samt art- och habitatdirektiven. Det gäller inte något undantag för åtgärder som avser jakt eller fiske. Med stöd av bestämmelsen kan föreskrivas om tillståndskrav för vissa verksamheter med vilda djur och växter, exempelvis uppvisning av djur, eller skyldighet att föra förteckning

över sådan verksamhet. Detaljerade föreskrifter finns i artskyddsförordningen.

### 6.1.9 Krav på tillstånd och anmälan för vissa verksamheter

Vissa typer av verksamheter har generellt sett ansetts kunna medföra sådan påverkan på miljön att de inte får etableras eller ändras utan en föregående prövning. Mer omfattande miljöfarliga verksamheter (9 kap.) och vattenverksamheter (11 kap.) är därför tillståndspliktiga enligt miljöbalken. Krav på tillståndsprövning för de största verksamheterna av både miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter följer också av MKB-direktivet, och för de flesta tillståndspliktiga miljöfarliga verksamheter också av IPPC-direktivet. För miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter som är mindre omfattande finns krav på anmälan i stället för tillståndsprövning. Efter en anmälan kan tillsynsmyndigheten meddela de tillsynsförelägganden som behövs om bland annat skyddsåtgärder och förbud.

### Miljöfarlig verksamhet

Begreppet miljöfarlig verksamhet har en legaldefinition i balken. Av den framgår att det är fråga om användning av mark, byggnader eller anläggningar som ger upphov till utsläpp eller andra slag av påverkan. Definitionen är densamma som i den tidigare miljöskyddslagen. När miljöskyddslagen infördes var begränsningar av utsläpp från industrier och kommunala avlopps- och avfallsanläggningar angelägna frågor och detta slag av verksamheter omfattas av begreppet. Även verksamheter som vindkraft och mobilmaster utgör miljöfarliga verksamheter. Gemensamt är således att störningarna utgår från användning av mark, byggnad eller anläggning. Det innebär exempelvis att en flygplats är en miljöfarlig verksamhet, medan flygtrafiken i sig inte är det. I ett mål vid Miljööverdomstolen (MÖD 2006:28) som handlade om utsläpp från färjorna mellan Helsingborg och Helsingör, fann domstolen att färjetrafik inte heller utgör miljöfarlig verksamhet. Däremot är hamnar förprövningspliktiga miljöfarliga verksamheter.

Vilka miljöfarliga verksamheter som är tillstånds- respektive anmälningspliktiga framgår av bilaga 1 till förordningen (1998:899)



om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd. Verksamheter som betecknas A i förteckningen fordrar tillstånd som söks hos miljödomstol, verksamheter som betecknas B fordrar tillstånd från miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen och C-verksamheter är anmälningspliktiga till den kommunala nämnd som har ansvar för miljöskyddet i kommunen.

### Vattenverksamhet

Vattenverksamhet definieras också i balken. Av definitionen framgår att anläggningar och utfyllnader i vatten samt åtgärder för att förändra vattnets läge är vattenverksamhet, liksom bortledande och tillförsel av grundvatten och markavvattning.

För vattenverksamheter är huvudregeln att de är tillståndspliktiga om det inte är uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen kan skadas genom verksamhetens inverkan på vattenförhållandena. I stället för tillstånd kan vissa verksamheter som anges i förordningen (1998:1388) om vattenverksamhet m.m. i stället anmälas till tillsynsmyndigheten. Tillstånd till vattenverksamhet söks hos miljödomstol, medan anmälan görs till länsstyrelsen.

Ett exempel på en verksamhetstyp som utgör både vattenverksamhet och miljöfarlig verksamhet är fiskodlingar. Sådana är undantagna från kravet på tillstånd för vattenverksamheter, eftersom de är tillståndspliktiga som miljöfarliga verksamheter.

### Prövningsprocessen

Prövningsprocessen – processen för miljökonsekvensbedömning – är i princip lika för miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. Innan en ansökan kan ges in till tillståndsmyndigheten (dvs. miljöprövningsdelegationen vid länsstyrelsen eller miljödomstolen) ska en miljökonsekvensbeskrivning tas fram och samråd hållas enligt reglerna i 6 kap. Därefter ges tillståndsansökan, som bland annat innehåller miljökonsekvensbeskrivningen, in till tillståndsmyndigheten. Ofta tillfrågas remissmyndigheterna om behovet av kompletteringar av ansökan, och sökanden ges möjlighet att ge in sådana. När ansökan är komplett kungörs den så att allmänheten ges tillfälle att yttra sig. Remissyttranden hämtas också in från centrala verk som Naturvårdsverket, Fiskerimyndigheten, Kammar-

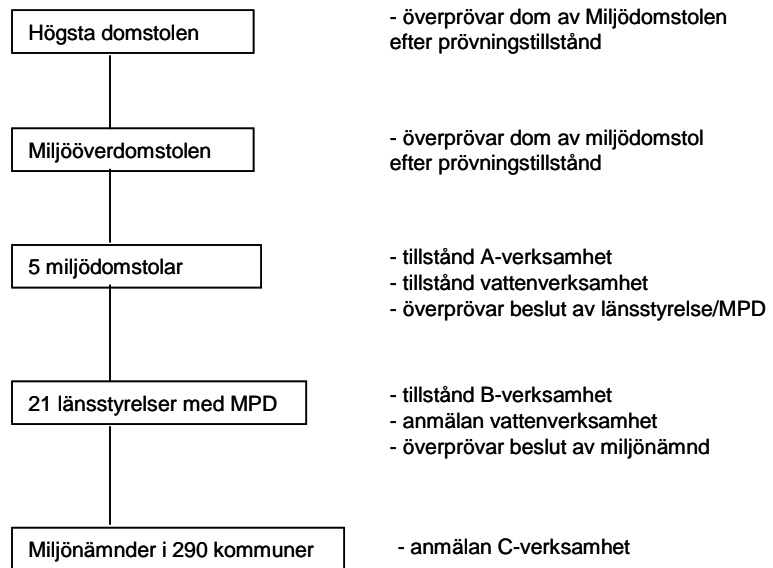
kollegiet, Räddningsverket m.fl., från länsstyrelsen och den kommunala miljönämnden. Därefter håller tillståndsmyndigheten ett offentligt sammanträde (kungjort) på platsen för den tilltänkta verksamheten. Beslut eller dom meddelas därefter och även detta kungörs. Avgörandet kan överklagas.

Prövningsprocessen kan åskådliggöras i följande figur, där rutorna ovanför den streckade linjen regleras genom 6 kap. miljöbalken, medan rutorna nedan linjen regleras genom balkens förfaranderegler i främst 19–23 kap. miljöbalken.



## Prövningsorganisationen

De myndigheter (förvaltningsmyndigheter och domstolar) som har en roll i tillsyn och tillståndsprövning av miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter är de kommunala miljönämnderna, länsstyrelserna och länsstyrelsernas miljöprövningsdelegationer (MPD), miljödomstolarna, Miljööverdomstolen och Högsta domstolen. Tillståndsärenden och tillståndsmål startar i MPD eller i miljödomstol. Kommunala miljönämnder och länsstyrelserna är tillsynsmyndigheter och tillsynsbeslut startar här. Överklaganden kan ske i tur och ordning till länsstyrelse, miljödomstol, Miljööverdomstolen och Högsta domstolen. Ärenden som startat i kommunal nämnd eller länsstyrelse stannar i Miljööverdomstolen och kan inte överprövas vidare till Högsta domstolen. Organisationen kan beskrivas med följande skiss.



## Prövningens innehåll och resultat

Innehållet i prövningen skiljer sig åt när det gäller miljöfarlig verksamhet och vattenverksamhet. I båda fallen sker en miljöprövning enligt miljöbalkens allmänna hänsynsregler, men för vattenverksamhet tillkommer också civilrättsliga frågor om exempelvis tvångs-

rätt till annans fastighet och ersättningar. När det gäller vattenverksamhet ska verksamhetsutövaren också ersätta sakägare för rättegångskostnader.

När det gäller prövningen i sak är det som redan nämnts de allmänna hänsynsreglerna som tillämpas, men det finns också vissa särskilda hänsynsregler för vattenverksamhet och för täkter. Den viktigaste särskilda hänsynsregeln för vattenverksamhet innebär att fördelarna från allmän och enskild synpunkt måste överväga kostnaderna och olägenheterna för att den ska få bedrivas (11 kap. 6 §). För täkter gäller att behovet av täkten ska vägas mot risken för skador på miljön. Tillstånd får heller inte lämnas till en täkt som kan befaras skada livsbetingelserna för hotade, sällsynta eller hänsynskrävande djur- och växtarter.

Det finns en strävan efter att åstadkomma mer enhetliga system i miljöbalken. Däri ingår att utjämna nuvarande skillnader vid prövning av olika slag av verksamheter.

Det kan också förväntas ske förändringar i både de särskilda hänsynsreglerna och prövningsorganisationen i framtiden. Regeringen har nyligen i en promemoria föreslagit ändringar av reglerna för prövning av täkter som innebär att de särskilda hänsynsreglerna för täkter skulle tas bort. Den arbetande Miljöprocessutredningen ska vidare enligt sina direktiv lämna förslag till en organisation där all tillståndsprövning i första instans sker i förvaltningsmyndighet – länsstyrelse eller MPD. Det gäller både miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter. Detta kan också återverka på skillnaderna i prövning – hur de civilrättsliga frågorna ska hanteras när det gäller vattenverksamhet och hur de särskilda hänsynsreglerna för vattenverksamhet ska hanteras.

Tillämpningen av de allmänna hänsynsreglerna vid tillståndsprövning av miljöfarliga verksamheter och vattenverksamheter leder till ett tillståndsbeslut eller en tillståndsdom där den tillståndsgivna verksamheten preciseras och där det anges på vilka villkor den får bedrivas.

Man kan se en kedja, där miljöbalkens krav konkretiseras från portalparagrafens mycket allmänt hållna krav på en hållbar utveckling i 1 kap. 1 §, via de allmänna hänsynsreglerna i 2 kap. och till de mycket konkreta krav som ställs på en enskild verksamhetsutövare genom villkoren i tillståndsavgörandet. Som stöd för tillståndsmyndighetens avgöranden enligt denna kedja finns bland annat riksdagens sexton miljökvalitetsmål, BREF-dokument från EG, föreskrifter baserade på EG-rätt, handböcker samt råd och bransch-

sammanställningar från centrala verk. Vidare finns i många avseenden praxis sedan lång tid tillbaka.

Tillstånd enligt miljöbalken gäller i princip för all framtid och skyddar en verksamhetsutövare från ytterligare krav. Det finns dock regler om omprövning av tillstånd och villkor. Det finns också regler om generella föreskrifter som bryter igenom rättskraften i tillståndsavgöranden.

#### 6.1.10 Andra bestämmelser

Miljöbalken innehåller även annan reglering som skulle kunna ha betydelse för fiskelagstiftningen.

Miljöbalkens 10 kap. innehåller bestämmelser som gäller verksamheter som orsakar *miljöskador*. Till den 1 augusti 2007 avsåg bestämmelserna förorenade områden. Genom en lagändring som då infördes och som baserar sig på EG:s så kallade ansvarsdirektiv (Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/35/EG av den 21 april 2004 om miljöansvar för att förebygga och avhjälpa miljöskador) gäller kapitlet numera även andra miljöskador än sådana som orsakas av förorening. Det kan gälla sådant som skadar eller försvårar bevarandet av en djurart eller växtart eller livsmiljön för en sådan art. Bestämmelserna reglerar vem som har ansvar för detta slag av skador.

