

9 Utredningens överväganden och förslag

I detta kapitel ska utredningens överväganden och förslag presenteras. Som angetts redan i kapitel 8 kan utredningens kvarstående uppdrag delas upp i två delar. Huvuduppgiften är att föreslå en ny fiskelag som fokuserar på fiskevård, inte fiskerätt. Därutöver ska jag se över kontrollverksamheten. Mina överväganden och förslag om vår huvuduppgift presenteras under 9.1 och om kontrollverksamheten under 9.2.

9.1 Fiskevård i centrum

Utredningens förslag: Jag föreslår att den nu gällande fiskelagen ersätts av en helt ny lag med benämningen fiskevårdslag. Den ska utgöra en ramlagstiftning. Mer detaljerade bestämmelser ska finnas i en förenklad fiskeförordning och i föreskrifter från myndigheten.

Som redovisats i kapitel 4 och 8 menar vi att den nuvarande lagen har stora brister. Vi föreslår därför att den upphävs i sin helhet och ersätts med en helt ny lag. Denna lag ska benämnas fiskevårdslag och inte fiskelag, eftersom betoningen i den nya lagen ska ligga på fiskevård, inte som tidigare på fiskerätt. Den kommer till skillnad från den nuvarande innehålla centrala miljörettsliga element. Som framgår av avsnitt 6.1.11 skulle det i dag visserligen vara fullt möjligt att tillämpa miljöbalkens regler på såväl yrkesfisket som fritidsfisket, men att detta knappast skulle förekomma i praktiken. Jag anser på sätt som även framgår av direktiven att som princip fiskelagen bör användas vid förvaltning av fisket. Därför kommer nödvändiga miljöprinciper att föras över från miljöbalken till fiskevårdslagen. Från några håll

har anförts att det vore lämpligt att vissa principer i miljöbalken direkt skulle gälla för fisket. Det skulle finnas en risk för att lagstiftningen i miljöbalken skulle urholkas om motsvarande bestämmelser skulle återfinnas i annan lag och det skulle kunna leda till skiftande praxis av samma bestämmelser. Jag instämmer i att det är olämpligt att ha samma bestämmelser i olika lagar. I den mån redan gällande paragrafer i miljöbalken ska gälla för fisket bör det lagtekniskt lösas genom en hänvisning. Som kommer att framgå nedan är dock förhållandet för fisket många gånger så speciellt att det inte är möjligt att föreslå att nu gällande paragrafer i miljöbalken ska gälla rakt av. I stället måste de anpassas efter såväl EU-rätten som de särskilda förhållanden som gäller för fisket. Det grundläggande problemet med den nuvarande fiskelagstiftningen är också som tidigare framhållits att den är mycket svår att förstå. Jag eftersträvar att den nya lagen ska vara klar och enkel, det ska vara möjligt att genom att enbart läsa lagen få en uppfattning om vad som gäller i viktiga frågor. För att uppnå detta vill jag i största möjliga utsträckning undvika komplicerade hänvisningar till miljöbalken och EU-rätten. Som framgått är den gemensamma fiskeripolitiken en fullt utvecklad gemenskapspolitik. Det betyder att Sverige inte får 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. En fråga är hur detta ska lösas lagtekniskt. Ett sätt är att i den nya fiskevårdslagen ange att den endast gäller i den mån inte EU-rätten föreskriver något annat. Samtidigt innebär det dock en ordentlig otydlighet. Min övergripande målsättning är att den nya fiskevårdslagen ska vara klar och tydlig. Jag avser därför framöver att redan under lagstiftningsprocessen för varje paragraf pröva om det kan tänkas strida mot EU:s lagstiftning. De paragrafer jag kommer att föreslå kommer inte att vara i strid mot EU-rätten. Därmed skulle det inte krävas ett särskilt lagtekniskt förbehåll. Jag kommer vidare också så långt möjligt försöka använda mig av samma terminologi som EU-rätten för att undvika begreppsförvirring, se vidare exempelvis förslaget om fiskelicens.

En nackdel med en sådan lagstiftningsteknik är dock självfallet att den föreslagna fiskevårdslagen kan behöva ändras när större ändringar sker i EU-rätten. För att i största möjliga utsträckning minska detta problem kommer vår lag att ges karaktären av en ramlagstiftning, den får inte tyngas av alltför många detaljer. Mer detaljerade bestämmelser ska återfinnas i fiskeförordningen och i föreskrifter.

Från Fiskeriverkets sida har också anförts att EU-rätten många gånger är oklar och att det därför har blivit den nationella lagstiftningens uppgift att bringa klarhet, eftersom verket förstås måste veta vad som gäller. Min ambition är att det nationella lagstiftningen i sig ska vara klar. Det är dock enligt min mening orealistiskt att den nationella lagstiftningen skulle kunna läka oklarheter i EU-rätten. Dessa oklarheter måste lösas i den lagstiftningsprocessen. Därutöver får regeringen och den förvaltande myndigheten tolka och analysera EU-rätten, se vidare 9.1.1.

Vidare är det min målsättning att i största möjliga utsträckning förenkla och minska byråkratin i förvaltningen. Det betyder att även en framtida fiskeförordning ska bli klarare och enklare. Jag har också kommit till den slutsatsen att det blir nödvändigt att skriva en helt ny fiskeförordningen, eftersom det krävs omfattande förändringar. Efter att detta lagstiftningsarbete är utfört kommer det att bli den beslutande myndighetens uppgift att anpassa och förenkla sina föreskrifter. Jag kommer att vidareutveckla de lagtekniska aspekterna i lagkommentaren.

9.1.1 Det nationella handlingsutrymmet

Utredningens bedömning: Det nationella handlingsutrymmet ska även fortsättningsvis analyseras så att full klarhet råder vid varje tidpunkt.

Som framgått av kapitel 3 och 8 har utredningen ägnat mycket tid åt att analysera det nationella handlingsutrymmet, eftersom sådan analys tidigare saknats. Vår slutsats är följande: Den gemensamma fiskeripolitiken är en s.k. fullt utvecklad gemenskapspolitik. Det betyder att EU har totalkompetens för allt fiske på samma sätt som för jordbruket. Den nationella lagstiftningen får därför bara fylla ut och verkställa den EU-rättsliga lagstiftningen. Trots detta finns det kvar ett nationellt handlingsutrymme för medlemsländerna. Det grundar sig i huvudsak antingen på att EU lämnat en del områden inom fisket oreglerat eller genom att EU uttryckligen i förordning lämnat tillbaka beslutsrätten till medlemsstaterna.

EU har hittills i huvudsak inte reglerat sjöar och vattendrag utan bara haven. Fram till den 1 januari 2010 reglerade EU-rätten i vårt område inte heller fritidsfisket. Det har förändrats genom förslaget

till ny kontrollförordning som vi redovisat i avsnitt i 3.1.2. Innebörden är bl.a. att det införs ett förbud för fritidsfiskare att sälja fisk. Förbudet berör bara fritidsfiske i haven. Det betyder att det i nuläget finns kvar fullt nationellt handlingsutrymme för lagstiftning för sjöar och vattendrag.

För haven är det nationella handlingsutrymmet mer begränsat. EU har dock i artikel 8–10 och 17 i den s.k. grundförordningen (EG nr 2371/2002) uttryckligen överlämnat ett nationellt handlingsutrymme till medlemsländerna. Huvudregeln är att medlemsländerna har utrymme att vidta icke-diskriminerande åtgärder för att bevara och förvalta fiskresurserna inom 12 nautiska mil från kusten. Åtgärderna får dock inte vara *mindre stränga* än EU:s. Om det finns avtal med andra länder måste dock samråd ske med respektive land samt kommissionen. Sverige har ingått sådana avtal. I Skagerrak och Kattegatt har Sverige ingått avtal med Danmark och i Östersjön med Danmark och Finland. Avtalet avser sträckan 4–12 nautiska mil från kusten (i Kattegatt avses området 3–12 nautiska mil från kusten, vidare finns det särregler för Öresund). För Skagerrak måste vidare bl.a. hänsyn tas till avtal mellan Norge och EU. Det betyder att Sverige har nationellt handlingsutrymme att förbättra fiskevården för kustremsan upp till 3 eller 4 nautiska mil från kusten. Det finns vidare handlingsutrymme att förbättra fiskevården tillsammans med de länder man ingått avtal med för området 3 eller 4 nautiska mil – 12 nautiska mil från kusten. Utöver det har Sverige även rätt att vidta valfria åtgärder för att bevara och förvalta fiskbestånden för enbart svenska objekt.

Som utvecklats i kapitel 8 anser jag att gränsdragningen mellan EU-rätten och den nationella lagen alltid måste vara klar, eftersom det annars uppstår förvirring om rättsläget. Ett problem är dock att EU-rätten är under ständig förvandling, vilket i sin tur påverkar det nationella handlingsutrymmet. Vår analys utgör därför bara en ögonblicksbild. Jag föreslår nu att regeringen och den förvaltande myndigheten ser till att det alltid finns en uppdaterad analys tillgänglig. Syftet är att underlätta såväl den politiska processen som möjligheterna för myndigheterna att agera effektivt.

Ett särskilt problem utgör vidare 1932-års avtal mellan Sverige och Danmark, SÖ 1933:13. Som jag redovisat i 3.1.1 är detta avtal inte fullt ut beaktat i bilagan till den centrala grundförordningen. I stället anges i bilagan bara att Danmark har tillträde till Sveriges kustvatten 4–12 nautiska mil i Skagerrak och Östersjön och 3–12 nautiska mil i Kattegatt. Detta stämmer dock inte med 1932-års avtal mellan

Sverige och Danmark. 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 nautiska mil 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 alltså inte fullt ut beaktat i bilagan, men ska enligt uppgift från Fiskeriverket gälla och vara en del av den gemensamma fiskeripolitiken. Avtalet tillämpas av såväl Sverige som Danmark. Vidare har kungörelsen om avtalet, kungörelse (1933:282) med vissa bestämmelser rörande fiskeriförhållandena i de till Sverige och Danmark gränsande farvattnen upphävts 1993 genom 1993:787. Enligt Fiskeriverket var syftet att kungörelsen skulle ersättas av föreskrifter meddelade av Fiskeriverket.

9.1.2 En portalparagraf

Utredningens förslag: Den nya fiskevårdslagen ska innehålla en portalparagraf. Den ska lyda så här: 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.

Som jag utvecklat i kapitel 8 och även i kapitel 4 måste fisket framöver bedrivas hållbart. Jag menar förstås att ett hållbart fiske är en förutsättning för såväl en framtida fiskenäring som levande kustsamhällen och fritidsfisket. Genom portalparagrafen skapas en ny ram för fiskeförvaltningen, vilket kommer att innebära en reell förändring.

Utformningen av portalparagrafen är gjord efter förebild av skogsvårdslagens portalparagraf. Som vi utvecklat i avsnitt 6.3 är innebörden av en sådan lydelse att paragrafen speglar två jämställda mål, nämligen ett produktionsmål och ett miljömål. Produktionsmålet innebär att fisket ska utnyttjas effektivt och ansvarsfullt så att det uthålligt ger god avkastning. Miljömålet för fisket innebär att fiskens

naturgivna produktionsförmåga och den biologiska mångfalden ska bevaras.

Innebörden är att hänsynen till beståndssituationen vid fiskeförvaltningen i framtiden ska väga tyngre än vad som är fallet i dag. Som vi exemplifierat i avsnitt 4.1 har omsorgen om fiskenäringen i vissa fall historiskt vägt väl så tungt som hänsyn till bestånden. Som jag även anfört i kapitel 8 menar jag är en sådan avvägning är kort-siktig. Genom att miljömålet jämföras med produktionsmålet kan alltså näringshänsynen i framtiden inte väga tyngre än beståndssituationen. Därtill kommer att även produktionsmålet betonar uthålligheten. Målsättningen i den nya fiskevårdslagen är också snarlik den målsättning som finns i den nya havsresurslagen i Norge, jfr. avsnitt 7.1. I praktiken skulle den framtida avvägningen på samma sätt som i Norge kunna betyda att en fiskart aldrig ska få hotas, men att myndigheterna inte behöver vidta de mest drastiska åtgärderna för att förbättra bestånden. I stället skulle mindre åtgärder som inte blir alltför tunga för näringen kunna accepteras under förutsättning att beståndssituationen inte försämras. Det skulle med andra ord kunna vara en tillräcklig målsättning att de hotade bestånden successivt förbättras. Detta är också innebörden i EU:s förvaltningsplaner. Jag kommer i lagkommentaren att i ännu större utsträckning exemplifiera innebörden av portalparagrafen. En portalparagraf utgör en programförklaring som först genom andra konkreta paragrafer ges ett innehåll. Jag kommer nedan att utveckla detta.

9.1.3 Miljörättsliga principer i en ny fiskevårdslag

Utredningens förslag: Försiktighetsprincipen införs i en ny fiskevårdslag. Därutöver inför jag ett kunskapskrav för yrkesfiskare om det akvatiska ekosystemet. Slutligen ska yrkesfiskare inge konsekvensbeskrivningar för miljön till den förvaltande myndigheten.

I kapitel 8 har jag anfört att en brist i den nuvarande fiskelagen är att den helt saknar moderna miljöprinciper. I direktiven nämns också uttryckligen försiktighetsprincipen, principen om bästa tillgängliga teknik och miljökonsekvensbedömningar. Min utgångspunkt är att den nya fiskevårdslagen ska innehålla samtliga miljöprinciper som krävs för att möjliggöra ett hållbart fiske. För att klarlägga vilka miljöprinciper som är nödvändiga och innebörden av dem har jag

låtit miljørådet Anna-Lena Rosengardten genomföra den analys som finns intagen under 6.1, Miljöbalken – en presentation ur ett fiskerättsligt perspektiv. Tanken var att genom analysera miljöbalken ur ett fiskerättsligt perspektiv skulle det vara möjligt att få fram vilka centrala inslag som är nödvändiga.

Av stort intresse i rapporten finner jag beskrivningen om den grundläggande systematiken i miljöbalken om hur de olika paragraferna förhåller sig till varandra. Det beskrivs som en kedja. Portalparagrafen utgör *allmänt hållna krav*. Denna programförklaring ges sedan ett *innehåll genom de allmänna hänsynsreglerna* i miljöbalken. De allmänna hänsynsreglerna i miljöbalken är bl.a. försiktighetsprincipen, och kunskapskravet för verksamhetsutövare. I försiktighetsprincipen ingår ett krav om bästa möjliga teknik. Därutöver innehåller de allmänna hänsynsreglerna krav om val av kemiska produkter och krav om hushållning av råvaror och energi, återanvändning och återvinning. Val om kemiska produkter är mindre relevanta för fisket. När det gäller krav om hushållning är det ju förstås syftet med fisket och det som återspeglas i portalparagrafen. Att därutöver ha en särskild regel om hushållning blir överflödigt. Hänsynsreglerna gäller i den utsträckning det inte är orimligt att uppfylla dem. Om verksamheten eller åtgärden, trots att alla rimliga hänsyn tagits ändå kan befaras ge upphov till oacceptabla skador får den enligt huvudregeln inte bedrivas.

Slutligen ställs konkreta krav på verksamhetsutövaren genom *tillståndsprocessen*. Myndigheter kan ställa reella krav i tillståndsprocessen.

Vi har redan tidigare föreslagit en portalparagraf och därmed avgett vår programförklaring. Det jag nu vill göra är att ge denna programförklaring ett innehåll på samma sätt som hänsynsreglerna ger miljöbalkens portalparagraf ett innehåll. Sedan kommer jag att föreslå att även dessa krav konkretiseras genom en prövningsprocess.

Försiktighetsprincipen

Försiktighetsprincipen är en grundläggande miljöprincip. I miljöbalkens 2 kap. är den uttryckt på det här sättet, jfr. även avsnittet 6.1.3:

3 § *Alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall utföra de skyddsåtgärder, iakttä 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.

Innebörden är att dessa försiktighetsmått ska 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 § miljöbalken. Innebörden är att försiktighetsregeln gäller i den mån det inte är orimligt att uppfylla den. Jämförelse ska göras med den nytta som åstadkoms genom att miljökravet uppfylls. Nyttan ska ställas i relation till kostnaderna för att genomföra åtgärderna, dvs. marginalnyttan av en åtgärd måste överväga marginalkostnaderna.

Utredningens förslag: Försiktighetsprincip förs in i en ny fiskevårdslag. Den ska lyda så här:

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

Genom vårt förslag införs en för fisket anpassad försiktighetsprincip i den nya fiskevårdslagen. Den innebär att alla framöver är skyldiga att vidta försiktighetsmått för att undvika risker för skador på miljön. Sådana skador är förstas i första hand utfiskning av ett bestånd, men kan exempelvis även vara skador på havsbotten på grund av trålning. Principen ska omfatta såväl yrkesfiskare som fritidsfiskare. Som även framgått ovan ges portalparagrafen genom bl.a. försiktighetsprincipen ett innehåll. Kraven konkretiseras dock genom en prövning. En sådan kommer framöver bestå för yrkesfisket, men jag avser inte att införa prövningsregler för fritidsfisket, se vidare nedan avsnitt 9.1.5. Innebörden är därmed att försiktighetsprincipen riktar sig såväl mot enskilda som mot myndigheten. Det har anförts att det kan vara svårt för den enskilde att bedöma vilka krav försiktighetsprincipen ställer på denne. Detta är förstas riktigt. Jag menar dock ändå att det är viktigt att det lagfästs en allmän försiktighetsprincip. I grunden ankommer det dock på myndigheterna att konkretisera den. Det kommer för yrkesfisket ske i

prövningsprocessen. När det gäller fritidsfisket ska beaktas att den förvaltande myndighetens uppdrag ska vara att bedriva en långtgående fiskevård, jämför 9.1.14. Den fiskevård måste förstås utgå från försiktighetsprincipen.

Som framgått av avsnitt 6.1.3 är kravet om bästa möjliga teknik en del av försiktighetsprincipen. Innebörden i miljöbalken är att bästa möjliga teknik ska användas vid yrkesmässig verksamhet i syfte att förebygga, hindra eller motverka skada för bl.a. miljön. Jag ser det självklart som angeläget att teknikutvecklingen för fisket förbättras. Det är viktigt att det sker en utveckling som möjliggör fiske utan bifångster. Detta kan ske genom en utveckling av mer selektiva och skonsamma fiskeredskap.

Det ska dock noteras att redan den nu gällande fiskelagen innehåller en bestämmelse i 19 § som möjliggör för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter som förbjuder eller begränsar användningen av fiskemetoder eller fiskeredskap. Som vi kommer att återkomma till i avsnitt 9.1.14 är avsikten att dessa bestämmelser ska föras över till den nya fiskevårdslagen. Ett krav om bästa möjliga teknik påminner i mycket om den bestämmelse som redan finns. Samtidigt innebär den ett vassare krav. Det betyder i miljöbalken att bästa möjliga teknik alltid ska användas oavsett om det finns påvisbara effekter eller inte. Det är risken för skador och olägenheter som motverkas genom teknikvalet.

Ett krav om bästa möjliga teknik har dock ett nära samband med det nationella handlingsutrymmet. Som framgått tidigare ska den nya fiskevårdslagen endast innehålla paragrafer som är förenliga med gällande EU-rätt. Sverige har alltså som huvudregel inte rätt att bestämma om regler som är mer långtgående än EU:s krav. Det gäller givetvis alla de paragrafer vi redan föreslagit, men får särskild betydelse för en lagregel om bästa möjliga teknik, eftersom en sådan bestämmelse är konkretare än de redan tidigare föreslagna portalparagrafen, krav om kunskap och försiktighetsprincipen. Ett krav om bästa möjliga teknik skulle exempelvis kunna vara maskstorlek.

Sverige har alltså som huvudregel inte rätt att i en nationell lagstiftning ha skärpta teknikkraV i förhållande till EU:s krav. Undantag gäller dock inom de områden där Sverige har kvar ett nationellt handlingsutrymme. Som framgått av kapitel 3 och avsnitt 9.1 skulle den nationella lagstiftningen kunna innehålla krav om skärpta teknikkraV för *alla* i sjöar och vattendrag och längs kusterna upp till

3–4 nautiska mil från kusten. Dessutom skulle det vara möjligt med skärpta teknikbestämmelser för *enbart svenska fiskare*. Det skulle betyda att ett krav om bästa möjliga teknik som utgångspunkt skulle behöva begränsas till sjöar, vattendrag samt kustremsan. Sådant krav för allt fiske inom detta område ser jag dock som alltför långtgående. Ett krav om bästa möjliga teknik bör bara ställas när det finns klara fiskevårdsskäl som motiverar detta.

Sammantaget anser jag att det blir alltför komplicerat att införa en bestämmelse om bästa möjliga teknik i den nya fiskevårdslagen, eftersom en sådan regel skulle behöva vara behäftad med en mängd undantag och olika tillämpningsbestämmelser. Som kommer att utvecklas i kapitel 9.1.14 menar jag att den förvaltande myndigheten även i framtiden ska bära huvudansvaret för fiskevården, eftersom det här krävs en flexibilitet. I fiskevården ska även i framtiden som hittills redskapsbegränsningar vara en viktig faktor. Det får ankomma på myndigheten att för framtiden verka för en teknikutveckling som gynnar fiskevården utan att fiskerörelsens konkurrenskraft försvagas.

Kunskapskravet

Utredningens förslag: Det införs ett kunskapskrav för yrkesfiskare. Innebörden ska vara att den som bedriver yrkesmässigt fiske med fartyg ska ha genomgått utbildning om det akvatiska ekosystemet. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska precisera kunskapskravet.

Det som ytterst skapar ett miljövänligare fiske är att förstås om de som utövar det i största möjliga utsträckning miljöanpassar det. Utvecklingen mot miljöanpassningen borde växa fram i den egna näringen med forskning och lagstiftning som stöd. En början till detta skulle ett lagstiftat kunskapskrav för den som bedriver yrkesmässigt fiske kunna vara. En utökad kunskap skulle också bidra till en ökad samsyn på beståndssituationen mellan forskare, myndigheter och yrkesfiskare. I dag saknas det i vissa fall. Även Havsmiljöutredningen föreslog i sitt betänkande, En utvecklad havsmiljöförvaltning, SOU 2008:48, s. 300–306, ett kunskapskrav. Utredningen föreslog en certifierad utbildning i miljö och ekologi för att få yrkesfiskelicens. Det skulle vara fråga om en intensivkurs för yrkesverksamma fiskare

under en veckas tid, som skulle anordnas av Fiskeriverket. Den föreslog att en utbildning borde innehålla följande element:

- 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, inklusive EU och internationellt.

Innebörden av förslaget är att yrkesfiskare i framtiden ska ha relevant miljökunskap.