I den mån regler om användning av *kemiska produkter* – exempelvis bekämpningsmedel – har betydelse för fiskelagstiftningen finns den svenska regleringen i detta avseende i 14 kap. miljöbalken. Lagstiftningen på kemikalieområdet kännetecknas dock av att den i hög grad baseras på internationell reglering. EG-förordningen REACH (Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals) har stor betydelse på området.

Miljöbalken innehåller bemyndiganden som ger regeringen eller de myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela *generella föreskrifter* på olika områden. Regeringen får exempelvis enligt 9 kap. 5 § för att skydda människors hälsa eller miljön, om det framstår som mer ändamålsenligt än beslut i enskilda fall, meddela föreskrifter om förbud, skyddsåtgärder begränsningar och andra försiktighetsmått. Ett annat exempel utgör miljöskyddsområden där regeringen eller länsstyrelsen får meddela sådana föreskrifter om skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått för verksam-

heter inom området som behövs för att tillgodose syftet med området (7 kap. 20 §).

I samband med att tillstånd lämnas till vattenverksamhet föreskrivs ofta skyddsåtgärder till förmån för fisket. Som villkor för vattenverksamheter som innebär vandringshinder för fisk, föreskrivs exempelvis ofta som villkor att fiskvägar ska anläggas. Enligt en bestämmelse i 28 kap. 13 § får förbud mot fiske meddelas i samband med beslut om anordningar för att främja fisket eller för att förebygga skador på fisket. Vidare kan tillståndshavare när det gäller vattenverksamheter åläggas att betala en särskild avgift för främjande av fisket i det vatten som berörs av verksamheten eller i något angränsande vattenområde. Även en allmän fiskeavgift som avser främjandet av fisket inom landet kan i vissa fall föreskrivas. Reglerna om fiskeavgifter finns i lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

I miljöbalkens straffbestämmelser finns bland annat brottsrubriken artskyddsbrott (29 kap. 2 b §) som gäller överträdelser av bestämmelser i 8 kap. För normalbrottet är straffskalan böter eller fängelse i högst två år. För grova brott döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

#### **6.1.11 Slutkommentarer om miljöbalken och fisket**

Följande kommentarer är avsedda som underlag för fortsatta diskussioner om en förändrad fiskelagstiftning.

Inledningsvis kan konstateras att miljöbalken – bland annat portalparagrafen och de allmänna hänsynsreglerna – är tillämpliga på fiske; både fritidsfiske och yrkesfiske. Det bör därför i princip inte finnas något hinder mot att en tillsynsmyndighet med stöd av tillsynsbestämmelserna i 26 kap. skulle kunna rikta förelägganden mot fiskare i syfte att exempelvis värna den biologiska mångfalden. Det är dock knappast något som skulle förekomma i praktiken. En fråga i det sammanhanget är vilken tillsynsmyndighet som enligt förordningen (1998:900) om tillsyn enligt miljöbalken skulle ha denna befogenhet. Området är inte direkt utpekad i förordningen, vilket innebär att det är den myndighet som har ett centralt ansvar på området som också har det operativa ansvaret. Det torde i detta fall innebära att Naturvårdsverket skulle ha en sådan befogenhet.

Fiske utgör inte någon miljöfarlig verksamhet enligt definitionen i 9 kap. eftersom det inte är knutet till någon mark (inklu-

sive vattentäkt mark), byggnad eller anläggning. Det är heller inte någon vattenverksamhet enligt 11 kap. Det bedöms således inte vara möjligt att föreskriva att fiskeverksamhet, fiskeområden eller liknande skulle vara förprövningspliktiga enligt reglerna i dessa kapitel.

Bestämmelserna om miljökonsekvensbeskrivningar är kopplade till projekt respektive planer och program. Miljökonsekvensbeskrivningar enligt miljöbalken utgör därmed underlag för tillståndsprövningar enligt balken (miljöfarliga verksamheter enligt 9 kap. och vattenverksamheter enligt 11 kap.) eller annan lagstiftning (t.ex. vägar enligt väglagen eller naturgasledningar enligt gasledningslagen). En tillämpning av reglerna skulle eventuellt kunna bli aktuell i samband med krav på tillståndsprövning i något avseende enligt fiskelagstiftningen.

En jämförelse kan också göras med skogsvårdslagen (1979:429). Den är inte kopplad till miljöbalkens bestämmelser om miljökonsekvensbeskrivningar. Däremot ställs krav på att i ansökningar om tillstånd till avverkning redovisa vilka åtgärder som kommer att genomföras för att tillgodose naturvårdens och kulturmiljövårdens intressen. Skogsstyrelsen kan också i ärenden enligt skogsvårdslagen besluta att det ska göras en miljöanalys av vilken inverkan en ny metod för skogens skötsel eller ett nytt skogsmaterial har på miljön.

Yrkesfisket är en av de verksamheter som enligt 3 kap. miljöbalken ska skyddas mot åtgärder som kan försvåra näringens bedrivande (3 kap. 5 §). Här är det alltså fråga om att skydda fiskeintresset; det handlar inte om bevarandeintresset att skydda fisk i ett ekosystem. Det intresset kan snarare fångas upp i skyddet av naturvärden i samma kapitel (3 kap. 6 §), liksom i det allmänna skyddet av områden som är särskilt känsliga från ekologisk synpunkt (3 kap. 3 §).

I den utsträckning 4 kap. miljöbalken förhindrar exploatering av sjöar, kuster och vattendrag, innebär reglerna naturligtvis också att fisken skyddas från sådana ingrepp. Reglerna påverkar dock inte fisket. Det anges särskilt i 4 kap. 1 § att utpekandet av geografiska områden inte utgör hinder för utvecklingen av det lokala näringslivet i vilket yrkesfisket borde kunna inräknas.

Fiske är en verksamhet som påverkar förutsättningarna för att klara miljökvalitetsnormer som gäller ekologisk status i sjöar, vattendrag och hav. Det bör därmed finnas ett behov av att i åtgärdsprogram för vattenområden av olika slag kunna reglera fisket. Det finns då också behov av instrument – i t.ex. fiskelagen – för att på

ett bra sätt kunna fylla de krav på att klara miljö kvalitetsnormer som ställs i miljöbalken. I skogsvårdslagen finns kopplingar till miljöbalkens regler om miljö kvalitetsnormer så att avverkning i viss skog inte får ske om den medverkar till att en miljö kvalitetsnorm överträds.

Ett syfte med att förklara områden som naturreservat är att bevara den biologiska mångfalden, alltså variationsrikedomen bland levande organismer inom ekosystem både på mark och i vatten (7 kap. 4 §, andra stycket). Bestämmelsens lydelse pekar alltså på att det skulle vara möjligt att avsätta ett naturreservat i syfte att skydda ett känsligt vattenekosystem, som är viktigt exempelvis för vissa fiskarter. I propositionen anges att stycket särskilt tillkommit för att tillgodose krav enligt fågeldirektivet och art- och habitatdirektivet.

Bestämmelserna om Natura 2000-områden har direkt tillkommit för att skydda vissa livsmiljöer eller vissa arter, bland annat av fisk. I bilaga till art- och habitatdirektivet finns således ett antal fiskarter angivna under de rubriker som anger arter som kräver att särskilda bevarandeområden utses, som kräver strikt skydd eller där förvaltningsåtgärder kan krävas vid insamling och exploatering. I direktivet anges också att gift och sprängning är förbjudna metoder för fångst och dödande av fisk.

Som framgår av bestämmelserna om skydd av arter i 8 kap. är dessa bestämmelser avsedda att komplettera fiskelagstiftningen. Det går alltså inte att genom sådana bestämmelser skapa skydd som inte stöds av fiskelagstiftningen. Däremot borde det vara möjligt att införa motsvarande regler i fiskelagstiftningen.

Avgränsningen mellan miljöbalken och fiskelagstiftningen finns direkt uttalad i två lagbestämmelser.

Av bestämmelserna om djur- och växtskyddsområden i 7 kap. 12 § framgår att de bryter igenom bestämmelserna i jakt- och fiskelagstiftningarna. Bestämmelser om ett djur- eller växtskyddsområde kan alltså hindra jakt eller fiske, även om det vore tillåtet enligt dessa lagar.

När det gäller 8 kap. 1 § i de särskilda bestämmelserna om skydd för djur- och växtarter är det jakt- och fiskelagstiftningen som har företräde. Bestämmelserna i miljöbalken kan således bara reglera sådant som inte täcks av den lagstiftningen.

Om fiskelagen skulle tillföras inslag som gäller tillståndsprövning eller liknande i vissa avseenden, kan det övervägas att knyta den till några av de regler som gäller enligt miljöbalken; hänsyns-



reglerna i 2 kap., hushållningsreglerna i 3 och 4 kap., reglerna om miljö kvalitetsnormer i 5 kap. och reglerna om miljökonsekvensbeskrivning i 6 kap. Möjligen kan skogsvårdslagen – som också syftar till att förvalta en naturresurs på ett sätt som är hållbart även från ekologiska utgångspunkter – ge förebilder i detta avseende.

Det finns också ett antal instrument i miljöbalken som skulle kunna stå modell för motsvarande instrument i fiskelagstiftningen, eller som kan tjäna som komplement till fiskelagstiftningen. Det är främst:

- tillståndsprovning eller liknande för fiske, med krav på miljökonsekvensbeskrivning (eller liknande) och krav på bästa möjliga teknik
- skydd av geografiska områden till förmån för fisk och livsmiljöer för fisk (jämför marina naturreservat, naturreservat i övrigt, Natura 2000-områden, djurskyddsområden) (7 kap.)
- skydd av utpekade fiskarter (motsvarande 8 kap.)
- miljö kvalitetsnormer – kvalitetsmål uttryckta som krav på en viss sammansättning av ekosystem med åtgärdsprogram för att nå målet

## Bilaga 1 INDELNINGEN AV MILJÖBALKEN

Delar som bedöms vara av särskilt intresse för Fiskelagsutredningen.

### FÖRSTA AVDELNINGEN; ÖVERGRIPANDE BESTÄMMELSER

1 kap.	Miljöbalkens mål och tillämpningsområde	- portalparagrafen, 1 §
2 kap.	Allmänna hänsynsregler m.m.	- kunskapskravet, 2 § - försiktighetsprincipen, 3 § - bästa tillgängliga teknik, 3 §
3 kap.	Grundläggande bestämmelser för hushållning med mark- och vattenområden	- fisket som riksintresse 5 §
4 kap.	Särskilda bestämmelser för hushållning med mark och vatten för vissa områden i landet	
5 kap.	Miljö kvalitetsnormer och miljö kvalitetsförvaltning	- vattenförvaltningen 10–11 §§

6 kap.	Miljökonsekvensbeskrivningar och annat beslutsunderlag	- miljökonsekvensbeskrivning 1–10 §§
--------	--	--------------------------------------

#### ANDRA AVDELNINGEN; SKYDD AV NATUREN

7 kap.	Skydd av områden	- naturreservat 4–8 §§ - djur- och växtskyddsområden, avgränsning mot fiskelag, 12 § - Natura 2000-områden, 27–29 b §§
8 kap.	Särskilda bestämmelser om skydd för djur- och växtarter	- skydd av djur 1 § - avgränsning mot fiskelag 1 §

#### TREDJE AVDELNINGEN; SÄRSKILDA BESTÄMMELSER OM VISSA VERKSAMHETER

9 kap.	Miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd	- generella föreskrifter 5 § - tillstånds- och anmälningsplikt 6 §
10 kap.	Verksamheter som orsakar miljöskador	
11 kap.	Vattenverksamhet	- tillstånds- och anmälningsplikt 9, 9 a, 11 §§
12 kap.	Jordbruk och annan verksamhet	
13 kap.	Genteknik	
14 kap.	Kemiska produkter och biotekniska organismer	
15 kap.	Avfall och producentansvar	

#### FJÄRDE AVDELNINGEN; PRÖVNINGEN AV MÅL OCH ÄRENDEN

16 kap.	Allmänt om prövningen	
17 kap.	Regeringens tillåtighetsprövning	
18 kap.	Regeringens prövning av överklagade avgöranden m.m.	
19 kap.	Förvaltningsmyndigheternas och kommunernas prövning	
20 kap.	Domstolar	
21 kap.	Mål i miljödomstol	

22 kap.	Förfarandet vid miljödomstolarna i ansökningsmål
23 kap.	Rättegången i Miljööverdomstolen och Högsta Domstolen
24 kap.	Tillstånds giltighet, omprövning m.m.
25 kap.	Rättegångskostnader och liknande kostnader

#### FEMTE AVDELNINGEN; TILLSYN M.M.

26 kap.	Tillsyn
27 kap.	Avgifter
28 kap.	Tillträde m.m.