Jag kan delvis instämma i det förslag Havsmiljöutredningen lämnat om kunskapskrav. Den kunskap Havsmiljöutredningen föreslår för yrkesfiskare menar jag är i huvudsak väl anpassad. Det måste dock anpassas efter den typ av fiske som bedrivs. Jag ser det dock inte som en framkomlig väg att kravet kopplas till yrkesfiskelicensen, eftersom jag vill upphäva den. Jag kommer senare att redovisa hur de krav jag ställer ska kopplas till en tillståndsprocess. Jag anser inte heller att det är Fiskeriverket som i grunden ska anordna utbildningen. Den närmare utformningen av kunskapskravet ska utformas av den ansvariga myndigheten i nära samråd med yrkesfiskarnas organisation. Själva utbildningen bör dock lämpligen kunna anordnas av högskolor eller folkhögskolor. Medel för utbildningen bör kunna erhållas genom fiskeprogrammet inom EU.

Från något håll har anförts att det förslag jag lämnar skulle utgöra en inskränkning jämfört med kunskapskravet i miljöbalken. I miljöbalken innebär kunskapskravet att den som bedriver verksamhet kontinuerligt ska skaffa sig nödvändig kunskap. Mitt förslag är konkretare med det tillägget att jag valt att konkretisera vad som utgör nödvändig kunskap och hur den kunskapen ska inhämtas. Den kunskapskatalog jag hänvisar till är också omfattande och bör täcka in all nödvändig kunskap som en yrkesfiskare behöver. Genom denna konkretisering uppnår jag ett anpassad kunskapskrav som har större möjlighet att efterlevas än ett mer vagt sådant.

När det gäller avgränsningen av vilka fiskare som kommer att bli berörda av kunskapskravet vill jag hänvisa till avsnittet om fiskelicens, se 9.1.5.

Miljökonsekvensbedömningar m.m.

Som redovisats anammar vi samma systematik i våra förslag om miljöprinciper som redan finns i miljöbalken. Vår målsättning uttrycks genom den föreslagna portalparagrafen. Denna programförklaring ges sedan sitt innehåll genom kunskapskravet och försiktighetsprincipen. Slutligen är syftet att kraven ska konkretiseras i tillståndprocessen. I ett sådant tillståndskrav skulle det t.ex. kunna ingå krav om miljökonsekvensbeskrivningar och miljökonsekvensbedömningar. När det gäller fiske ska det dock noteras att det redan finns ett befintligt och mycket omfattande tillståndssystem. I kapitel 8 och avsnitt 4.3 har vi beskrivit att den nuvarande ordningen för yrkesfisket utgörs av tre olika tillståndskrav från Fiskeriverket. Min övergripande uppfattning är att denna byråkrati måste förenklas. Från bl.a. Näringslivets regelnämnd (NNR) har anförts att i dagens system med kvoter tar staten på sig bevisbördan att via fiskeförhandlingar avgöra vad som är lämpliga mängder, men med ett prövningsförfarande skulle det bli omvänd bevisbördan där den sökande ska bevisa att just hans fångster inte påverkar beståndet eller miljön negativt. NNR finner att det skulle vara olyckligt, särskilt med hänsyn till att miljöbalken kritiserats för att vara onödig diffus och onödigt byråkratisk med krav på flera olika kostsamma administrativa förfaranden.

Jag kan delvis instämma i det NNR anför. Samtidigt ser jag det som nödvändigt att koppla försiktighetsprincipen till prövningsprocessen, eftersom det annars kan stanna vid en målsättning. Jag anser dock att det saknas anledning att ha en så omfattande miljökonsekvensbeskrivning och miljökonsekvensbedömning för fiske som det i dag finns krav om för miljöfarlig verksamhet i miljöbalken. Jag kommer att redovisa en helhetslösning för den framtida tillståndprocessen som även innefattar konsekvensbeskrivningar för miljön och därmed konsekvensbedömningar, se våra föreslagna krav om fiskelicens, 9.1.5.

En del av det jag nu föreslår kan förutsättas ge ökade kostnader för fiskenäringen. Det kunskapskrav jag föreslår innebär krav om utbildning. Ett krav om konsekvensbeskrivning skulle ge merarbete. Jag kommer att i kapitel 10 noga redovisa vilka konsekvenser mina sammantagna förslag kommer att få. Vid en jämförelse med miljöbalken framstår det som naturligt att det är verksamhetsutövaren som ska bära kostnaderna för skyddsåtgärder och andra försiktighetsmått som är nödvändiga. Detta är innebörden i den allmänna

principen om att det är förorenaren som betalar (Polluter Pays Principle, PPP, jfr. 6.1.3.). Samtidigt är jag dock väl medveten om att delar av fisket är en ekonomiskt hårt ansatt näring. Utrymmet för ekonomiska pålagor på näringen är därmed i praktiken i begränsat. I sammanhanget vill jag också påpeka att yrkesfisket i dag också är skattebefriade. Svenska fiskeföretag är i dag som del av sjöfarten befriade från energi-, koldioxid- och svavelskatter. Skattebefrielsen motsvarar drygt 200 miljoner kr per år. Enligt min uppfattning är det motsägelsefullt att lägga ekonomiska krav på en näring som uppbär skattebefrielse. Min syn om förenklat system innebär att i första hand att bidrag ska avvecklas innan nya ekonomiska krav ska utvecklas. Jag ser det inte som min uppgift att föreslå att skattebefrielsen ska upphävas, det får utredas i ett annat sammanhang. En sådan utredning skulle behöva klarlägga i vilken utsträckning fisket skulle drabbas ur ett konkurrensperspektiv. Det ska noteras att svenskt fiske konkurrerar med internationellt fiske. Vidare skulle även behöva utredas i vilken mån de store båtarna i den svenska flottan ändå skulle kunna om utnyttja skattebefrielserna i exempelvis Danmark och om det därmed i första hand skulle vara kustfisket som drabbas. Att skattebefrielse utgår innebär dock – som jag kommer att utveckla i kapitel 10 – att i största möjliga utsträckning försöka undvika att lägga betungande ekonomiska krav på näringen.

9.1.4 Resursfördelningen

Resursfördelningen av fisket mellan olika kategorier fiskare är en central och konfliktfylld fråga. Som framgått av kapitel 4 är den nuvarande resursfördelningen i den gällande fiskerättslagen dold i olika bemyndiganden. Jag kommer att utgå från den befintliga resursfördelningen, men göra några nödvändiga anpassningar. Jag vill dock vidare att resursfördelningen klart ska framgå av fiskevårdslagen.

En brist i den nu gällande lagen är att det saknas definitioner. Enligt fiskelagen finns det i dagsläget bara yrkesfiskare och övriga. Yrkesfiskare är de som har yrkesfiskelicens. För att få yrkesfiskelicens krävs det bl.a. att fisket ska vara av väsentlig betydelse för försörjningen. Det betyder i dag att inkomsten av fisket inte får understiga brutto två eller netto ett halvt prisbasbelopp, dvs. netto skulle inkomsten för 2009 inte behöva uppgå till mer än 21 400 kr. För den som har annan inkomst än från fiske ska bruttoinkomsten från eget fiske utgöra minst 20 procent av sökandens samlade brutto-

inkomst av tjänst och näringsverksamhet i genomsnitt under de tre senaste kalenderåren.

Det finns förstås olika kategorier yrkesfiskare. I kustfisket finns en, i det pelagiska fisket en annan osv.

De övriga skulle vara fritidsfiskare. Det finns olika kategorier fritidsfiskare, sportfiskare som i huvudsak använder handredskap och husbehovsfiskare som använder nät och andra mängdfångande passiva redskap.

Resursfördelningen ser i huvudsak ut så här. En fullständig redovisning finns i avsnitt 4.2:

Allmänt vatten

Yrkesfiskare har enligt fiskelagen fri tillgång till fisket på allmänt vatten. De har även rätt att använda fasta redskap på allmänt vatten. Tillstånd måste dock enligt 10 § fiskelagen sökas hos länsstyrelsen. Yrkesfisket är dock i dag i mycket stor utsträckning inskränkt. Genom EU-rätten är många bestånd i haven kvoterade. Kvoterna fördelas genom särskilda tillstånd av Fiskeriverket.

För fritidsfiskare gäller begränsningar på allmänt vatten. Endast *svenska medborgare* får fiska på allmänt vatten. Högst sex redskap får användas samtidigt, utom för hummerfiske, här gäller högst 14 burar.

Vidare får nätens sammanlagda längd inte överstiga 180 meter och en långrev får vara försedd med högst 100 krokar. Därutöver får *svenska och utländska medborgare* bedriva handredskapsfiske på allmänt vatten.

Enskilt vatten

På enskilt vatten har fastighetsägaren fri tillgång till fisken och kan använda fasta redskap. Det krävs ingen licens för att kunna bedriva yrkesfiske. På enskilt vatten längs kusterna och i de fem stora sjöarna Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaren och Storsjön har svenska och utländska medborgare rätt till handredskapsfiske. *Svenska medborgare* har också enligt mycket detaljerade och ålderdomliga bestämmelser i en bilaga till fiskelagen rätt till s.k. frifiske på enskilt vatten längs kusterna och i de stora sjöarna, dvs. rätt till ett omfattande fiske med i huvudsak rörliga redskap. Rätten varierar geografiskt. Det har förutsatts att samma redskapsbegränsningar gäller för fritidsfiske med

stöd av frifiskerätten som för fisket på allmänt vatten, även om detta inte uttryckligen framgår. Det skulle alltså betyda högst sex redskap som huvudregel samt begränsning i nätlängd och antalet krokar. Vidare gäller att det krävs yrkesfiskelicens för att yrkesfiska på enskilt vatten enligt frifiskerätten. Inte heller detta framgår uttryckligen.

9.1.5 Yrkesfisket

Utredningens förslag: Av förenklingsskäl krävs det i framtiden bara *ett* tillstånd i fiskevårdslagen för att bedriva yrkesfiske. Detta tillståndskrav benämns fiskelicens och ersätter yrkesfiskelicensen och fartygstillståndet. Det ska kunna beviljas såväl fysiska som juridiska personer.

Bakgrund

Fisket är en resurs som tillhör samhället, nuvarande och framtida generationer. Fiskeresurserna ägs inte av någon utan förvaltas av staten genom Fiskeriverket inom ramen för bestämmelserna i EU:s gemensamma fiskeripolitik, jfr. prop. 2008/2009:169, avsnitt 5.3. En yrkesfiskare får tillgång till denna resurs genom att han får fiska utan redskapsbegränsningar och med fasta redskap. Genom att vara yrkesfiskare får man alltså en rättighet. Det är rimligt att det med dessa rättigheter även följer skyldigheter. Som tidigare föreslagit kommer bl.a. ett kunskapskrav gälla framöver för yrkesfiskare.

Det finns en enighet om att den totala fiskekapaciteten måste minska, eftersom resursen inte räcker för ett lönsamt fiske för många. Lagstiftningen och myndigheter har tidigare försökt styra antalet fiskare genom yrkesfiskelicensen.