#### SJÄTTE AVDELNINGEN; PÅFÖLJDER

29 kap.	Straffbestämmelser och förverkande
30 kap.	Miljösanktionsavgifter

#### SJUNDE AVDELNINGEN; ERSÄTTNING OCH SKADESTÅND M.M.

31 kap.	Ersättning vid ingripanden av det allmänna och vid tillståndsprövning av vattenverksamhet m.m.
32 kap.	Skadestånd för vissa miljöskador och andra enskilda anspråk
33 kap.	Miljöskadeförsäkring och saneringsförsäkring

## 6.2 Jaktlagstiftningen

Jaktlagstiftningen består av jaktlagen (1987:259) och jaktförordningen (1987:905). Jaktlagen består av endast 54 paragrafer. I lagens 3 § anges den centrala bestämmelsen om att allt vilt är fredat och endast får jagas om detta följer av lagen eller föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av lagen. I 33 § anges att jakt efter älg (ej älgkalv) endast får ske efter licens av länsstyrelsen och inom ett område som länsstyrelsen har registrerat (licensområde). Av 10 § följer huvudregeln om att fastighetsrätten har jakträtten till den mark som hör till fastigheten. Av 29 § följer att regeringen bl.a. får

meddela föreskrifter om de tider när olika slag av vilt får jagas inom skilda delar av landet, tillstånd till jakt under en särskild jakttid (licens), tillstånd till jakt för att förhindra skador av vilt. Till varje länsstyrelse är knuten en viltvårdsnämnd med uppgift att vara länsstyrelsens rådgivande organ i frågor om viltvården.

Jaktförordningen är betydligt mer omfattande än jaktlagen. Den har 57 paragrafer och fem bilagor. I 2 § anges att jakt efter vilt av olika slag är tillåten under de tider av jaktåret (den 1 juli–den 30 juni) som anges i bilaga 1 (allmänna jakttider). I den bilagan är sedan jakttiderna för 30 olika viltslag. Jakttiderna varierar geografiskt. Exempelvis är jakttiden för hare i Gotlands län den 1 oktober–15 februari, medan den i Blekinge, Skånes och Hallands län är den 1 september–28 (29) februari. I förordningen finns vidare bestämmelser om bl.a. vilka jaktmedel som får användas.

### 6.2.1 Analys jaktlagen – fiskelagen

Vi har i kapitel 4 dragit slutsatsen att fiskelagen har brister. En brist är att det är svårt för att inte säga omöjligt att få en uppfattning om ens huvuddragen i gällande rätt genom att enbart studera fiskelagen. Ett exempel på detta är att resursfördelningen mellan olika kategorier fiskande måste utläsas genom en analys av olika bemyndiganden. För särskilt fritidsfiskare är det inte möjligt att skapa sig en uppfattning om var och hur det är tillåtet att fiska genom att studera fiskelagen. Från olika håll har framförts att jaktlagstiftning i det hänseendet kan ses som ett föredöme, det går direkt att utläsa var och hur man får jaga. En tanke skulle då kunna vara att en ny fiskevårdsplan skulle kunna byggas upp med jaktlagstiftningen som förebild.

En ny fiskevårdsplan skulle med det synsättet som huvudregel ange att all fisk är fredad. Från denna huvudregel skulle det sedan som i jaktlagstiftningen finnas en mängd undantag. Skulle det vara möjligt?

Det är dock viktigt att notera att fisket på många sätt skiljer sig från jakten. Inom jakten är det etablerat att jakten bara får ske under jakttider, medan fisket av tradition sker året om. Det betyder att uppdelningen i tid inte alls är relevant för fisket. En annan skillnad mellan jakten och fisket är att det inom fisket finns en stor yrkeskår som livnär sig på fisket. När man jagar siktar man också på viss art, medan motsvarande saknas inom fisket. Tyngdpunkten i fiske-

lagen ligger därför på fiskemetoder, medan fokus i jaktlagstiftningen kan ligga på arterna. Det är också betydligt fler fiskarter som fiskas än arter som jagas. Fisket som rättighet bör definieras. Utgångspunkten kan antingen vara att allt fiske är tillåtet eller att allt fiske är förbjudet. Om huvudregeln ska vara att allt fiske är förbjudet måste en mängd undantag kopplas till den bestämmelsen. Om å andra sidan huvudregeln ska vara att allt fiske är tillåtet, måste även en sådan huvudregel följas av undantag. Valet av huvudregel är i grunden en lagteknisk fråga. Samtidigt måste en framtida huvudregel spegla verkligheten. Vad gäller då för fiske med hänsyn taget till framtida fiskevårdsbestämmelser och framtida redskapsbegränsningar för fritidsfiskare? Är fisket som huvudregel fritt eller är det som huvudregel förbjudet? I sammanhanget ska vidare noteras att EU-förordningarna utgår från ett tillåtande av fiskeresurserna.

### 6.3 Skogsvårdslagstiftningen

Det som främst är av intresse i skogsvårdslagstiftningen är den portalparagraf som inleder. Den paragrafen fick en ny lydelse från den 1 januari 2009 och lyder nu så här:

Skogen är en nationell tillgång och en förnybar resurs som ska skötas så att den uthålligt ger en god avkastning samtidigt som den biologiska mångfalden behålls.

Vid skötseln ska hänsyn tas även till andra allmänna intressen.

Den förändring som gjordes den 1 januari 2009 var att lydelsen ”och en förnybar resurs” tillkom. Syftet var att betona att skogen är en förnybar resurs (prop. 2007/08.108, s. 1).

Innebörden i portalparagrafen är följande:

Skogsvårdslagens portalparagraf speglar de två jämställda skogspolitiska målen, ett produktionsmål och ett miljömål. Produktionsmålet innebär att skogsmarken ska utnyttjas effektivt och ansvarsfullt så att den uthålligt ger god avkastning. Miljömålet för skogsbruket innebär att skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga ska bevaras. Biologisk mångfald och genetisk variation i skogen ska säkras. Hotade arter och naturtyper ska skyddas. Skogens kulturmiljövärden samt dess estetiska och sociala värden ska värnas.

(a.a. s. 33).

### 6.3.1 Analys

I kapitel 4 har vi kritiserat att fiskelagen inte tar ställning till de olika målkonflikter som finns inom fiskeripolitiken. Målkonflikterna är att fisket bör bedrivas hållbart med en ekosystemansats, men samtidigt måste det göras regionalpolitiska – och näringspolitiska avvägningar. Därutöver ska man värna om fritidsfisket. Den nu gällande fiskelagen berör inte dessa frågor. Avsaknaden av lagreglering innebär att det hittills överlåtits åt Fiskeriverket att göra dessa regionalpolitiska och näringspolitiska avvägningar från fall till fall. Vår slutsats i kapitel 4 var att den nu gällande lagen inte innehåller en tydlig politisk styrning.

En jämförelse med skogsvårdslagen visar att även den innehåller en målkonflikt, ett produktionsmål och ett miljömål. Lösningen i den lagen är att målen jämförts. Är det en förebild för en ny fiskevårdslag?

## 7 Jämförelse med andra länder

I detta kapitel ska den svenska lagstiftningen om fiske jämföras med lagstiftningen i andra länder. Vi har valt Norge och Danmark som jämförelseländer. Skälet till att vi valt just dessa länder är i första hand förstås att de ligger nära Sverige geografiskt. Därutöver har vi sett det som ändamålsmässigt att jämföra vår fiskelagstiftning med fiskelagstiftningen i ett land som inte är medlem i EU och ett som är medlem. I Finland utreds fiskelagen. Utredningen tillsattes den 25 november 2008 och arbetet ska vara avslutat först den 31 december 2010.

### 7.1 Norge

#### 7.1.1 Allmän bakgrund

Norge har i det närmaste hunnit genomföra det lagstiftningsarbete med en ny fiskelag som vi påbörjat i Sverige. En utredning om en ny fiskelag tillsattes i mars 2003. I juni 2005 överlämnade utredningen sitt betänkande, Lov om forvaltning av viltlevende marine ressurser, NOU 2005:10. Fiskeri-og Kystdepartementet lade i december 2007 fram en proposition som i huvudsak byggde på utredningens förslag, om lov om forvaltning av viltlevende marine ressursar (havressurslova). Den lagen trädde i kraft 1 januari 2009. Den ersatte då lagen från 1983 om saltvannsfiske. Det kan alltså noteras att den sammanlagda lagstiftningstiden uppgick till sex år och att utredningstiden varade drygt två år.

Fisket i Norge skiljer sig i vissa hänseendet från fisket i Sverige. En viktig skillnad är att fisket är mycket större och därmed en ekonomiskt viktig näring. Det finns i Norge i dag ca 12 000–13 000 yrkesfiskare, vilket alltså ska jämföras med att det i Sverige finns ca 1 800 yrkesfiskare. Det finns ytterst få yrkesfiskare som fiskar i insjöar. Såväl den tidigare lagen om saltvannsfiske som den nya hav-

ressurslova reglerar bara fiske i haven. Insjöfiske reglerar i en särskild lag om laksefisk och inlandsfisk från 1992, som ligger under Miljödepartementet.

En annan viktig skillnad mellan Norge och Sverige är förstås att Norge inte är medlem i EU och därför inte är bunden av gemenskapslagstiftningen. Däremot förhandlar Norge även med andra länder, exempelvis Ryssland och även EU om kvoter. En annan viktig skillnad är beståndssituationen. Medan flera bestånd i Sverige är hotade är den totala beståndssituationen i Norge svagt ökande.

### 7.1.2 Havressurslova

Den nuvarande lagen om saltvannsfiske och den framtida havressurslova reglerar det mesta om fisket, i huvudsak hur mycket man får fiska, var, hur man får fiska samt kontroll av fisket. Därutöver finns det s.k. deltakerloven, som anger vem som får fiska och råfiskloven som i första hand reglerar omsättningen av fisk.