Det grundläggande syftet med yrkesfiskelicensen var att fördela den begränsade resursen fisk. 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. Tillgången till fisk får dock bara beaktas första gången frågan om licens prövas. Vid den nu gällande lagens tillkomst ansågs det olämpligt att yrkesfiskelicensen och därmed rätten att yrkesfiska skulle kunna fråntas fiskaren vid sviktande tillgång. En sådan ordning skulle påverka fiskarens möjligheter att finansiera sin utrustning och i hög grad öka risken

för kapitalförstöring. De medel som skulle användas för att komma till rätta med följderna av variationerna i fisketillgång skulle i stället vara kvotering och fiskevårdsföreskrifterna. Det betyder att den som en gång fått yrkesfiskelicens har framöver rätt till detta oavsett hur resursen ser ut. Ytterligare ett skäl för yrkesfiskelicens var att kunna fördela bidrag, jfr. vidare 4.2.5. Av rättspraxis tycks följa att det är sökanden som har bevisbördan för att tillgången till fisk är god vid första gången ansökan om licens prövas. I en dom meddelat i mars 2010 av Kammarrätten i Göteborg överklagade en kvinna Fiskeriverkets beslut om att avslå hennes ansökan om yrkesfiskelicens för kräftfiske i Vättern. Hon påstod att tillgången till kräfta var mycket god och åberopade bevisning till stöd för detta. Fiskeriverket anförde dock att beståndsutvecklingen var osäker. Förutom biologiska aspekter skulle enligt verket hänsyn även tas till ekonomiska aspekter. Fisket av en art kan vara av sådan karaktär att ytterligare en verksam yrkesfiskare kan medföra att etablerade fiskare får en sämre tillgång till arten, vilket i sin tur medför försämrade ekonomiska förutsättningar för de etablerade fiskarna. Kammarrätten fann i sina domskäl bl.a. att det var ostridigt i målet att tillgången på kräftor i Vättern för närvarande är god, men att det fick anses vara klarlagt att det finns en osäkerhet rörande den framtida utvecklingen av kräftbeståndet i Vättern. Enligt kammarrättens mening gick det inte att bortse från denna osäkerhet vid bedömningen i målet. Sammantaget ansåg kammarrätten därför att Fiskeriverket haft fog för sitt beslut att avslå ansökan (Kammarrätten i Göteborg, 2010-03-02 i mål nr. 2387/09).

Yrkesfiskelicensen får enligt fiskelagen bara beviljas den för vars försörjning är av väsentlig betydelse om fisket har anknytning till svensk fiskenäring. Som tidigare framgått i detta kapitel menas med väsentlig betydelse endast netto ca 20 000 kr om året. Till anknytningen hör att sökanden landar minst hälften av den totala fångsten 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.

Fiskeriverket har i sina föreskrifter bestämt att yrkesfiskelicens kan meddelas för en tid om fem år. Vid ansökan ska särskild vikt läggas vid en fortlöpande förnyring av fiskarekåren samt att även regionala aspekter ska beaktas liksom jämställdheten mellan könen. Vi har i avsnitt 4.3.1 ifrågasatt om dessa kriterier om regionalpolitik, kön och ålder är förenliga med grundlagen. Enligt 2 kap. 20 § rege-

ringsformen får begränsningar i rätten att driva näring endast införas för att skydda angelägna allmänna intressen.

Därutöver finns det ytterligare ett tillståndskrav, fartygstillstånd. Detta krav finns bara utvecklat i Fiskeriverkets föreskrifter, FIFS 2004:25. Innebörden är att fartyg med största längd av fem meter eller mer får användas för yrkesmässigt fiske i havet endast efter tillstånd av Fiskeriverket. Jag har i avsnitt 3.1.4 redogjort för EU:s nya kontrollförordning. I artikel 6 anges att gemenskapens fiskefartyg endast får användas för yrkesmässigt utnyttjande av levande akvatiska resurser om de har fiskelicens. Det är medlemsstaterna som ska utfärda licensen. Kontrollförordningen gäller dock bara haven. Innebörden är att alla som bedriver yrkesmässigt fiske i haven med fartyg måste ha licens. Denna bestämmelse är alltså riktad mot medlemsstaten Sverige och kräver därför särskild nationell lagstiftning.

Kontrollförordningen i denna del är dock inget nytt utan är en upprepning av vad som redan gällt sedan 1993 enligt rådets förordningar 3760/92 artikel 5 och 3690/93 artikel 1. Kravet har sedan upprepats i förordningen 2002/2371 och sedan i förslaget till ny kontrollförordningen. Eftersom även den bara gäller haven innebär den att alla fartyg i haven måste ha licens. Det är medlemsstaten som ska administrera licensen. I Sverige har detta skett genom fartygstillståndet i Fiskeriverkets föreskrifter 2004:25. Fiskelicens har alltså benämnts fartygstillstånd. Som framgått tidigare krävs dock i Sverige inte nuläget fartygstillstånd för fartyg som är kortare än fem meter. Det saknas i EU-rätten stöd för detta undantag. EU-rätten innebär alltså att alla fiskefartyg i gemenskapen som fiskar yrkesmässigt i haven sedan 1993 ska ha haft en fiskelicens.

Från verkets sida har uppgetts att yrkesmässigt fiske med enskild rätt i dag inte kräver fartygstillstånd. Skälet är enligt verket att det inte är yrkesmässigt i lagens mening. Enligt 6 § fiskelagen är som tidigare omnämnts yrkesmässigt fiske sådant fiske som bedrivs med yrkesfiskelicens. Den som fiskar yrkesmässigt med enskild rätt saknar yrkesfiskelicens, eftersom syftet med licensen för den enskilde är möjligheten att använda fasta och rörliga redskap utan begränsningar, dvs. den som äger sitt vatten kan fiska obegränsat och även sälja fisken, jfr. 4.2. Enligt min mening är detta inte förenligt med EU-rätten. Om det i en EU-förordning anges att allt yrkesmässigt fiske i havet kräver fartygstillstånd är det Sveriges skyldighet att införa sådana tillstånd. Det framstår som märkligt att detta kunnat undvikas på den grunden att det yrkesmässiga enskilda

fisket enligt den nationella lagstiftningen inte behövt yrkesfiskelicens och därmed ”hamnat utanför systemet.” Avgörande borde vara om det enskilda fisket i havet är yrkesmässigt eller inte.

När en ansökan om fartygstillstånd prövas ska enligt Fiskeriverkets föreskrifter 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 tillståndens 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. Fångstuppgifter ska lämnas inom föreskriven tid.
6. Tillståndet ska i original eller fotostatkopier medföras ombord.

En jämförelse mellan krav om fartygstillstånd och krav om yrkesfiskelicens i den nationella lagstiftningen visar att kraven går in i varandra, men att de inte helt överensstämmer.

Kravet om yrkesfiskelicens ska garantera:

1. Förbehålla resursen fisk ett begränsat antal yrkesfiskare – krav om inkomst som brutto motsvarar två basbelopp eller netto ett halvt.

2. Garantera anknytningen till Sverige, Sökanden ska landa minst hälften av fångsten i Sverige, minst hälften av fiskefärderna ska utgå från en svensk hamn eller minst hälften av deltagarna ska vara bosatta här.
3. Krav om förnygring av fiskekåren
4. Regionala aspekter
5. Jämställdhetsaspekter

Kravet om fartygstillstånd ska garantera:

1. Förbehålla resursen för ett begränsat antalet yrkesfiskare – krav om inkomst som brutto motsvarar två basbelopp dock är nettobelopp inte angivet
2. Regionalpolitiska aspekter
3. Garantera reell anknytning till Sverige, saknas definition.
4. Beakta EU:s lagstiftning om inträde/utträde ur flottan
5. Registrerat i fartygsregister
6. Tillståndshavare och befälhavare ska ha yrkesfiskelicens
7. Fångstuppegifter ska lämnas i tid

Jämförelsen visar att det finns två olika tillståndskrav som delvis kräver samma saker. Båda har ett inkomstkrav, även om det inte är exakt likadant utformat. Båda kraven ska också beakta regionala aspekter. Båda kräver också anknytning till Sverige, men kravet definieras bara i kravet om yrkesfiskelicens. Därutöver speglar fartygskravet ett EU-krav. Som framgår av 3.1.3 infördes 2002 ett nytt system för att begränsa EU-fiskeflottans kapacitet. Medlemsländerna är skyldiga att anpassa fiskekapaciteten för sina flottor så att en stabil och varaktig balans uppnås mellan denna fiskekapacitet och deras fiskemöjligheter. Kommissionen beslutar om varje medlemsstats tillåtna fiskekapacitet. Det 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. Därutöver ska yrkesfiskelicensen ta hänsyn till en förnygring av yrkeskåren och jämställdhetsaspekter, medan fartygstillstånden ska se till att fångstuppegifter lämnas. Slutligen är det t.o.m. så att krav om yrkesfiskelicens utgör ett krav om fartygstillstånd, dvs. det ena kravet utgör villkor för det andra. Dessutom har det dubbla systemet den bristen att det inte tar ställning till ett yrkesmässigt

fiske, det fiske som sker med enskild rätt. Genom att det ena tillståndskravet hänvisar till det andra faller detta utanför. Slutligen har fartygstillståndet den bristen att det inte fullt ut är förenligt med EU:s krav, eftersom fartygstillstånd i Sverige bara krävs för fartyg med största längd om fem meter eller mer, medan EU-kravet avser alla fartyg som bedriver yrkesmässigt fiske i havet.

Riksrevisionen pekar i sin rapport Statens insatser för ett hållbart fiske, jfr. avsnitt 5.8, 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 (rapporten s. 9).

Till det Riksrevisionen anför kan tilläggas att den stora mängden av styrmedel gör fiskeripolitiken extremt komplicerad, svåröverskådlig och byråkratisk. Enligt min mening utgör fartygstillstånd och yrkesfiskelicens ett exempel på detta. Det är inte rimligt att det ska krävas dubbla tillståndskrav för att delvis ställa samma krav. Det är dessutom förvirrande att kraven för yrkesfiskelicens och fartygstillstånd delvis är samma, men ändå inte helt korresponderar. Lagtekniskt är detta olämpligt.

Vidare ska noteras att det därutöver finns ytterligare ett tillståndskrav i den befintliga lagstiftningen för att kunna bedriva yrkesfiske. Enligt 10 § fiskelagen gäller att vid fiske utan enskild fiskerätt får fast redskap användas bara efter tillstånd av den myndighet som regeringen bestämmer. Enligt 2 kap. 2 § gäller att länsstyrelsen prövar frågor om tillstånd att sätta ut eller sträcka ut fasta redskap. Tillstånd får bara beviljas fiskare som bedriver yrkesmässigt fiske om det inte föreligger särskilda skäl. Tillstånd att sträcka fasta redskap från det enskilda vattnet vidare ut i allmänt vatten får inte vägras den som har fiskerätt i enskilt vatten om det kan ske utan skada för andra fiskande eller annat beaktansvärt intresse.

Utredningens förslag

Jag föreslår jag att det bara ska finnas ett enda grundläggande tillståndskrav. Skälet är att det blir alltför komplicerat med två olika tillståndskrav som går in i varandra. Lagtekniskt är detta olämpligt. För att åstadkomma ett tillståndskrav måste jag förena de båda tillståndskraven till ett. En fråga är vem som ska vara tillståndshavare. En fysisk person som yrkesfiskelicensen eller ett fartyg som fartygstillståndet. Enligt min mening är det rimligt att rättighetshavaren är en fysisk eller juridisk person. Det stämmer bäst överens med svensk tradition. Den nya lagen om överlåtbara fiskerättigheter innebär också att individuella fiskekvoter som tilldelas yrkesfiskare med fartygstillstånd kan överlåtas till annan yrkesfiskare med fartygstillstånd. Innebörden är alltså att det är yrkesfiskaren som bär rättigheten, inte fartyget. Fartygstillståndet är i stället bara ett krav, jfr. vidare lagkommentaren till 19–24 §§. Slutligen skulle fiskelicensen möjligen alltför lättvindigt kunna överlåtas om bara fartyget uppbar licensen. Det är alltså enligt min mening självklart att rättigheten måste vila på fysisk eller juridisk person. Samtidigt ska dock beaktas att fartygstillståndet är ett EU-krav. Det krav EU ställer syftar dock till att Sverige ska kontrollera storleken av sin flotta. Min slutsats är att om jag väver in detta krav i mitt förslag till licens för en fysisk eller juridisk person så uppfyller jag EU:s krav. En sådan slutsats är nödvändig om de två tillståndskraven ska kunna förenas till ett.