Syftet med att skapa en ny fiskelag var att få fram en förenklad och moderniserad fiskelag med tyngdpunkt på en reglering av resursuttaget och resurskontroll. Vidare var det viktigt att föra in internationella åtaganden som försiktighetsprincipen och att förvaltningen utgår från ekosystemansatsen. Havressurslova är på samma sätt som saltvannsfiskeloven från 1983 en ramlagstiftning, den ska utgöra en rättslig ram för förvaltningen av fiskresursen. Därmed saknar den detaljreglering. Dessa återfinns i stället i föreskrifter utfärdade av departementet eller av Fiskeridirektoratet (motsvarigheten till Fiskeriverket). Den slår inte heller fast fördelningen av resursen mellan olika grupper, det anses vara politiska beslut. Målsättningen är att havressurslova i så stor utsträckning som möjligt ska utgöras av juridik inte politik. Vid behandlingen av lagförslaget i Stortinget underströks dock att fiskenäringen har behov av stabilitet och förutsägbarhet.

Havressurslova reglerar inte bara alla viltlevande marina resurser utan även allt marint genetiskt material. Syftet med det är att även framtida marin bioprospektering och utnyttjande av marina genresurser ska omfattas av lagen. I propositionen hänvisas om detta till havsrättskonventionen. Det anges att man vid havsrättskonventionens tillkomst inte särskilt tog ställning till genetiskt material i haven. Likväl nämns i artikel 56 (1) (a) naturtillgångar, vare sig dessa är levande eller icke levande. Rent språkligt menar man därför i den norska propositionen att genetiskt material kan omfattas och att



Norge därmed kan reglera uttaget av genetiskt material på kontinentalsockeln och i den ekonomiska zonen (Ot.prp.nr. 20, 2007–2008, s. 19–20). Havressursloven kommer att gälla alla norska fartyg oavsett deras belägenhet och utländska fartyg inom norsk zon.

Havressursloven inleds med en portalparagraf. Den anger att lagens syfte är att säkra en bärkraftig och samhällsekonomisk förvaltning och medverka till att säkra bosättning och sysselsättning i kustsamhällen.

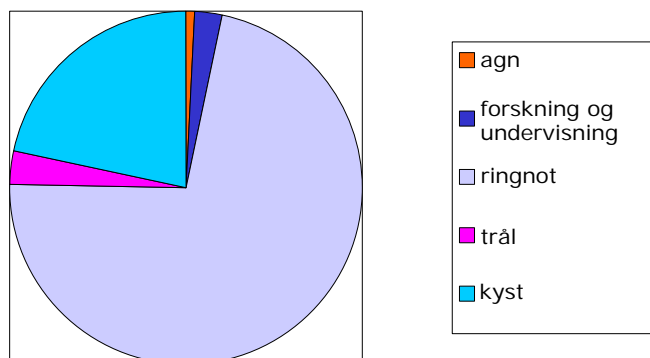
Under lagstiftningsarbetet har det ingående diskuterats om den nya lagen skulle bygga på ett användandet av resursen som den tidigare saltvannsfiskeloven eller på en bevaringsprincip som viltförvaltningen i Norge. Det ansågs viktigt att komma fram till en lösning som inte skulle försvåra tillämpningen för myndigheter och näringen. Samtidigt eftersträvades en ansvarsfull resursförvaltning. Lösningen blev att det i lagen skapades en ny princip, förvaltningsprincipen. Innebörden av förvaltningsprincipen är att resursen ska brukas så att även kommande generationer kan fiska av havets överskott. Därutöver ska resursen ge underlag för utveckling av näringen, välfärd och bosättning. Ekosystemansatsen ska utgöra ramen för förvaltningen. Inom ramen kan näringspolitiska och regionalpolitiska hänsyn tas. Det kan i praktiken betyda att ett bestånd aldrig skulle kunna fiskas ut och hotas. Å andra sidan kommer man inte heller vidta de optimalaste biologiska åtgärderna för att förbättra bestånden om detta skulle innebära en alltför stor belastning på näringen eller kustsamhällena. Förvaltningsprincipen innebär också att det införs en handlingsplikt för myndigheter att ”följa med”, och att vid behov införa regleringar. Försiktighetsprincipen ska ligga till grund. Däremot saknas andra miljöprinciper i lagen såsom krav om miljökonsekvensbedömningar och bästa möjliga teknik. Det ställs i lagen inga krav på näringen om att de ska vara med och betala för utvecklingen av bättre redskap eller miljöundersökningar. Forskningen sköts i dess helhet av Havforskningsinstitutet och finansiering av forskningen sker helt och hållet av statsmedel.

Den lagtekniska lösningen är fortfarande precis som i saltvannsfiskeloven att utgångspunkten är att allt fiske är tillåtet till dess förbud meddelas. De kommersiellt viktigaste fiskarter är i Norge kvoterade, men fiske sker i dag också på många arter som i dag inte är kvotreglerade. Innebörden av kvotreglering är att det varje år fastläggs en nationell kvot av hur mycket som får fiskas av denna art. Vid bestämmandet av kvoten följs ICES och Havforskningsinstitutets rådgivning. Det är alltså det norska Havforskningsinsti-

tutets som tar fram underlag som ligger till grund för beståndsuppskattningar i Norge och som rapporterar till ICES. Havsforskningsinstitutet arbetar numera direkt under Fiskeri- och Kystdepartementet, tidigare låg det under Fiskeridirektoratet. I Norge finns det i huvudsak en enighet mellan myndigheter och fiskarnas organisation (Norges fiskarlag) om beståndssituationen. Här föreligger en skillnad mot Sverige, eftersom det i Sverige oftast råder delade meningar om beståndssituationen mellan myndigheter/forskare och yrkesfisket. Vad som utgör förklaringen till att enighet kunnat uppnås i Norge är oklart. En förklaring kan vara att forskningen arbetar nära yrkesfiskarna, exempelvis spelar yrkesfiskare oftast en viktig roll vid provfiskningen. Därutöver skulle en skillnad kunna vara att beståndssituationen generellt är bättre i Norge. Den nationella kvoten fördelas mellan olika grupper. En liten del avsätts till forskning och undervisning, en del till fritidsfisket (bara till den del av fritidsfisket som säljs) och den större delen till yrkesfisket. En fördelning sker också så att en särskild del avsätts till kustfisket. Exempelvis avsätts 70 % av kvoten efter norsk arktisk torsk till kustfisket. Ett annat exempel utgör kvotfördelningen av makrill, se nedan. När det gäller den del av fritidsfiske där fångsten inte omsätts saknas uppgifter om hur mycket fritidsfisket fiskar. Det finns dock planer på att undersöka detta närmre. Fastställande av kvoter och fördelningen av denna sker i årliga föreskrifter som beslutas i december och gäller från förste januari. Innan föreskrifterna beslutas hålls det ett regleringsmöte. Vid ett sådant möte deltar såväl representanter från fiskenäringen som representanter från miljöorganisationer. Fiskeridirektoratet förbereder bestämmelserna som diskuteras och ger ett förslag. Efter mötet utarbetar Fiskeridirektoratet förslag till föreskrifter som ges till Fiskeri- och Kystdepartementet som beslutar. Vid fördelningen mellan olika grupper inom yrkesfisket, lägger myndigheterna stor vikt vid den rekommendation som Norges Fiskarlag lämnar.

## Ny havressurslov – kvoter forts.

- Faktisk fördelning av makrell i 2008.



Källa: Fiskeri- og Kystdepartementet

En viktig nyhet i havressurslova är att det har införts en plikt att föra i land all fångad fisk. Detta är alltså i motsats till det utkast-tvång som gäller i den gemensamma fiskeripolitiken. Inom EU gäller för närvarande att bifångster som inte är tillåtna att fiska ska kastas tillbaka i vattnet. Från norsk sida anser man att denna bestämmelse är förödande, eftersom det är resursslöseri. Norge för diskussioner med EU om att det inte ska vara tillåtet med utkast.

Såväl Norges fiskarlag som WWF i Norge har uppgett att man är ganska nöjd med lagen, men att det återstår att se hur den kommer att tillämpas. Från Fiskeri- og Kystdepartementets sida görs dock den bedömningen att den nya lagen kommer att innebära stora förändringar för yrkesfisket. Från Norges fiskarlag ser man dock positivt på förvaltningsprincipen i stället för en renodlad bevaringsprincip. Det är enligt dem också bra med en omsättningsgräns för fritidsfiske.

WWF menar bl.a. att en generell aktsamhetsplikt borde införas i lagen och att lagen borde bygga på en bevaringsprincip med omvänd utgångspunkt, det borde krävas tillstånd för fiske

### 7.1.3 Fritidsfiske

Jakt och fiske för allmänheten är viktigt i Norge. 54 % av befolkningen fiskar en eller flera gånger per år. Norges Jeger- og Fiskerforbund har 115 000 medlemmar. Torsk och öring är de viktigaste arterna. Ca 60 % av allmänhetens fiske är kustfiske, 40 % insjöfiske. I haven är fisket som huvudregel fritt, men det finns redskapsbegränsningar. Redskapsbegränsningar finns i havressurslova. Enligt 22 § gäller att den som fiskar från land eller från ett icke-registrerat fartyg bara får fiska med handredskap eller nät på högst 210 meter eller med högst 20 burar. Denna redskapsbegränsning kan sedan skärpas av Fiskeridirektoratet genom föreskrifter om fiskevårdsskäl talar för det. Så sker förstås också. Exempelvis gäller för hummerfiske att högst 10 tinor får användas. Skälet till att havressurslova anger den maximala redskapsanvändningen som sedan kan skärpas av Fiskeridirektoratet är att det finns ett behov av flexibilitet. Beståndssituationen förändras ständigt. Vid behov ska redskapsanvändningen snabbt kunna begränsas för att sedan snabbt återigen kunna upphävas. Det skulle enligt företrädare för Fiskeri- og Kystdepartementet vara orimligt att behöva ändra havressurslova efter beståndsfuktuationer.

Därutöver har det även införts en omsättningsbegränsning för fritidsfisket. Det betyder att allmänheten får sälja en liten del av fångsten. Omsättningen får dock högst uppgå till 50 000 kr om året. Därefter räknas fisket som yrkesmässigt, det krävs då licens och vidare måste moms erläggas. För insjöfiske krävs oftast fiskekort som kan köpas av ägaren till fiskevattnet. Tyvärr är ägarbilderna av insjöfisket splittrat, det finns inte heller såsom i Sverige något möjlighet till samarbete mellan fiskevattenägarna enligt en fiskevårdsområdeslag.

### 7.1.4 Kontroll

Kontrollreglerna omfattar såväl själva fisket som landning och efterföljande försäljning av fångsten.

Ansvar för resurskontrollen är tredelat. Fiskeridirektoratet, som har det överordnade ansvaret för resurskontrollen, utövar främst kontroll på land, men i viss mån även till sjöss. Den huvudsakliga kontrollen till havs utförs av Kustbevakningen (Kystvakta). Vidare åvilar viktiga kontrollsysslor avseende bl.a. kvotavräkning och landningssedlar de s.k. säljlagen (salslaga). De är privata rättssubjekt som ägs av yrkesfiskarna och som efter bemyndigande av Fiskerideparte-

mentet har fått viss befogenhet till myndighetsutövning. Säljlagen har monopol på förstahandsomsättningen av allt som landas i norska hamnar. När säljlagen genomför sina kontrollsysslor är de underställda Fiskeridirektoratet.