Min utgångspunkt är vidare att tillståndskravet inte ska innehålla fler krav än som är nödvändiga. Vi benämner detta tillståndskrav fiskelicens för att undvika begreppsförvirring. Som framgått benämns fartygstillståndet inom EU fiskelicens.

Vidare är det som framgått ett EU-krav att Sverige kontrollerar storleken av sin fiskeflotta. Därmed är det nödvändigt med ett grundläggande tillståndskrav, som möjliggör för myndigheterna att begränsa antalet fiskefartyg. Därutöver krävs det också ett tillståndskrav för att säkerhetsställa den svenska anknytningen. Vi kommer att återkomma till anknytningen i avsnitt 9.1.15. Jämställdhet och förnyring i fiskekåren ska utgå som krav för att bedriva yrkesmässigt fiske. Fångstuppegifter ska inte heller utgöra krav för tillstånd. Självfallet ska det även i framtiden finnas krav om fångstuppegifter kvar. Överträdelser ska också beivras i sanktionssystemet. Det ska dock i framtiden ske en renodling som innebär att överträdelser ska beivras inom sanktionssystemet, inte utgör krav för att förvägra tillstånd. Fiskelicensen ska liksom i dag gälla för en 5-årsperiod. Som kom-

mer att framgå av 9.2 ska det vara möjligt att återkalla tillståndet vid överträdelser.

När det dock gäller frågan om vem som ska få bedriva yrkesmässigt fiske följer med definition en utökad tillgång till resursen. I gengäld kommer lagstiftningen framöver ställa krav om kunskap osv. Det är också viktigt att det upprätthålls en klar gräns mellan yrkesfisket och fritidsfisket. I den nuvarande lagstiftningen upprätthålls gränsdragningen med det låga inkomstkravet om netto 20 000 kr om året.

Frågan är därmed i grunden vad som konstituerar en yrkesfiskare, vad som ska skilja en yrkesfiskare från en fritidsfiskare.

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, IL) förvärvsverksamhet som bedrivs yrkesmässigt och självständigt. Uttrycket yrkesmässigt syftar på att verksamheten ska bedrivas i vinstsyfte och med förvärvsverksamhet avses att verksamheten ska bedrivas regelbundet, varaktigt och ha en viss omfattning. Det brukar i allmänhet talas om att de tre kriterierna självständighet, varaktighet och vinstsyfte ska vara uppfyllda för att näringsverksamhet ska anses föreligga. (Jfr. beträffande hela stycket prop. 2008/09:62, F-skatt åt fler, avsnitt 4.1.)

Om verksamheten inte ska beskattas i näringsverksamhet hör den i stället till inkomst av tjänst. Inom inkomstlaget tjänst skiljer man på hobbyverksamhet och annan inkomst av tjänst. Om verksamheten är knuten till en anställning behandlas den på samma sätt som andra tjänsteinkomster. I sådana fall är det arbetsgivaren som betalar socialavgifter i form av arbetsgivaravgifter och gör skatteavdrag. Om verksamheten är självständig och varaktig men saknar vinstsyfte betraktas den som hobbyverksamhet. Beskattning sker för sig inom inkomstlaget tjänst och man betalar själv sina socialavgifter i form av egenavgifter, jfr. för hela stycket Skatteverket, SKV 344 utgåva 9, Hobbyverksamhet.

Yrkesfiske bedrivs i dag med ”fiskeföretag”. Med detta avses i allmänhet det sätt som fysiska eller juridiska personer med tillgång till fiskefartyg har valt att utöva verksamheten. En och samma fiskeverksamhet bedrivs ofta av två bolag av vilka det ena av tradition har utgjort ett enkelt bolag (fiskelaget) och det andra ett partrederi eller annat bolag (båtlaget) som äger och tillhandahåller fartyget. Inkomst av fiske hänförs av hävd och praxis i normalfallet till inkomst av

näringsverksamhet, jfr. beträffande hela stycket prop. 2008/2009:169, Överlåtbara fiskerättigheter, avsnitt 4.4.

Sammantaget bedrivs alltså yrkesmässigt fiske i dag skatterättsligt som inkomst av näringsverksamhet.

Genom F-skattereformen 1993 knöts tilldelningen av en F-skattesedel till näringsverksamhetsbegreppet.

Sammantaget innebär det att det i det befintliga regelsystemet redan finns en fungerande ordning som skiljer det yrkesmässiga fisket från hobbyverksamheten. Det finns också redan en myndighet 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 i grunden borde samma krav gälla för yrkesmässigt fiske som annan yrkesverksamhet. Det som skiljer yrkesmässig verksamhet från fritidsverksamhet i andra branscher är innehavet av F-skattesedel. Bedömningen om yrkesverksamhet eller fritidsverksamhet görs därmed av Skatteverket. Det betyder därmed att den som önskar bedriva yrkesmässigt fiske ska ha en F-skattesedel och därmed omfattas av Skatteverkets krav.

Av Skatteverkets hemsida framgår följande om F-skattesedel:

Den som bedriver eller har för avsikt att bedriva näringsverksamhet kan få F-skattesedel. Näringsverksamhet kan bedrivas av fysisk person (enskild firma) eller av juridisk person, t.ex. aktiebolag eller handelsbolag.

Med näringsverksamhet avses följande: Verksamhet som bedrivs av en *juridisk person*, t.ex. aktiebolag eller handelsbolag, beskattas i princip alltid som näringsverksamhet. Det går dock inte att omvandla löneinkomster till näringsinkomster genom att fakturera dem via ett bolag.

När det gäller verksamhet som bedrivs av en *fysisk person* ska tre villkor vara uppfyllda för att det ska vara näringsverksamhet. Villkoren är *självständighet*, *vinstsyfte* och *varaktighet*. Om något av dessa villkor inte är uppfyllt är det i stället vanligen fråga om inkomst av tjänst i form av uppdragsinkomster eller hobby. När Skatteverket bedömer om den verksamhet man bedriver är näringsverksamhet prövas alla villkor tillsammans.

1. *Självständighet*

Vid bedömningen av om verksamheten bedrivs självständigt tas särskilt hänsyn till vad uppdragsgivaren och uppdragstagaren har avtalat, i vilken omfattning uppdragstagaren är beroende av uppdragsgivaren och i vilken omfattning uppdragstagaren är inordnad i uppdragsgivarens verksamhet.

2. Vinstsyfte

Syftet med verksamheten ska vara att den går med vinst. Det är inget krav att vinst ska uppkomma första året om man t.ex. måste göra stora investeringar, men du ska kunna visa att verksamheten kan beräknas ge ett ekonomiskt överskott på sikt. Hobbyverksamhet, t.ex. försäljning av produkter från hemslöjd, biodling eller fritidsfiske saknar ofta förutsättning att ge vinst. Sådan verksamhet redovisar man som tjänsteinkomst.

3. Varaktighet

För att det ska vara näringsverksamhet ska det vara fråga om yrkesmässig verksamhet, dvs. den bedrivs regelbundet och varaktigt. Om man bara räknar med att få några enstaka uppdrag anses det inte som näringsverksamhet även om uppdragen är självständigt utförda och vinstsyfte finns. Sådana tillfälliga inkomster är normalt tjänsteinkomster.”

(<http://www.skatteverket.se/skatter/skattetabeller/allmaninformation omskattsedlar.4.18e1b10334ebe8bc8000148.html#F>).

Sammantaget föreslår vi följande lagtext för det allmänna vattnet:

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.

Det som anförts betyder att endast den som ansvarar för fartyget eller fisket som bedrivs från land behöver ha fiskelicens. Det kan vara såväl en fysisk som juridisk person. Anställda behöver därmed varken ha yrkesfiskelicens eller fartygstillstånd.

Som jag redovisat i 9.1.3 menar jag att det är nödvändigt att koppla försiktighetsprincipen till prövningsprocessen. När det gäller kraven för konsekvensbeskrivningen för miljön kommer de närmare att behöva beskrivas i myndighetens föreskrifter, eftersom det är fråga om detaljföreskrifter som inte hör hemma i en ramlag. Det är dock

självkärl att konsekvensbeskrivningen måste innehålla en beskrivning av såväl fiskemetoden och effekterna på miljön (exempelvis botten) och vilka bifångster som fisket kan förväntas ge. En viktig del av konsekvensbeskrivningen kommer att vara vilka redskap som ska användas. Det ankommer då på den ansvariga myndigheten, i dag Fiskeriverket, att bedöma om detta är förenligt med försiktighetsprincipen. Det ska noteras att jag inte inför ett nytt tillståndskrav för yrkesfisket. I stället innebär mitt förslag att jag förenklar de redan befintliga tillståndskraven. Jag föreslår dock att ett av flera krav i den redan befintliga, men förenklade tillståndprocessen ska vara att fisket bedrivs i enlighet med försiktighetsprincipen. Jag menar att miljökrav är en sådan grundläggande förutsättning för ett framtida hållbart fiske att detta är rimligt och nödvändigt. Som framhållits kommer det inte att kunna bedrivas yrkesfiske i framtiden om det inte nu bedrivs hållbart. Jag menar också självklart att saker som redan har prövats inte ska prövas på nytt. Om EU och den svenska regeringen i kvotförhandlingar bedömt att en viss kvot är möjlig att fiska ska självfallet inte kvotens storlek prövas igen i förhållande till den enskilde fiskaren i konsekvensbedömningen för miljön. I stället ska tonvikten läggas på de frågor som inte är prövade, om det enskilda fisket är hållbart utifrån redskapsanvändning, annan utrustning och bifångster. Kraven för konsekvensbeskrivningen ska också differentieras beroende på hur omfattande fisket är. Detta kommer närmare att framgå av kommentaren till fiskeförordningen. En annan fråga är dock hur denna konsekvensbeskrivning och den efterföljande bedömningen ska förhålla sig till den ansvariga myndighetens bemyndigande om att bedriva fiskevård. Jag återkommer till det i avsnitt 9.1.14, efter det att jag redogjort för den ansvariga myndighetens bemyndigande att bedriva fiskevård.

Sammantagen konsekvensanalys Yrkesfiskelicens/fartygstillstånd jämfört med fiskelicens

Från några håll har anförts att kraven för fiskelicensen är för enkel och att tillgången till yrkesfisket skulle bli för "öppet".

Jag har redan tidigare i detta kapitel analyserat innebörden av yrkesfiskelicensen och fartygstillstånden och visat att kraven är delvis samma, men att de inte helt stämmer överens. Sammantaget är kraven i yrkesfiskelicensen och fartygstillståndet dessa:

1. Resursen förbehålls för ett begränsat antal yrkesfiskare – krav om inkomst som brutto motsvarar två basbelopp eller netto ett halvt.
2. Krav om föryngring av fiskarkåren
3. Regionala aspekter
4. Anknytningen till Sverige
5. Jämställdhetsaspekter
6. Beakta EU:s lagstiftning om inträde/utträde ur flottan
7. Fartyg ska med största längd om minst fem meter ska vara registrerade i fartygsregistret
8. Fångstuppegifter ska lämnas i tid.

En jämförelse visar nu att kraven om anknytning till Sverige behålls och att även EU:s lagstiftning om inträde/utträde ur flottan fortsättningsvis beaktas. Som framgått föreslår jag att fiskelicens inte får beviljas om Sveriges fiskekapacitet överskrids. Den fråga som har uppkommit är hur Sveriges fiskekapacitet ska definieras. Jag återkommer till den frågan i kapitel 9.1.14.

Vidare ska även fartyg om minst fem meter även fortsättningsvis vara registrerade i registret över fiskefartyg och i fartygsregistret. Registret över fiskefartyg förs av den förvaltande myndigheten. Det kommer att vara nödvändigt för den förvaltande myndigheten att även fortsättningsvis föra ett sådant register. Skälet är att ansökan måste avslås om det tak EU har satt för fiskekapacitet överskrids. Denna hantering har tidigare skett inom fartygstillståndet. Som tidigare framgått har fartygstillståndet bara gällt fartyg som varit längre än fem meter. Utredningen måste rätta till detta, eftersom det saknas stöd för att undanta mindre fartyg i EU-rätten. Jag kan dock inte se att detta kommer att få någon egentlig betydelse, eftersom det samtidigt tidigare har krävts yrkesfiskelicens för alla. Det betyder att det även tidigare funnits ett tillståndskrav även för fartyg under fem meter. Skillnaden har bara varit att det kravet varit personligt för den som bedrivit fiske. Utöver registrering hos den ansvariga myndigheten krävs liksom tidigare registrering i fartygsregistret. Jag menar dock att dessa registerfrågor lämpligen bör framgå av den förvaltande myndighetens föreskrifter. Jag kommer att se till att det finns bemyndiganden för detta, jfr. 9.1.14. Som framgår där föreslår jag ett generellt bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela de föreskrifter som behövs för att komplettera eller verkställa EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Kraven som jämställdhetsaspekter och föryngring av fiskekåren utgår. Detta är nödvändigt, eftersom vi menar att krav om kön och ålder strider mot grundlagen. Även kravet om fångststoppgifter utgår, vi menar att överträdelser ska beivras i sanktionssystemet.

En vidare fråga är om regionala hänsyn är förenligt med grundlagen. Som framgått får enligt 2 kap. 20 § regeringsformen begränsningar i rätten att driva näring endast införas för att skydda angelägna allmänna intressen. För det småskaliga kustfisket är regionala hänsyn av stor betydelse. En juridisk svår fråga är att avgöra om regionala hänsyn kan vara ett angeläget allmänt intresse. Jag kommer att i avsnitt 9.1.14 särskilt återkomma till denna fråga.

Det enda som därefter återstår är kravet om inkomst. I mitt förslag om fiskelicens är kravet om inkomst ersatt med en F-skattesedel. Min utgångspunkt är att inkomstkravet om netto 20 000 kr är så lågt att det inte kan fylla någon större funktion för att förbehålla näringen för ett visst antal yrkesfiskare. I stället föreslår jag en reglering med F-skattesedel. Ett krav om F-skattesedel kräver självständighet, vinstsyfte och varaktighet.

Sammantaget vill jag med fiskelicensen förenkla och underlätta och avbyråkratisera. Genom att ersätta två tillståndskrav med delvis samma innehåll uppnår jag en förenkling. Jag har behållit de nödvändigaste kraven om anknytning till Sverige, kraven om att beakta EU-lagstiftning om inträde/utträde ur flottan och kravet om registrering i fartygsregistret. De krav jag rensat bort är styrmedel om hur fiskarkåren ska se ut när det gäller kön och ålder. Sammantaget menar jag att dessa förändringar är små och inte gör tillgången till yrkesfisket öppet.

Det betyder att den enda större skillnaden mellan kraven för fiskelicensen och yrkesfiskelicens/fartygstillstånd är förändringen att inkomstkravet ersätts med F-skattesedel. Det grundläggande syftet med fiskelicens är att skilja yrkesfisket från fritidsfisket, eftersom yrkesfisket har en större tillgång till fisket utan redskapsbegränsningar. Det finns i samhället redan ett fungerande system som skiljer näringsverksamhet från fritidsverksamhet, F-skattesedeln. Genom att använda ett etablerat system anpassar jag yrkesfisket till annan näringsverksamhet. Jag anser inte att särskilda krav att bedriva näring ska gälla för yrkesfiskare jämfört med andra yrkesgrupper. Det nuvarande inkomstkravets i yrkesfiskelicensen/fartygstillståndet funktion är dock inte bara en skiljepelare mellan yrkesfiske och fritidsfiske utan även ett ekonomiskt styrmedel. Endast den som uppnår inkomster av viss nivå ska ha tillgång till fiskeresursen. Jag menar

dock att det nuvarande inkomstkravet som endast uppgår till netto 20 000 kr om året är så lågt att det i mycket begränsad utsträckning har en funktion som ett styrmedel. Vidare innebär även F-skattesedel ekonomiska krav, eftersom den kräver vinstsyfte och varaktighet.

Därutöver innebär dock mitt förslag att även juridiska personer ska kunna ha fiskelicens. Det tidigare yrkesfisketillståndet var begränsat till fysiska personer. En sådan förändring har sedan lång tid efterfrågats från många olika håll, eftersom det länge har ansetts alltför stelbent att kravet om tillstånd skulle vara personligt. Det får dock den följden att fiskefartyg med licens kan överlätas till annan. Om exempelvis ett aktiebolag driver yrkesfiske med fiskelicens kan ägarbildningen till aktiebolag förändras genom att aktierna säljs. Det ska dock betonas att fiskelicensen är tidsbegränsad. Det betyder att en förnyad ansökan måste göras vart femte år. Vidare ska licensen alltid kunna återkallas om kraven inte längre är uppfyllda. En särskild farhåga som har framförts är att bestämmelserna om den svenska anknytningen ska kunna kringgåas om även juridiska personer ska kunna ha licens. Även här gäller dock förstas att licensen kan återkallas om kraven på den svenska anknytningen inte längre är uppfylld och att licensen måste förnyas vart femte år. När det gäller anknytning hänvisas vidare till avsnitt 9.1.15.

Vidare behåller jag den grundläggande systematiken om att tillståndskravet riktar sig såväl mot den enskilde som fartyget, men att jag fört samman detta i ett tillstånd. Den som ska söka fiskelicens är alltså en fysisk eller juridisk person. Det är också den personen som blir rättighetshavare. Den förvaltande myndigheten måste dock även fortsättningsvis ha kontroll över antalet fartyg och deras kapacitet, eftersom det är ett EU-krav att fiskekapaciteten inte överskrids. Denna kontroll sker genom att samtliga fiskefartyg måste vara registrerade. Det betyder att en verksamhetsutövare kan ha en fiskelicens för sitt fiske som bedrivs med flera fartyg. Samtliga fartyg måste dock vara registrerade. Det kommer också att finnas krav om att ändringar i innehav av fartyg måste anmälas, eftersom myndigheten annars inte kan ha kontroll över kapaciteten. De närmare förutsättningarna för detta bör dock lämpligen framgå av myndighetens egna föreskrifter. Det har från något håll inväntats att det egentligen inte blir någon förenkling om det även fortsättningsvis ska finnas kontroll över såväl den enskilde verksamhetsutövaren och fartyget, det innebär ungefär samma krav som yrkesfiskelicensen och fartygstillståndet. Jag delar inte denna uppfattning. Den enskilde verksamhetsutövaren kommer framöver bara att behöva söka ett tillstånd,

låt vara att antalet fartyg kommer att behöva anges i ansökan. Det innebär en reell förenkling för verksamhetsutövaren.

Sammantaget betyder detta att kravet om fiskelicens genom kravet om F-skattsedel skiljer yrkesfisket från fritidsfisket. Liksom tidigare ska det finnas en anknytning till Sverige och det tak EU satt för fiskekapaciteten får inte överskridas. Därutöver införs även miljökrav i kravet om fiskelicens. Befälhavaren ska ha genomgått utbildning och det ska finnas en konsekvensbeskrivning av fisket som visar att fisket bedrivs enligt försiktighetsprincipen. Skulle inte något av kraven vara uppfyllt ska ansökan avslås.

Detta innebär att redan kravet om fiskelicens innehåller konkreta miljökrav. Därutöver ska den ansvariga myndigheten ha långtgående möjligheter att bedriva fiskevård. Detta kommer att framgå av avsnitt 9.1.14.

9.1.6 Redskapsbegränsningen för fritidsfiske på allmänt vatten

Utredningens förslag: Den som inte bedriver yrkesmässigt fiske ska definieras som fritidsfiskare. Den som är medborgare i eller har hemvist i Sverige eller annan stat inom Europeiska unionen ska ha rätt att fiska i allmänt vatten med maximalt det nuvarande antalet tillåtna redskap. Antalet ska kunna begränsas av ansvarig myndighet om fiskevårdsskäl kräver det. Vidare ska antalet hummertinor begränsas till sex.

Enligt den nu gällande fiskelagen får varje svensk medborgare fiska på allmänt vatten med redskapsbegränsningar. Den grundläggande begränsningen av fritidsfisket utgörs som anförts av att antalet redskap är maximerat till högst sex redskap (14 hummertinor) och att ett långrev får vara försett med högst 100 krokare och att nätens sammanlagda längd inte får överstiga 180 meter. Redskapsbegränsningen kom till 1993 och val av antalet redskap motiverades inte särskilt utan valdes efter dansk förebild.

Den nuvarande bestämmelsen om att endast svenska medborgare får fiska på allmänt vatten är inte acceptabel. Av kapitel 3 framgår det att den gemensamma fiskeripolitiken omfattar allt fiske. Eftersom EU än så länge valt att reglera fritidsfisket i vårt område i mycket begränsad utsträckning finns det dock kvar en betydande nationell

kompetens att reglera fritidsfiske. Dessa nationella regler måste dock vara nationsneutrala. Medlemsländerna är alltid skyldiga att följa EU-rättens grundläggande principer om diskrimineringsförbudet i artikel 12.1 i EG-fördraget. Diskrimineringsförbudet innebär att det är förbjudet med olika behandling på grund av nationalitet. Vi föreslår därför att rätten att bedriva fritidsfiske på allmänt vatten utsträcks till att även gälla övriga EU-medborgare, se vidare lagkommentaren.

Redskapsbegränsningen måste bedömas ur två skilda perspektiv. Den första frågan är om den är för generös ur ett beståndsperspektiv, den andra är om den är väl avvägd ur ett resursfördelningsperspektiv.

Redskapsbegränsningen är central ur ett resursfördelningsperspektiv. Jag anser därför att denna redskapsbegränsning klart ska framgå av den framtida fiskevårdslagen, den ska inte som i dag döljas i förordningen. Samtidigt finns det dock behov av flexibilitet om beståndssituationen ska utgöra skäl för att begränsa antalet redskap.

Som framgått av kapitel 2 är i dag många fiskbestånd ansträngda. Frågan är förstas om beståndssituationen skulle kunna utgöra skäl för att minska antalet redskap. Enligt min uppfattning måste det finnas möjligheter att snabbt kunna begränsa även fritidsfisket om beståndssituationen kräver det. Ett problem är att det i dag saknas klara uppgifter om hur stort fritidsfisket är. Det går därför inte att klarlägga om det är en betydande eller försumbar del jämfört med yrkesfisket. Jag föreslår nu att ansvariga myndigheter genom undersökningar klarlägger storleken av fritidsfisket, särskilt i förhållande till hotade arter. Det kan noteras att Fiskeriverket tidigare försökt klarlägga omfattningen, men att tillförlitligt underlag ändå saknas. Först därefter kan det bli aktuellt att begränsa redskapen ur ett beståndsperspektiv.

Jag menar därför att det i nuläget i det stora hela inte finns klart underlag för att ändra redskapsbegränsningen med hänsyn till beståndssituationen. Däremot ska det finnas en möjlighet för ansvarig myndighet att begränsa dem när det finns underlag och skäl för det. Den redskapsbegränsningen som är lämplig ur ett resursfördelningsperspektiv ska lagfästas, men det ska vara en maximal redskapsanvändning, med möjligheter för myndigheter att minska den om det finns fiskevårdsskäl för det. Självfallet kan myndigheten efter att ha begränsat antalet redskap under en period om utrymme finns återigen tillåta den maximala redskapsbegränsningen upp till sex redskap. Det sker genom att myndigheten upphäver sitt eget beslut.