Genom den nya lagen stärks regelverket avseende kontroll, särskilt vad gäller regler som ska motverka s.k. IUU-fiske. Bland annat bemyndigas departementet att införa regler om att den som fångar, tar emot, transporterar, omsätter etc. fisk ska kunna dokumentera de upplysningar som behövs för att det hela tiden ska vara möjligt att spåra fisk tillbaka till en fångst som är registrerad på landnings- eller slutsedel. Enligt ett annat bemyndigande får departementet föreskriva krav på registrering av den som ska ta emot fisk från fiskefartyg. Lagen innehåller vidare bemyndiganden som ger möjlighet att införa krav på märkning av fångst och att meddela bestämmelser om var omlastning får ske. Ett antal bestämmelser som rör insatser mot IUU-fiske har samlats i ett särskilt kapitel. Dessa bestämmelser ger bl.a. möjlighet för departementet att i föreskrifter förbjuda ilandföring, omlastning och förädling av fångst i norsk hamn för fartyg som inte är norska och som ägnat sig åt eller medverkat till IUU-fiske. För att snabbt, utan att behöva gå vägen över lagändring, kunna motverka nya former av IUU-aktiviteter som kan tänkas utvecklas, innehåller kapitlet ett generellt utformat bemyndigande för departementet. Med stöd av bemyndigandet kan departementet förbjuda verksamheter som kan bidra till att undergräva nationella förvaltningsåtgärder och åtgärder från internationella och regionala fiskeriförvaltningsorganisationer.

### 7.1.5 Sanktionssystemet m.m.

Det norska sanktionssystemet omfattar både straffrättsliga och administrativa sanktioner.

Enligt straffbestämmelserna ska den som med uppsåt eller av oaksamhet begår överträdelser av fiskebestämmelser straffas med böter eller fängelse upp till ett år. Vid grova överträdelser, som har skett uppsåtligt eller av grov oaksamhet, kan fängelse upp till tre år utdömas. Den nya lagen har inneburit en skärpning av straffskalorna. Fiskeri- och Kystdepartementet har uppgett att domstolarna, såvitt känt, aldrig har dömt ut fängelsestraff. Normalt synes överträdelser leda till böter och förverkande.

Förverkande kan i det straffrättsliga förfarandet ske av fartyg, fångst och redskap, eller värdet därav. I praxis är det värdet av fartyg, fångst och redskap som förverkas.

De administrativa sanktionerna utgörs av avgift (lovbrottsgebyr) och återkallelse av tillstånd.

I Norge kan vissa mindre allvarliga överträdelser av fiskeregleringen sanktioneras med en avgift (lovbrottsgebyr) som fastställs i administrativ ordning. Detta är något nytt som införs med havressurslova. Det kan t.ex. röra sig om avsaknad av vissa uppgifter i loggboksblad. För att avgift ska få påföras krävs att överträdelsen har begåtts uppsåtligt eller av oaktsamhet. Har avgift påförts för en överträdelse, kan överträdelsen inte också föranleda straffansvar. Det arbetas med att fastställa närmare regler om tillämpningen av denna administrativa sanktion.

Den norska regleringen innehåller bestämmelser om tillstånd för att ett fartyg ska få användas för yrkesmässigt fiske. En administrativ sanktion består i att sådant tillstånd kan återkallas vid grova eller upprepade överträdelser av fiskebestämmelser. I mindre allvarliga fall kan en återkallelse ske på viss tid.

Vidare finns i norsk rätt bestämmelser om s.k. administrativ indragning av fångst. Høyesterett har slagit fast att sådan indragning inte är att betrakta som straff enligt Europakonventionen om mänskliga rättigheter (EMRK). Det är en objektiv bestämmelse som innebär att fångsten dras in vid brott mot bestämmelser som finns lagen eller som meddelats med stöd av lagen. Indragningen sker på objektiva grunder, dvs. det ställs inte något krav på uppsåt eller oaktsamhet för att indragning ska få ske. Grundtanken bakom reglerna om indragning av fångst är att det är fångst som fiskaren inte har rätt till. Systemet med administrativ indragning är också nära sammanknutet med principen om att all fångst ska föras i land. Fiskaren blir ålagd att föra fisken i land även om han inte har kvot eller liknande. Värdet av fångsten blir indraget, men detta är enligt det norska synsättet inte ett straff eller en sanktion.

Administrativ indragning av fångst kan bli aktuellt i två huvudsituationer, dels för fångster över tilldelad kvot och dels för fångster som tagits i strid med övriga bestämmelser i fiskeregleringen, t.ex. regler om bifångst och fredningstider. Om ett fartyg överskrider en tilldelad fiskekvot kan säljlagen fatta beslut om indragning av den del som fångats utöver kvot eller värdet därav. Vid andra överträdelser än överfiske av kvot fattar Fiskeridirektoratet beslut om indragning av fångst eller värdet därav.

## 7.2 Danmark

### 7.2.1 Allmänt

I detta avsnitt ska fisket i Danmark beskrivas och analyseras. Uppgifterna i avsnittet bygger på ett personligt möte och skriftväxling mellan utredningen och företrädare för Fiskeridirektoratet och Ministeriet för Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

### 7.2.2 Lagregleringen och yrkesfisket

Fisket i Danmark regleras i första hand genom ramlagen fiskeriloven (lovbekendtgørelse nr. 978 af 26 september 2008). Ansvarig för lagstiftningen är Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, alltså departementet för livsmedel, lantbruk och fiske. Lagen bygger på försiktighetsprincipen. I 1 § finns en portalparagraf som anger att lagens syfte är en förvaltning som skyddar levande resurser i salt- och sötvatten samt ger förutsättning för ett bärkraftigt yrkesfiske och möjlighet till rekreativfiske.

För att få vara yrkesfiskare ska man i första hand vara född i Danmark eller bosatt i Danmark sedan två år tillbaka. Vidare ska man ha sysslat med yrkesfiske under de senaste 12 månaderna och haft 60 % av sin bruttointkomst från fiske. För medborgare i ett annat EU-land/EES-land gäller i stället krav om anknytning. Bestämmelsen om anknytning finns i en särskild lag från 1996 (bekendtgørelse nr. 266 om etableringsret og arbejdskraftens frie bevaegelighed ved udøvelse af erhvervsmaessigt fiskeri). Anknytningskraven är att det exempelvis ska kunna visas att sökanden har ett fast driftställe i Danmark, varifrån fisket styrs och att minst 50 % av landningsvärdet landas i Danmark. Anknytningskraven har godkänts av kommissionen vid dess tillkomst, men aldrig prövats av domstol. Anknytningskraven aktualiseras dock i praktiken aldrig, eftersom det inte kommer ansökningar från medborgare som inte är bosatta i Danmark. Skälet skulle vara att det danska fisket inte är tillräckligt attraktivt. Det danska fisket omsätter totalt 2,6 miljarder Dkk. 90 % landas i Danmark. Beredningsindustrin är stor. Det exporteras fisk till ett värde av 19,2 miljarder Dkk.

Yrkesfiskare behöver förutom att uppfylla kraven för att vara yrkesfiskare även ha fartygstillsånd.

Det är det danska Fiskeridirektoratet (motsvarigheten till Fiskeriverket i Sverige) som genom delegation från departementet i hög

grad förvaltar fisket. Det sker bl.a. genom, en sammanställning föreskrifter som uppdateras varje år av Fiskeridirektoratet. Den senaste lydelsen är från den 11 december 2008. I Danmark saknas dock motsvarighet till den svenska fiskeförordningen. I stället utgörs alltså lagstiftningen av en ramlag och föreskrifter från myndigheten. Fiskeridirektoratet analyserar noga efterhand det nationella handlingsutrymmet som EU ger. Eftersom det är tillåtet med strängare fiskevårdsbestämmelser inom vissa områden använder sig direktoratet av exempelvis redskapsbegränsningar och fredningsperioder. Forskning om fiske ligger dock utanför myndigheten. Sedan tre år tillbaka ansvarar universiteten för all forskning. Dock sker det ett samarbete mellan myndigheterna och universiteten.

En stor del av det danska yrkesfisket är förstas precis som yrkesfisket i Sverige styrt av EU:s kvoter. Kvoterna fördelas av Fiskeridirektoratet efter samråd med olika intresseorganisationer. Producentorganisationer har ingen roll i fiskeförvaltningen i Danmark, eftersom organisationerna inte velat ta ansvar för kvotfördelningen. I Danmark gäller sedan 2002 att individuella kvoter i det pelagiska fisket kan överlåtas. Sedan 2007 gäller samma för det demersala fisket. Kvotfördelning sker därför som så att först avsätts kvoter för bl.a. kustfisket och det småskaliga fisket. Som småskaligt fiske definieras sådant fiske där omsättningen är mindre än 224 000 kr per år. Därefter delas resten, en del avsätts till individuella kvoter som kan överlåtas och återstående blir kvoter om fördelas på de olika fartygen. Fördelningen följer i hög grad det historiska fisket, dvs. fördelningen styrs av tidigare fiske. Varje fartyg får en kvotandel. Storleken av kvotandelen bestäms av storleken av fisket under en referensperiod, för närvarande tidsperioden 2003–2005. Även kustfiskets och det småskaliga fiskets andel har en historisk bakgrund.

Att fördelningen sker efter historiskt fiske innebär förstas att det kan vara svårt för nya fiskare att etablera sig. Enda sättet är i princip att ”köpa in sig”, genom att förvärva en överlåtbar kvot. Skälet till att fördelning av fiske sker efter det historiska fisket är i Danmark – till skillnad från Sverige, jfr. 9.1 – omsorgen om yrkeskåren. I Danmark finns det en bred enighet om vikten av att värna om den befintliga yrkeskåren. Det framgår också av portalparagrafen. Vidare anges särskilt i lagens 34 § att vid fördelning av resurser ska hänsyn tas till näringspolitiska skäl. Danmarks grundlag har ingen bestämmelse om näringsfrihet som skulle utgöra hinder för att motverka nyetablering.



Det fiske som inte är kvoterad har de som uppfyller kravet för yrkesfiske i princip fri tillgång till. I Danmark krävs sällan särskilda tillstånd för icke-kvoterad fisk. Undantag gäller bl.a. ål. Eftersom EU har en förvaltningsplan för ål fördelas även ålfisket av Fiskeridirektoratet. Fördelningen styrs av det historiska fisket.

Systemet med individuellt överlåtbara kvoter har haft stor effekt på fartygskapaciteten. I Danmark är kapaciteten långt under vad EU kräver. Inom det pelagiska fisket fanns före reformen ca 115 fiskefartyg. Nu är antalet fiskefartyg under 50. För att motverka samma utveckling inom det demersala fisket avsätts en särskild kvot om upp till ca 10 % som endast får överlåtas till det småskaliga fisket.

### 7.2.3 Fritidsfiske

Det finns ca 35 000 personer i Danmark som ägnar sig åt fiske på sin fritid, dvs. sport- och husbehovsfiske. Sportfiske heter lystfiskeri och husbehovsfiske fritidsfiskeri. Båda kategorierna har licens och betalar en årlig avgift. Pengarna används till fiskevård. Det finns på samma sätt som i Sverige en redskapsbegränsning om sex redskap. I Danmark får fritidsfiskare inte sälja sin fångst. Skälet är att man vill ha en klar gränsdragning mellan yrkesfiskare och fritidsfiskare. I praktiken sker allt fritidsfiske i havet. För att få fiska i sötvatten krävs tillstånd av den som äger fiskevatten. Den som äger fiskevatten kan efter tillstånd få sälja fisk, men det är väldigt ovanligt.

### 7.2.4 Kontrollverksamheten

Kontrollverksamheten i Danmark utövas av ungefär 180 personer anställda av Fiskeridirektoratet speciellt för att utöva kontroll. Dessa personer är placerade ute i landet och hälften av dem utövar kontroll i land och hälften till sjöss. Det finns ingen motsvarighet till vår Kustbevakning i Danmark. Fiskeridirektoratet har i stället egna båtar som deltar i kontrollverksamheten.

Allt fiskeri ingår i kontrollsystemet och ska rapporteras till Fiskeridirektoratet. Även fångster i det oreglerade fisket, t.ex. fiske efter skrubba och uer som är fritt för alla yrkesfiskare att fiska, ska rapporteras till Fiskeridirektoratet.

Fiskeridirektoratets beslut kan överklagas till Ministeriet för Födovarer, Landbrug og Fiskeri och därefter till domstol. Vissa beslut,

t.ex. beslut om återkallelse av fisketillstånd, kan överklagas direkt till domstol. Ministeriet för Födevarer, Landbrug og Fiskeri har i snitt 50 överklaganden om året. En stor del av dessa rör stödfrågor (European Fisheries Fund) och härrör inte från Fiskeridirektoratet. Vid vissa tillfällen hyr Ministeriet in personer särskilt för att ta hand om överklagandena.

Reglerna om överträdelser av EU-regler är införda i fiskeloven och detta fungerar enligt uppgift väl. Brott mot EU-förordningar ger böter. Påföljderna i den danska fiskeloven är företrädesvis böter även för andra brott än de mot EU:s regler. Bötesbeloppen ligger oftast runt 1/3 av lastens värde. Därtill kommer att lasten oftast konfiskeras i samband med överträdelser.

Fiskeridirektoratet har också möjlighet att i samband med att man drar in ett tillstånd att fiska dra in den fisk som man kunde fiska den månaden.

Fiskeridirektoratet håller för närvarande på att gå igenom de danska reglerna i förhållande till den reviderade kontrollförordningen. Detta för att få klarlagt om det finns några regler som ska ändras eller införas.

## 8 En sammantagen analys

I detta kapitel ska jag göra en sammantagen analys om vad som utgör problemen med den gällande lagstiftningen.

Utredningens uppdrag kan delas upp i tre delar. Huvuduppgiften är att föreslå en ny fiskelag som fokuserar på fiskevård, inte fiskerätt. Därutöver ska jag se över kontrollverksamheten. Vidare skulle jag se över lagstiftningen om fiskevårdsområden m.m. Mina överväganden i den delen har jag redan redovisat i ett delbetänkande i juni 2009. Den sammantagna analysen över vår huvuduppgift presenteras under 8.1 och kontrollverksamheten under 8.2.

### 8.1 Vad utgör problemet med den gällande lagstiftningen?

Enligt min uppfattning är det största problemet med den nuvarande lagstiftningen att den är komplicerad och oklar. Lagstiftningen består av en fiskelag, en fiskeförordning och så mycket som ca 400 föreskrifter från Fiskeriverket. Därtill kommer ett mycket stort antal bilagor. Det är inte möjligt att genom att enbart studera lagstiftningen skaffa sig en uppfattning om vad som gäller. Som utvecklats under 4.2.5 är exempelvis den mycket centrala resursfördelningen mellan olika kategorier fiskande dold i olika bemyndiganden. De för allmänheten viktiga reglerna om handredskapsfiske är otydliga. Även den centrala frifiskerätten, dvs. svenska medborgares omfattande rätt att fiska på enskilt vatten längs kusterna och i de stora sjöarna med bl.a. nät är svårtillgänglig. Det skapar problem för myndigheter, brukare och andra intressenter.

Regelverket är betungande, inte minst för yrkesfiskare. Därutöver är den komplicerade lagstiftningen ett demokratiskt problem. Den mycket viktiga debatten om fiskepolitiken kan i dagsläget egentligen

bara föras av enstaka personer som yrkesmässigt arbetar med fiskepolitik.

Tendensen tycks också vara att komplexiteten hela tiden ökar. Regelverket är redan av sådan omfattning att varje förändring i sin tur kräver nya paragrafer som leder till att byråkratin växer. Ett exempel på det utgör den nya lagstiftningen om överlåtbara fiskekvoter. Som redovisas i 5.6 administreras fiskerieringen i dag genom tre olika tillstånd, yrkesfiskelicens, fartygstillstånd och särskilda tillstånd. Genom förslaget tillkommer ytterligare ett tillståndskrav, Fiskeriverket måste i framtiden godkänna överlåtelseerna om överförbara kvoter.

Ett skäl till komplexiteten utgör EU-rätten. Den nationella rätten är sammanvävd med EU-rätten. Det betyder i grunden att en förståelse av fiskelagen kräver insyn i den mycket svårtillgängliga EU-rätten. När jag påbörjade mitt arbete upptäckte jag att det saknades material som klarlade gränsen mellan nationell lag och EU-rätt. Så länge den gränsdragningen är oklar leder det till en osäkerhet om rättsläget. Detta kan inte anses acceptabelt. Jag började därför arbetet med att analysera det nationella handlingsutrymmet. Syftet är att klarlägga rättsläget. Jag har i kapitel 3 gjort en egen analys. Slutsatserna har granskats och godkänts av professor Ulf Bernitz. Samtidigt är det dock viktigt att framhäva att det är en tolkning som har utförts, det finns självfallet även möjlighet till andra tolkningar. Det är också viktigt att notera att min tolkning endast utgör en ögonblicksbild. EU-rätten förändras ständigt.

Som framgår av 3.1.4 pågår inom EU för tillfället en diskussion om reformering av den gemensamma fiskeripolitiken. Reformen ska vara genomförd till år 2012. Som grund för den diskussionen har kommissionen i april 2009 gett ut en grönbok. Av denna framgår att ett flertal stora och mycket svåra frågor diskuteras. De förändringar som kommer att genomföras kommer att förändra även den svenska fiskeförvaltningen. Det borde egentligen vara rimligt att en svensk nationell fiskelag utgår från den förändrade gemensamma fiskeripolitiken. Detta kommer dock att vara omöjligt, eftersom betänkandet ska vara färdigt ungefär samtidigt som kommissionen kommer att lägga fram inriktningen på framtida förändringar.

Jag har genomgående i detta betänkande utgått från det rättsläge som gäller just nu. Självklart har jag dock även beskrivit och försökt analysera de större förändringar som kan förväntas börja gälla framöver. Jag har dock sett det som väsentligt att hålla en klar skiljelinje mellan gällande rätt och framtida möjliga lagändringar, efter-

som en sammanblandning omöjliggör en klar tolkning av rättsläget. Min tolkning är att Sverige i dag har ett renodlat nationellt handlingsutrymme för alla sjöar och vattendrag i Sverige. Vidare finns det som huvudregel ett nationellt handlingsutrymme upp till 3–4 nautiska mil från kusten. Sverige har i grunden också möjlighet att bestämma hur kontrollsystemet ska utformas. Det står också Sverige fritt att minska sin egen fiskeflotta.

Min syn på EU, EU-rätten och oklarheterna i gränsdragningen mot nationell rätt delas av Riksrevisionen. Som redovisas i avsnitt 5.8 påtalade Riksrevisionen i sin rapport ”Statens insatser för ett hållbart fiske” att det nationella handlingsutrymmet inom den gemensamma fiskeripolitiken inte har klarlagts. Avsaknaden av en sådan rättslig analys skulle enligt Riksrevisionen medföra att det saknas överblick över vad som är möjligt för regeringen eller Fiskeriverket att styra på nationell nivå och vad som endast kan påverkas via förhandlingar i EU. Riksrevisionen påtalar också att det i den allmänna debatten oftast påstås att olika insatser inom fiskeripolitiken bestäms av EU. Riksrevisionen menar att deras juridiska analys visar att det finns ett betydande nationellt handlingsutrymme inom den gemensamma fiskeripolitiken.

Som framgått av 3.1.4 finns det i dag en samsyn om att den gemensamma fiskeripolitiken misslyckats. 88 % av fiskbestånden är överfiskade, 30 % av bestånden fiskas utanför säkra gränser, stora delar av fiskeflottorna bedrivs med dålig lönsamhet och fiskerikontrollen fungerar dåligt. Trots detta är det min utgångspunkt och uppfattning att den framtida fiskeförvaltningen i huvudsak ska ske inom den gemensamma fiskeripolitiken. Fisken i haven är en gemensam resurs för de länder som nyttjar haven. Det effektivaste sättet att förbättra bestånden sker därför genom gemensamma åtgärder från alla som nyttjar havet. Enstaka åtgärder från ett enskilt land får av naturliga skäl begränsad effekt. Med denna utgångspunkt anser jag i första hand att regeringen bör utveckla och fortsätta arbetet med att förbättra och effektivisera den gemensamma fiskeripolitiken. Det är min övertygelse att ett livskraftigt och konkurrensdugligt svenskt fiske kan hävda sig väl inom denna gemensamma ram.

Därutöver kan också det nationella handlingsutrymmet användas som komplement för att skapa bättre fiskbestånd, minska byråkratin och förbättra kontrollen. Som framgått är det nationella handlingsutrymme begränsat. Däremot anser jag inte att utrymmet är för litet för att det ska vara meningsfullt med åtgärder. När det särskilt gäller beståndssituationen är forskningen i dag av den upp-

fattningen att bestånden ibland är betydligt lokalare än vad som tidigare förutsatts.

EU-rätten är dock inte ensamt ansvarig för den komplicerade och krångliga fiskelagstiftningen även om det oftast framställs på det sättet. Som utvecklats i kapitel 4 är lagen i sig otydlig och saknar genomarbetad terminologi.

Ett första problem är som också framgår av våra direktiv att det saknas en portalparagraf som anger de övergripande målen. Som vi utvecklat under 4.2.6 är en försvårande omständighet inom fiskepolitiken att det finns flera målkonflikter. Dels ska fisket bedrivas hållbart, dels ska hänsyn tas till fiskenäringen, fritidsfisket och regionalpolitiska avvägningar. Den nuvarande fiskelagen tar inte alls ställning till dessa målkonflikter. I stället har det överlåtits åt Fiskeriverket att göra avvägningar utan att detta tydligt framgått av regeringens instruktion, från fall till fall. Denna otydlighet har enligt min uppfattning bidragit till att fiskepolitiken upplevs som onödigt konfliktfylld.

Målkonflikterna inom fisket behöver egentligen inte vara svårare än inom andra näringar. Fisket måste bedrivas hållbart, eftersom fisken annars försvinner. En sådan utveckling gynnar ingen, allra minst nuvarande och framtida generationers yrkesfiskare. Det betyder att fisket måste utgå från ekosystemansatsen. Även en framtida fiskenäring förutsätter dock att fisket bedrivs hållbart. På samma sätt förhåller sig det med levande kustsamhällen och fritidsfisket. Om dessa ska finnas kvar i framtiden måste fisket bedrivas hållbart. Detta betyder att det egentligen inte finns några målkonflikter mellan hållbart fiske och närings- och regionalpolitik. I stället ligger konflikten mellan hållbart fiske och kortsiktigt överutnyttjande av fiskebestånden. Sammantaget är alltså ett hållbart fiske väl förenligt med andra mål. Jag kommer att föreslå en portalparagraf som har skogs-vårdslagstiftningen som förebild, se 6.3. Det kommer att innebära att hänsynen till beståndssituationen eller fiskevärden i framtiden kommer att väga tyngre än vad som varit fallet tidigare. Jag kommer att utveckla utformningen och innebörden av portalparagrafen under 9.1.2.