När det vidare gäller resursfördelningen, kan det noteras att redskapsbegränsningen inte utgör ett problem för majoriteten av fritidsfiskarna, sportfiskarna, eftersom de i huvudsak använder handredskap. Redskapsbegränsningen har vidare tillämpats under en lång tid och är därför väl förankrad. Jag anser därför inte att det finns skäl att ändra den om inte specifika skäl talar för det. Det finns dock därutöver två kategorier fritidsfiskare som kritiserat bestämmelsen. Det ena är husbehovsfiskarna, som fångar fisk med nät för eget bruk och försäljning i mindre omfattning. Enligt min mening bör dock en nätlängd om 180 meter och 100 krokar klara ett fiske för husbehov. (Den andra kategorin är de som bedriver fisketurism, se dock här vidare 9.1.7).

Vidare måste dock begränsningen om 14 hummertinor särskilt övervägas. Som vi redovisat i 5.6.2 har Fiskeriverket framfört att en grov uppskattning från en enkätundersökning som utfördes av verket år 1995 visade 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. En senare utredning från 2002 bekräftade fördelningstalen, denna gång stod yrkesfisket för 20 ton och fritidsfisket för 80 ton. Verket har också i sin rapport från mars 2010 om det småskaliga kustfisket (Småskaligt kustfiske, Regeringsuppdrag att bedriva det småskaliga kustnära fisket i Sverige samt föreslå hur detta fiske kan förstärkas) angett att det är ett problem för yrkesfisket att fritidsfisket av hummer är så omfattande. Som åtgärdsförslag har föreslagits att antalet tinorna begränsas till exempelvis sex för fritidsfisket.

Det verket anför skulle enligt min mening kunna utgöra ett skäl för att begränsa antalet hummertinor. Det skulle behöva ske i fiskevårdslagen, eftersom skälet skulle vara att fördela resursen och inte fiskevårdsskäl. Det ska också beaktas att det kommer att gälla ett försäljningsförbud för hummer som fiskats av fritidsfiskare enligt EU:s kontrollförordning, se vidare 9.1.8. Det betyder menar jag att fritidsfiske av hummer kommer att minska, eftersom det endast kommer att bli tillåtet att fiska för eget bruk. Från något håll har framförts att det kommer att bli svårt att kontrollera efterlevnaden av ett sådant saluförbud och att det därför ändå finns skäl för att begränsa antalet hummerredskap. Jag delar denna bedömning. Yrkesfiske av hummer på västkusten är småskaligt fiske. Jag menar att det är rimligt att värna om detta yrkesfiske. Det framstår som fel om den större delen av hummerfiske utgjordes av fritidsfiske. Eftersom det framöver kommer att gälla ett försäljningsförbud för fritids-

fiskad hummer framstår ett behov om 14 hummertinor som överdrivet. Sex hummertinor bör enligt min uppfattning mer än väl täcka behovet för fritidsfiske för eget bruk av hummer. Med en sådan ståndpunkt uppnår jag också en enhetlig reglering om sex redskap för allt fritidsfiske. Det saknas enligt min bedömning skäl för ett särskilt undantag för hummerfiske.

Jag har även uppmärksammat på att det föreligger ett problem om kräftfiske på allmänt vatten i den befintliga fiskelagen. I Jordbruksutskottets betänkande 1992/93:JOU23 Fiskelag m.m. under rubriken särskilt om sötvattenkräftan för utskottet fram följande överväganden:

Vidare bör riksdagen ... som sin mening ge regeringen till känna att det i föreskrifterna för fiskevården enligt bemyndiganden i 19 § lagförslaget bör intas ett stadgande om reglering av kräftfisket på allmänt vatten i Vänern, Vättern, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland. Enligt utskottets mening bör detta fiske i första hand reserveras för det yrkesmässiga fisket. Utskottet hemställde det i punkten 10. Någon sådan uttryckligen bestämmelse fördes dock inte in i fiskelagen, däremot följer av fiskeförordningens 2 kap. 8 § att om det behövs får Fiskeriverket föreskriva att kräftfiske på allmänt vatten i Vänern, Vättern, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland får bedrivas endast efter tillstånd av verket. Tillstånd ska i första hand lämnas den som ägnar sig åt yrkesmässigt fiske.

I sina föreskrifter, 2004:37, 4 § har verket också angett att fiske efter kräftor på allmänt vatten i Vänern, Vättern och Hjälmaren 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 med högst sex burar från fredag klockan 17.00 till söndag klockan 17.00 från och med den andra fredagen i augusti till och med den andra söndagen i september. Vid sådant fiske får fångst av kräftor inte ske vid dykning.

Från Fiskevattenägarna har framförts att det är viktigt att kräftfisket på allmänt vatten även framöver i hög grad förbehålls yrkesfisket. Fiskeriverket menar dock att bestämmelsen inte längre behövs. Enligt verket har tillgången på kräftor i sjöarna ökat kraftigt sedan fiskelagens tillkomst och det saknas i dag skäl att förbehålla kräftfisket för yrkesfisket.

Grundtanken i den nya fiskevårdslagen är att resursfördelningen klart ska framgå av fiskevårdslagen. Den grundläggande principen är att fritidsfiskare ska ha rätt att använda högst sex redskap på allmänt vatten. För yrkesfisket krävs licens. Om *fiskevårdsskäl* kräver

det får Fiskeriverket begränsa fisket. I den nya fiskevårdslagen saknas dock bemyndigande för myndigheterna att fördela fiskerättigheterna mellan de olika grupperna. De ansvariga myndigheterna saknar redskap för att exempelvis gynna yrkesfisket på fritidsfiskets bekostnad eller vice versa. (En helt annan sak är dock att det även i framtiden kommer finnas möjligheter för myndigheten att styra och fördela rättigheter inom yrkesfisket. Detta är bl.a. nödvändigt, eftersom EU kräver det. Vidare kan det finnas det regionalpolitiska för detta, jfr. vidare 9.1.14). Detta är en viktig princip i fiskevårdslagen. Skälen för detta är för det första att resursfördelningen är politisk fråga som ska lösas i lagstiftningen. Jag menar också att det ska bli lättare för fritidsfiskare att ta reda på vad som gäller. Ett problem i dag är att det är mycket svårt att bilda sig en uppfattning om vad som gäller. En huvudregel om sex redskap, som bara kan inskränkas om fiskevårdsskäl finns underlättar detta. Vidare gynnas tydligheten om bara den centrala myndigheten kan föreskriva om fiskevårdsbegränsningar. Genomgående upprätthålls denna princip i fiskevårdslagen. Den fråga som uppkommer nu är om det finns skäl att göra undantag för kräftfisket i sjöarna.

Av vad Fiskeriverket anfört följer att det inte längre finns skäl att förbehålla kräftfisket för yrkesfisket. Det har framförts att tillgången på kräftor är god. Det saknas därför anledning att förbehålla just detta fiske för yrkesfisket. Det kan dock självklart finnas andra skäl. Ett problem är förstås att det finns både allmänt vatten och enskilt vatten i de stora sjöarna. Om kräftfiske på allmänt vatten blir mer tillgängligt ökar förstås risken för otillåtet kräftfiske på det enskilda vattnen. Detta är dock förstås en tillsynsfråga som bäst löses genom ökad kontroll. Jag menar sammantaget att det saknas skäl för att ha kvar den befintliga regleringen om att förbehålla kräftfiske på allmänt vatten för yrkesfisket. I stället måste gränsen mellan allmänt vatten och enskilt vatten kontrolleras. Om detta visar sig omöjligt får i så fall på sikt övervägas om sex kräftburar är en alltför generös redskapsbegränsning.

I 5.6.2 har vi vidare redovisat Fiskeriverkets två andra förslag om redskapsbegränsningar. Det ena är att ordet bottensatt läggs till före ordet långrev och att sammanlagt högst 100 krokor får användas. Om ordet bottensatt läggs till uppnår man att fritidsfiskare inte kan fiska med drivlinor. Det finns egentligen inte något traditionellt fritidsfiske med drivlinor, detta fiske bör därför vara förbehållet yrkesfiskarna. Vidare har den nuvarande bestämmelsen tolkats på det sättet att det är möjligt att använda sex långrevor med vardera

100 krokar, alltså sammanlagt 600 krokar. Det bör förtydligas att det sammantaget ska vara fråga om 100 krokar. 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. Slutligen föreslår Fiskeriverket att det i lagstiftningen anges att en håv inte får ha större diameter än 150 cm. En större håv skulle kunna användas för ett mängdfångande fiske av sådan omfattning att det bör vara förbehållet det yrkesmässiga fisket.

Sammantaget menar jag att den nuvarande redskapsanvändningen ska lagfästas som en maximigräns i en fiskevårdslag. Därutöver ska den förvaltande myndigheten ha möjligheter att begränsa denna användning om fiskevårdsskäl kräver det. De inskränkningar Fiskeriverket föreslagit menar jag är sådana fiskevårdsåtgärder som lagstiftningens bäst lämpar sig för föreskrifter om det finns fiskevårdsskäl för det.

9.1.7 Särskilt om fisketurism

Utredningens förslag: Den som bedriver fisketurism ska medges undantag från redskapsbegränsningen av den förvaltande myndigheten.

Det finns ytterligare en kategori fiskare som är missnöjda med redskapsbegränsningen, turistfiskarna. I våra direktiv anges uttryckligen att vi ska utreda hur – inte om – möjligheten att införa licens för t.ex. fisketurism ska utformas. Regeringen anger också 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. Av avsnitt 5.2 om regeringens landsbygdsstrategi följer också att just rekreation och turism är utvecklingsmöjligheter på landsbygden.

Som vi analyserat i 4.2.5 har licenskravet för fisketurism sin grund i att vissa grupper kräver licens. Skälet är dock inte att man eftertraktar en licens i sig, utan man vill få möjlighet att fiska med fler redskap. För turistföretag gäller i dag samma redskapsbegränsningar som för andra fritidsfiskare. För de turistföretag som erbjuder turistfiske med handredskap utgör redskapsbegränsningen inget problem, eftersom alla deltagare har rätt att använda handredskapsfiske

på de platser där handredskapsfiske är fritt. Problem uppstår först för de turistföretag som erbjuder hummerfiske (och i viss mån även kräftfiske). För turistfiske med hummer gäller i dag redskapsbegränsningen om 14 hummertinor, vilket utgör hinder för att utveckla turistfiske med hummer. Från Sveriges Fisketurismföretagare (SeFF) har framförts följande:

En fisketurismföretagare behöver inget särskilt tillstånd att bedriva krokfiske efter fiskarter med handredskap. För det är ju inte företagaren som fiskar utan gästen.

Det som här saknas är liknande begränsningar i nätfiskeredskap, både fritidsfiskare och yrkesfiskare har inga sådana restriktioner vid användande av nätredskap typ garn och ryssjor relaterade till art och område.

Så generellt vid krokfiske behövs enligt samstämmig bedömning inom SeFF inte fler redskap än vad som är tillåtet idag.

SeFF anser inte man ska bedriva turistfiske med mängdfångande redskap typ garn och ryssjor. Däremot har det på västkusten och i insjöar byggts upp fisketurism kring burar för fångst av hummer och på allmänt vatten i stora sjöar mjärddar för fångst av insjökräfta. För hummer är fritidsfiske begränsat till 14 burar, och yrkesfiske till 50 per fiskande. Vid fiske efter hummer ska redskapet som används vara märkt. Redskapet är kopplat till ägaren genom att samma redskap som ägaren sätter ut måste dras av ägaren. (Fartygstillsättningshavaren) Eftersom redskapet är kopplat till ägare blir i praktiken hummersafari begränsat till 14 burar, samma som fritidsfiske, detta eftersom hummersafarigästen ju inte har burar, bara är med vid fiske vid ett tillfälle, och kan därför inte dra och sätta redskap vid två tillfällen. Och du kan av praktiska skäl inte begära att hummersafarigäster ska bedriva fiske med egna redskap.