En annan brist i den nuvarande fiskelagen är att den inte bygger på moderna miljörättsliga begrepp som försiktighetsprincipen, miljökonsekvensbedömningar och bästa möjliga teknik. Det saknas vidare ett kunskapskrav för yrkesfiskare. Detta är allvarligt, eftersom Sverige som framgått av 3.2 anslutit sig till konventioner där sådana grundläggande miljöprinciper ingår. Det är också genom införandet av

miljöprinciper som en portalparagraf kan ges ett innehåll. Vi kommer framöver analysera vilka miljörättsliga principer en fiskevårdsplan måste innehålla för att fisket ska bedrivas hållbart och vilka pålagor en fiskeriering klarar.

Den nuvarande fiskelagen är ingen fiskevårdsplan utan en fiskerättslag. Som framgått av 4.2.5 är dock resursfördelningen mellan olika kategorier dold i fiskelagen, under olika bemyndiganden. Kontentan är att yrkesfiskare har fri tillgång till fisket på allmänt vatten genom att det står yrkesfiskaren fritt att använda såväl fasta redskap som rörliga redskap i obegränsad omfattning. Fisken som sådan kan dock vara begränsad genom olika kvoter. För fastighetsägaren gäller samma på enskilt vatten. För fritidsfiskaren däremot gäller att han enligt 2 kap. 13 § fiskeförordningen bara får använda nät, långrev, ryssja, bur, handredskap och håv. Vid fiske med nät, långrev, ryssja och burar får sammanlagt högst sex redskap användas samtidigt, dock vid hummerfiske högst 14 burar. Denna bestämmelse kom till på begäran av riksdagen. Avsikten var det inte längre skulle vara tillåtet att använda fiskeredskap i en omfattning som uppenbart överstiger vad som behövs för vanligt fritids- och husbehovsfiske. Själva redskapsbegränsningen infördes efter dansk förebild och motiverades inte särskilt.

Min avsikt är att resursfördelningen mycket klart ska framgå av den kommande fiskevårdsplanen. För en utövare ska det tydligt framgå vad som gäller. Jag kommer jag dock inte att genomföra några stora förändringar jämfört med fiskelagen.

Jag vill också införa en klar definition om vad som är yrkesmässigt fiske. Detta saknar den nu gällande fiskelagen, i stället anges bara att yrkesmässigt fiske är fiske som bedrivs med yrkesfiskelicens, alltså en slags cirkeldefinition. Det betyder i sin tur också att jag överväger om inte begreppet yrkesfiskelicens kan upphävas. Som analyserats under 4.3 anser jag att den nuvarande ordningen med tre olika tillståndskrav från Fiskeriverket är onödigt byråkratisk. De tre olika tillståndskraven är yrkesfiskelicens, fartygstillstånd och de särskilda tillstånden. Min utgångspunkt är att jag vill slå samman yrkesfiskelicensen och fartygstillstånd till ett tillståndskrav, fiskelicens. Detta kommer bara att innehålla de nödvändiga kraven.

En särskild komplexitet är vidare fiske med enskild rätt. Jag måste här besvara tre olika frågor. En fråga är vem som ska ha ansvar för det enskilda vattnet. Två följdfrågor av stor betydelse är vilka regler som ska gälla för dem som fiskar med enskild rätt. Ska de som

yrkesfiskar ha tillstånd? Bör redskapsbegränsningar gälla för dem som fritidsfiskar med enskild rätt?

Som anfördes inledningsvis är det centrala regelverket för handredskapsfiske oklart och svårtillgängligt. Jag kommer att i mitt förslag till lagstiftning uttryckligen ange vad som ska gälla för det viktiga handredskapsfisket. Jag anser i och för sig inte att jag har mandat att ompröva om det fria handredskapsfisket ska bestå eller inte. Jag kommer dock att överväga andra lösningar för att i möjligaste mån försöka minska konflikterna inom detta område.

I våra direktiv står särskilt att vi ska utreda hur licens kan införas för fisketurism. Bakom det kravet står bl.a. Sveriges Fiske-turistföretagare (SeFF). Vid kontakter med dem kunde jag dock konstatera att man egentligen inte i sig eftersträvar en licens, det handlar i grunden om redskapsbegränsningen. Dessa skulle utgöra ett hinder för att utveckla fisketurism. Som framgått vill jag komma bort från krångliga och byråkratiska tillståndskrav. I stället ska redskapsbegränsningen klart framgå av lagstiftningen. Jag ser dock inga skäl till varför inte fisketurism skulle kunna få tillgång till fler redskap än det traditionella fritidsfisket.

Ett svårt problem är hur man ska se på det regionala och lokala inflytandet i en ny fiskevårdslag. Fisket i Sverige är av tradition geografiskt starkt varierande. 1950 års fiskelag var en kodifiering av vad som gällt under mycket lång tid och innehöll en mängd regionala särregler. När den nya fiskelagen kom i början på 1990-talet var framför allt syftet som redovisats i kapitel 4 att genomföra en förenkling av gällande regler, det ansågs nödvändigt inte minst med hänsyn till det då kommande EU-medlemskapet. Då upphörde även länsstyrelsernas regionala normgivningsrätt. Från länsstyrelsernas sida har förordats en återgång till den regionala normgivningsrätten, eftersom det finns en mängd specifikt regionala problem, som inte lämpar sig för nationell lagstiftning, jämför 4.1.3.

Trots att syftet med den nu gällande fiskelagen var att förenkla finns det fortfarande kvar en mängd regionala särbestämmelser. Ett exempel utgör det s.k. frifisket, dvs. allmänhetens rätt till fiske med bl.a. nät vid kusten och i de stora sjöarna på enskilt vatten. Som redovisats under 4.2.2 har svenska medborgare utöver handredskapsfiske enligt ålderdomliga och detaljerade särbestämmelser i en bilaga till fiskelagen rätt till ett omfattande fiske som varierar kraftigt geografiskt. Samordning saknas mellan dessa bestämmelser och den centrala bestämmelsen om redskapsbegränsning som jag utvecklat



tidigare. Min syn är därför att det förenklingsarbete som utfördes under 1990-talet inte var tillräckligt.

Min grundsyn är som redovisats tidigare att det är nödvändigt att vi har en nationellt sammanhållen fiskelag som är möjlig att förstå. Det arbete som påbörjades under 1990-talet måste fortsätta och utvecklas. Denna målsättning får vara övergripande. Som en följd av detta anser jag att det är uteslutet med en återgång till regional normgivningsrätt. Det betyder också att jag nogga kommer att gå igenom hela den gällande fiskelagen för att se om det är möjligt att upphäva vissa regionala särbestämmelser. En svårighet är att detta stora arbete med regionala förändringar måste ske i dialog med regionala företrädare för att kunna få acceptans.

En närliggande problematik är dock vidare frågan om regional och lokal samförvaltning. Som jag redovisat under analysen i 5.4 är jag mycket positiv till ett utökat samråd/samförvaltning mellan brukare, intressenter och myndigheter. Skälet är att fiskförvaltningen i dag är konfliktfylld och att det inte sällan finns olika uppfattningar om beståndssituationen mellan forskare och fiskare även om en utveckling mot större samstämmighet kan noteras under senare år. Det krävs en gemensam syn på de problem som behöver lösas. Ett utökat samråd/samförvaltning kan bidra till att det växer fram en sådan gemensam syn. Dessa samråd/samförvaltningsorgan skulle behöva vara lokala eller regionala. Sammanfattningsvis menar jag att en framtida fiskevårdslag måste vara nationell, men likväl innehålla regionala inslag. Sådana regional inslag ska i framtiden bl.a. utgöras av dessa samråd/samförvaltningsorgan. Det jag ser framför mig är regionala/lokala råd. Om sådana arbetsorgan ska skapas är det dock enligt min mening en nödvändig förutsättning att dessa organ kan tillförsäkras vettiga arbetsuppgifter för att kunna fungera. Syftet skulle vara att sådana organ kan vara en bidragande faktor till en förenklad och avbyråkratiserad fiskeförvaltning. En möjlig tanke är att dessa organ skulle kunna förbereda en förenkling av de regionala särbestämmelserna i fiskelagen. Jag kommer att utveckla frågan i 9.1.

Slutligen kommer jag även ta ställning till om lagstiftningen om överlåtbara fiskerättigheter ska utvecklas och om yrkesfiskets producentorganisationer i ökad utsträckning skulle kunna fördela och/eller samarbeta kring de nationella kvoter Sverige tilldelas varje år.

I denna genomgång har jag tagit ställning till de viktigaste materiella förändringarna som den nya fiskevårdslagen kommer att innehålla.

Mina överväganden i denna del kommer att konkretiseras som förslag under 9.1. Det kommer att ske under rubrikerna

- 9.1.1 Det nationella handlingsutrymmet
- 9.1.2 En portalparagraf
- 9.1.3 Miljörättsliga principer i en fiskevårdsplan
- 9.1.4 Resursfördelningen
- 9.1.5 Yrkesfisket
- 9.1.6 Redskapsbegränsningen för fritidsfiske på allmänt vatten
- 9.1.7 Särskilt om fisketurism
- 9.1.8 Vad ska gälla för fiske med enskild rätt?
- 9.1.9 Handredskapsfisket
- 9.1.10 Det övriga s.k. frifisket
- 9.1.11 Regionala råd
- 9.1.12 Överlåtbara fiskerättigheter
- 9.1.13 Producentorganisationer

Utöver dessa större materiella förändringar återstår det dock vidare för utredningen att lösa en mängd mer lagtekniska frågor. Det handlar förstås att se över hela gällande fiskelagen och förbättra metodiken. Det måste klargöras vad som ska anges i en fiskevårdsplan respektive i en förordning om fiskevård samt vilka bemyndiganden Fiskeriverket behöver ha. Som redovisats i 4.2.5 är den nuvarande terminologin inte genomarbetad. Den ålderdomliga och krångliga lagen (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde borde arbetas om. Detta kan dock inte ske inom ramen för vår utredning, eftersom det arbete är alltför omfattande för att rymmas inom vår tidsram. Därtill kommer att ett sådant arbete lämpligen bör ske med hjälp av expertis med särskild fastighetsrättslig kompetens. Vi föreslår därför att den lagstiftningen arbetas om i särskild ordning. De olika bemyndiganden för Fiskeriverket måste ses över, syftet är att förtydliga och förenkla. En särskild fråga i det sammanhanget är regeringsformens bestämmelser om näringsfrihet. Vi redovisar dessa frågor under 9.1.14.

Från Fiskeriverkets sida har vidare framförts att gränsdragningen mellan miljöbalken och fiskelagen är oklar och att den måste förtydligas. Vi har i denna fråga anlitat miljørådet Anna-Lena Rosengården. Hennes rapport och utredningens överväganden finns redovisade under 9.1.16. En annan fråga är enligt verket anknytningen till svenskt fiske. Detta redovisar vi under 9.1.15. Under 9.1.17 och 9.1.18 redovisar vi andra oklara juridiska frågor.

## 8.2 Kontrollverksamheten

Som framgått av den tidigare framställningen har kommissionen vid upprepade tillfällen riktat kritik mot hur Sverige genomför fiskerikontrollen, vilket under hösten 2007 resulterade i en överenskommelse med kommissionen om genomförandet av en rad förbättringar inom den svenska fiskerikontrollen. Kritiken föranledde även regeringen att ge Fiskeriverket i uppdrag att, i samråd med Kustbevakningen, utarbeta en nationell handlingsplan för fiskerikontrollen. Handlingsplanen har redovisats under avsnitt 4.2.9. I såväl överenskommelsen med kommissionen som i nämnda nationella handlingsplan ingick införandet av ett system med administrativa sanktioner. Genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 juli 2008 har detta genomförts. Ytterligare åtgärder av betydelse för kontrollverksamheten har föreslagits av Utredningen om Kustbevakningens befogenheter (SOU 2008:55). I betänkandet, vilket för närvarande bereds i regeringskansliet, föreslås att Kustbevakningen i större utsträckning än i dag ska ges möjlighet att självständigt kunna inleda förundersökning om och utreda bl.a. fiskebrott.

När det gäller kontrollfrågor omfattar mitt uppdrag att överväga vilka åtgärder som ytterligare kan vidtas för att effektivisera lagföringen av brott mot fiskelagstiftningen utöver införandet av ovan nämnda administrativa sanktioner och en eventuell förundersökningsrätt för Kustbevakningen i fråga om vissa fiskebrott. Jag vill i detta sammanhang framhålla att enligt min uppfattning bör dessa åtgärder, förutsatt att förslaget angående förundersökningsrätt leder till lagstiftning, medföra en påtaglig förbättring av effektiviteten i hanteringen av överträdelser mot fiskebestämmelserna. Vidare ska påpekas att den ovan nämnda nationella handlingsplanen framstår som gedigen och att den kan förväntas bidra till ytterligare effektiviseringar av fiskerikontrollen. Vid övervägandet av vilka åtgärder som härutöver skulle kunna vidtas för att förbättra effektiviteten menar jag att det framstår som naturligt att på nytt diskutera frågan om vilken myndighet som bör ansvara för landningskontrollen. Detta särskilt mot bakgrund av de ändrade förutsättningar som införandet av de administrativa sanktionerna och en eventuell utökad förundersökningsrätt för Kustbevakningen har medfört respektive kan komma att medföra. Jag avser därför att närmare analysera frågan i avsnitt 9.2.1.

En väsentlig del av en väl fungerande kontrollverksamhet utgörs av sanktionssystemet, i vilket straffbestämmelserna är centrala. Vid

min översyn av de nuvarande straffbestämmelserna har dock, som beskrivs nedan, dessa visat sig vara problematiska i flera avseenden.

Till att börja med vill jag peka på problemet med otillåtna blankettstraffstadganden. Med blankettstraffstadgande menas en straffbestämmelse som inte innehåller all information som behövs för att avgöra vad som är straffbart, utan fylls ut genom hänvisning till andra regler. Enligt en dom från Högsta domstolen, NJA 2005 s. 33, tillåter regeringsformen inte att blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan fylls ut med myndighetsföreskrifter på så sätt att den gärning som straffbeläggs anges helt eller i väsentliga delar i sådana myndighetsföreskrifter. I detta sammanhang kan också nämnas NJA 2007 s. 918. I detta rättsfall behandlade Högsta domstolen frågan om förverkande kan ske på grund av brott mot ett blankettstraffstadgande när den straffbelagda gärningen helt eller i det väsentliga anges genom myndighetsföreskrifter. Högsta domstolen kom här fram till att det inte fanns något hinder mot att lägga sådana otillåtna blankettstraffstadganden till grund för ett förverkande. Av direktiven framgår att en av mina huvuduppgifter när det gäller kontrollfrågor är att identifiera eventuella otillåtna blankettstraffstadganden i fiskelagen och överväga behovet av författningsändringar. Som konstaterats i avsnitt 4.2.10 finns i 40 § första stycket fiskelagen ett otillåtet blankettstraffstadgande vilket omfattar ett stort antal gärningar. Det kommer att krävas författningsändringar för att komma till rätta med problemet. Mina överväganden och förslag i denna del redovisas i avsnitt 9.2.4.

Straffbestämmelsen i 40 § andra stycket fiskelagen, vilken avser överträdelser av EG-rättsliga bestämmelser, utgör ett annat väsentligt problem. Av legalitetsprincipen följer att straffbestämmelser måste vara tydliga, så att den enskilde kan förutse vad som är straffbart. Vid översynen av straffbestämmelserna i fiskelagen har jag dock funnit att nämnda bestämmelse är alltför obestämd för att kravet på förutsebarhet ska vara uppfyllt. Jag kommer därför att föreslå förändringar i utformningen av denna. Av nyss anförda skäl kommer så också att ske beträffande straffbestämmelsen i 11 § lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Jag kommer även att överväga att föra samman nämnda straffbestämmelser till en. Vid utformningen av denna straffbestämmelse är det viktigt att i möjligaste mån tillse att den omfattar alla beteenden som kan utgöra överträdelser av den gemensamma fiskeripolitiken. Min målsättning är givetvis att samtliga dessa beteenden ska straffbeläggas i bestämmelsen. Detta är dock inte någon lätt

uppgift med hänsyn till att EU-rätten på området är mycket omfattande och dessutom under snabb utveckling. Bara att identifiera alla i dagsläget gällande EU-förordningar och vilka artiklar i dessa som riktar sig mot enskilda har visat sig vara oerhört tids- och arbetskrävande. Att EU-rätten är så omfattande medför även svårigheter att utforma en straffbestämmelse som inte kommer i konflikt med kravet på tydliga strafföreskrifter. En ytterligare aspekt som måste beaktas är EU-rättens ständiga föränderlighet. Som exempel kan nämnas att vissa förordningar bara gäller för ett år och därefter ersätts av en ny förordning. Det sagda medför att straffbestämmelsen i viss mån måste vara flexibel. Samtliga ovan beskrivna problem kommer att utvecklas närmare i avsnitt 9.2.5, där jag också lämnar förslag på hur regleringen bör se ut i framtiden.

En annan fråga som aktualiseras i samband med straffbestämmelserna angående överträdelser av EU-rätten är om det subjektiva rekvisitetet bör ändras från grov oaktsamhet till enbart oaktsamhet. Detta skulle medföra en enhetligare reglering och en i viss mån ökad kriminalisering på fiskeområdet. I ovan nämnda avsnitt 9.2.5 kommer även mina överväganden och förslag i denna fråga att presenteras.

Vid genomgången av sanktionssystemet ska jag givetvis även se över sanktionsnivåerna och reglerna om särskild rättsverkan. Min utgångspunkt är att fiskebrott ska sanktioneras på ett tillräckligt kännbart sätt och att detta är särskilt viktigt när det gäller de allvarliga fiskebrotten. Beträffande straffbestämmelserna får jag dock påpeka att utrymmet för att höja straffmaximum får betraktas som i princip obefintligt. Denna bedömning grundar jag på det motstånd som 2003 års höjning av straffmaximum för fiskebrott mötte hos Lagrådet (se prop. 2002/03:41 s. 49 f.). Regeringen hade i lagrådsremissen föreslagit att maximistraffet för brott mot fiskelagen skulle höjas från sex månaders fängelse till två års fängelse. Lagrådet framhöll då att den föreslagna höjningen måste betraktas som mycket kraftig, inte minst mot bakgrund av att fängelsestraffet i praktiken aldrig syntes ha tillämpats på fiskebrott. Jag vill här påpeka att såvitt framkommit har detta förhållande inte ändrats fram till i dag. I lagrådsremissen hade som ett skäl för höjningen anförts att nivån på de svenska sanktionerna i jämförelse med andra EU-länders lagstiftning skulle framstå som låg, något som dock Lagrådet inte höll med om att utredningen visade. Lagrådet pekade på att en orsak till den ringa användningen av fängelsestraff skulle kunna vara de begränsningar som FN:s havsrättskonvention anger för använd-

ningen av frihetsstraff för brott begångna i den ekonomiska zonen. Den föreslagna höjningen skulle på grund av nämnda konvention i princip bara gälla brott begångna inom svenskt sjöterritorium, vilket enligt Lagrådet innebar att det skulle komma att uppstå anmärkningsvärda skillnader i påföljden för ett brott beroende på var detta begåtts. Lagrådet konstaterade slutligen att det i remissen inte hade lagts fram tillräckliga skäl för den föreslagna drastiska höjningen av straffmaximum och förordade, om förslaget ändå lades till grund för lagstiftning, att höjningen begränsades till fängelse i högst ett år. Trots de invändningar som Lagrådet framfört, höjdes straffskalan från sex månader till ett år samt infördes en särskild straffbestämelse om grovt brott med fängelse i högst två år som påföljd.

Min bedömning att utrymmet för att skärpa straffskalan i stort sett är obefintligt grundar sig alltså på de invändningar som Lagrådet framförde mot det förslag som ledde fram till 2003 års höjning jämte den omständigheten att en mycket kraftig höjning genomfördes trots dessa invändningar. Höjningen skedde dessutom relativt nyligen. Jag vill dock inte i detta läge av utredningen helt utesluta att en höjning skulle vara möjlig. Frågan är dock hur ett sådant förslag skulle motiveras. Är det t.ex. ett relevant argument att Sverige, för att leva upp till de krav på harmoniserade sanktionsnivåer som EU infört genom IUU-förordningen (se nedan och avsnitt 4.2.10) måste skärpa straffskalorna? Har andra EU-länder, efter 2003, skärpt sina straff så att den svenska sanktionsnivån nu framstår som låg? Eller föreskrivs och används fängelsestraff fortfarande i ringa utsträckning i dessa länder?

Ett särskilt problem när det gäller sanktionsnivåerna är att gemenskapsrätten genom IUU-förordningen, och även den reviderade kontrollförordningen, i syfte att harmonisera sanktionsnivån för allvarliga överträdelser ställer krav på medlemsstaternas enskilda sanktioner. Regleringen bygger på ett system med administrativa sanktioner av sådan omfattning och med så höga belopp att det inte framstår som möjligt att införa det i det svenska sanktionssystemet. Alternativt föreskrivs att medlemsstaterna får tillämpa effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga sanktioner. Denna modell stämmer bättre överens med det svenska systemet. Ett problem är dock, som beskrivits ovan, att det enligt min uppfattning inte synes finnas utrymme för en höjning av straffmaximum. Frågan om sanktionsnivåerna kommer att beröras i flera avsnitt, främst 9.2.4 och 9.2.5. Bestämmelserna om särskild rättsverkan tas upp i avsnitt 9.2.12.

I avsnitt 4.2.10 har Varbergs tingsrätts dom i det s.k. Blekamålet refererats och analyserats. Genom målet har uppmärksammat att det nyligen införda systemet med administrativa sanktioner, vilket var avsett att gälla för vissa mindre allvarliga och lätt konstaterbara överträdelse, har kommit att omfatta även vissa allvarliga överträdelse. För den typ av överträdelse som var aktuell i Blekamålet, felaktig rapportering, påförs normalt en sanktionsavgift om 2 000 kr per tillfälle. Detta är inte en tillräckligt kännbar sanktion för de fall överträdelsen är att betrakta som allvarlig. Härtill kommer att det inte är möjligt att förverka, använda tvångsmedel eller ålägga företagsbot vid överträdelse som omfattas av systemet med administrativa sanktioner. Den rådande situationen är uppenbarligen otillfredsställande. Min utgångspunkt är därför att systemet med sanktionsavgifter bör justeras så att sådana beteenden som utgör allvarliga överträdelse återförs till det straffrättsliga området. Hur detta ska gå till återkommer jag till i avsnitt 9.2.13.

Jag kommer också att granska bestämmelserna om återkallelse av licens och tillstånd. I samband med detta kommer jag överväga möjligheten att ge den myndighet som fattar beslut om återkallelse rätt att dra in eller begränsa antalet dagar för fiske i samband med återkallelsen. Mina överväganden och förslag i denna del presenteras i avsnitt 9.2.14.

Till det ovan nämnda kommer ytterligare ett antal frågor. Bland annat handlar det om att se över samtliga straffbestämmelser, liksom bestämmelserna om tillsyn, landningsavgift m.m.