Varje tur är uppbyggd så att den tar cirka 3–4 timmar, och det dras mellan 14–20 burar, antal och tid styrs i huvudsak av väderbetingelser. Kuling och regn kortare turer, solsken och stilla längre turer. Det är upplevelsen i samband med trivsel som är viktigt. Gällande krabba och havskräfta, som naturligtvis går lika bra att bygga upplevelser kring så omöjliggör antalsbegränsningen företagande. Det är 6 st. redskap per båt. Och det är därför bara ett enda företag erbjuder havskräftasafari. (Angående havskräfta krävs särskilt tillstånd även för yrkesfiskare med fartygstillsättning). Men det finns naturligtvis en potential att utveckla för fisketurism på dessa arter om lagstiftningen förändras för fisketurismföretagare. Vilket skulle glädja hela västkustens turistindustri.

Enligt min uppfattning är det fel att fritidsbaserade redskapsbegränsningar ska gälla för denna kategori. Turistverksamhet är en sådan åtgärd som främjar företagande, tillväxt och sysselsättning på landsbygden och som stärker landsbygdens konkurrenskraft. På samma sätt som kustfiske kan turistfiske bidra till att kustsamhällen hålls levande. Jag ser därför egentligen ingen anledning till varför turist-

företag inte skulle kunna omfattas av samma fördelaktiga tillgång till fisket som yrkesfisket.

Från företrädare från turistfisket har dock anförts att de inte eftersträvar samma omfattande tillgång till fisket som yrkesfisket. De ser sig inte som en del av yrkesfisket och vill inte konkurrera med dem. De behöver inte heller den stora tillgång till fisken som yrkesfisket. Däremot behöver de en någon utökad tillgång till fisk jämfört med traditionella fritidsfiskare. Det grundläggande problemet är att antalet redskap inte beräknas per deltagare. Vid en organiserad turisttur med hummerfiske får t.ex. som framgått bara totalt 14 hummertinor användas, oavsett hur många turister som deltagar.

Till detta ska tilläggas att fisketurism i den nya kontrollförordningen tycks definieras som en del av fritidsfisket. *Fritidsfiske* är enligt kontrollförordningen icke kommersiell fiskeverksamhet som nyttjar levande akvatiska resurser för rekreation, turism eller idrott. I sambandet kan noteras att det i nuläget oklart vad som avses med icke kommersiell. Genomgående tycks det dock vara så att yrkesfiske är fångst och försäljning av fisk. För att bidra till klarhet i den nationella lagstiftningen har jag i förslaget till ny fiskevårdslag definierat yrkesmässigt fiske som fiske som bedrivs i näringsverksamhet med syfte att fånga och sälja fisk. Det som inte är yrkesmässigt fiske är fritidsfiske, se vidare lagkommentaren till 5 §.

Med dessa utgångspunkter anser jag att även turistfiskeföretag i framtiden även fortsättningsvis definitionsmässigt ska vara en del av fritidsfisket, men att särskilda generösa redskapsbegränsningar ska gälla. Kravet är dock precis som för yrkesfisket att den som bedriver turismfiske ska bedriva näringsverksamhet med en F-skattesedel samt att erforderliga tillstånd finns för att ta ombord och transportera passagerare. Därutöver måste det gälla en särskild rapporteringskyldighet om fångad fisk. Detta bör dock lämpligen framgå av den förvaltande myndighetens föreskrifter, bemyndigande om fiskevård kan utgöra grund för detta. Däremot menar jag med hänsyn till att turistfisket definitionsmässigt är en del av fritidsfisket att det saknas skäl att ställa särskilda miljökrav på turistfisket. Det finns enligt min mening inte heller anledning att utforma ett särskilt licenssystem för denna mindre grupp. Lagtekniskt kan denna grupp få tillgång till nödvändiga redskap genom att regeringen eller den förvaltande myndigheten medger undantag från redskapsbegränsningen. En särskild konsekvens av att definiera fisketurism som en del av fritidsfisket blir dock att den som bedriver fisketurism inte får sälja fisk från havet, eftersom kontrollförordningens krav innebär detta, jfr.

vidare avsnitt 3.1.2. En fråga är då om detta skulle innebära problem för den som bedriver turistfiske med exempelvis hummer. Från Fiskeriverket har i denna del uppgetts att det är inte köp om den som följer med på en hummerfisketur själv vittjar en tina. Han kan sägas ha fritidsfiskat fångsten om bestämmelsen utformas som ett undantag från normala redskapshanteringsregler för den som fritidsfiskar inom ramen för den särskilda verksamheten. I det fall deltagaren köper en helhetsupplevelse där hummer serveras vid en avslutande måltid eller att han får ta med sig hummer hem efter avslutat fiske är väl knappast heller att betrakta som en försäljning. Den som deltar i en tur betalar på förhand ett helhetspris för turen oavsett om man lyckas fånga hummer eller inte. Därmed utgör försäljningsförbudet enligt min bedömning inte ett hinder för att bedriva fisketurism. Där emot är det förstås självklart att den som bedriver fisketurism inte kan sälja exempelvis hummer på marknaden.

9.1.8 Vad ska gälla för fiske med enskild rätt?

Utredningens förslag: I haven och de stora sjöarna ska Fiskeriverket precis som tidigare ha ansvaret för fiskevården. Det ska finnas långtgående bemyndiganden för en bra fiskevård. I de andra vatten ska lagen om fiskevårdsområden utgöra grunden för en bra fiskevård. I den mån fiskevårdsområden saknas får fastighetsägaren bära det grundläggande ansvaret för fiskevården. Fiskeriverket ska dock alltid kunna förbjuda eller begränsa fisket för att skydda hotade arter eller stammar av nationellt intresse. Den s.k. vanhävdsparagrafen upphävs.

Det införs inga redskapsbegränsningar för fiske med enskild rätt.

Den som bedriver yrkesmässigt fiske med fartyg i haven på enskilt vatten måste ha fiskelicens, eftersom det utgör ett tvingande EU-krav.

Inledningsvis ska det noteras att när det gäller fiske på enskilt vatten finns det två olika kategorier rättighetshavare. I grunden är det fastighetsägaren som har rätt till fiske på sitt fiskevatten. Som anförts på en mängd olika ställen i detta betänkandet är dock kopplingen fastighetsägare och rätten till fiskevatten inte längre alldeles klar. 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. Från min sida menar jag dock att det är en fastighetsrättslig fråga som måste lösas i ett annat sammanhang.

Den andra rättighetshavaren till fiske på enskilt vatten är svenska medborgare som har en långtgående rätt enligt bilagan till fiskelagen att fiska med främst rörliga redskap på kusterna och i de stora sjöarna enligt detaljerade geografiska bestämmelser. Denna rätt innebär en rätt till såväl yrkesfiske som fritidsfiske. Rätten benämns frifiskerätt. I denna rätt ingår det även en rätt till handredskapsfiske för såväl svenska som utländska medborgare. I detta avsnitt kommer jag bara ta ställning till fastighetsägarens eller fiskerättsägarens rätt. Handredskapsfisket behandlas under 9.1.9 och den övriga frifiskerätten under 9.1.10.

Det handlar om flera frågor, som har ett samband. Den mer övergripande frågan är vem som ska ha ansvaret för det enskilda vattnet ur ett fiskevårdsperspektiv. Två följdfrågor av stor betydelse är vilka regler som ska gälla för dem som fiskar med enskild rätt. Ska de som yrkesfiskar ha tillstånd? Ska redskapsbegränsningar gälla för dem som fritidsfiskar med enskild rätt?

Vem ska ha ansvaret?

Jag har i 4.2.6 redogjort för de bemyndiganden som gäller för fiskevård. Innebörden är som framgår där att 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 skill-

nader. 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 begränsningar 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. 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.

Slutligen anges det i 2 kap. 8 § att om det behövs får Fiskeriverket föreskriva att kräftfiske på allmänt vatten i Väneren, Vättern, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland får bedrivas endast efter tillstånd av verket eller av länsstyrelsen. Tillstånd ska i första hand lämnas den som ägnar sig åt yrkesmässigt fiske.

Från Fiskeriverket har följande framförts:

Nuvarande ordning där första vandringshinder utgör geografisk gräns utom i fall av riksintresse är otydlig, svårtillämpad och i visst avseende inadekvat och bör därför utvärderas. Exempelvis utgör en kraftverksdamm hinder för laxartad fisk, men ej nödvändigtvis för ål och kräfta.

Genom lagen om fiskevårdsområden kommer även länsstyrelsernas tillsynsansvar in. Länsstyrelserna beslutar bl.a. om bildande av fiskevårdsområden, prövar stadgar och kan besluta att ett fiskevårdsområde ska upphöra. Vidare har länsstyrelserna även enligt fiskelagen befogenheter. Enligt 29 § gäller att länsstyrelsen kan förelägga den som har fiskerätt i enskilt vatten och som i strid med allmänna intressen

vansköter fisket genom att fiska i alltför stor omfattning eller genom att låta bli att fiska, att bedriva fisket på ett sätt som behövs för att avhjälpa vanskötseln. Enligt uppgift från länsstyrelsen används inte paragrafen.

Av propositionen (prop. 1992/93:232, specialmotiveringen) framgår följande om den s.k. vanhävdsparagrafen:

Fiskevatten kan vanskötas genom att det fiskas i alltför stor omfattning eller genom att fisket inte utnyttjas. Om så sker får länsstyrelsen förelägga den som har fiskerätt i enskilt vatten att bedriva fisket på ett sätt som behövs för att avhjälpa vanskötseln. För att ett ingripande skall kunna göras krävs dock att vanskötseln strider mot allmänna intressen. Paragrafen motsvarar 30 § fiskerättslagen med den skillnaden att det för ett ingripande inte längre krävs att vanskötseln skall vara uppenbar. Bestämmelsen har sin grund i att fiskevattnen anses vara, inte bara en viktig tillgång för sina ägare, utan också en nationell rikedom av stor betydelse för folkförsörjningen. Det anses därför angeläget att i lag slå fast att fiskevattenägarna har ett ansvar mot samhället för att fisket och fiskevården drivs på ett ändamålsenligt sätt. Bestämmelsen kan i framtiden förväntas få ökad betydelse i och med att normgivningen rörande enskilt vatten begränsas och en större del av ansvaret för fiskevården i stället förs över på fiskerättshavarna.

Fiskeriverket har framfört följande:

Vanhävdsparagrafen har också den bristen att den inte är kompatibel med den försiktighetsprincip och den ekosystemansats som numera gäller på miljörettens område. Vetenskapliga undersökningar visar entydigt på att förvaltningen av fiskbestånden påverkar hela ekosystemet. Exempelvis anser en utfiskning av toppredatorer kunna leda till en etrofiering av vattendrag och vattenområden. EU har börjat utveckla krav på förvaltningsåtgärder även i inlandsområden. Ett exempel är återhämtningsplan för ål.

Utredningens analys

Som framgått var det vid den nu gällande fiskelagens tillkomst avsikten att 29 § skulle användas. Syftet var att den paragrafen skulle ställa krav på enskilda fiskevattenägare att sköta sina fiskevatten till gagn för allmänheten. Paragrafen fick dock bara användas om vanskötseln stred mot allmänna intressen. Vad som avses med allmänna intressen framgår inte av motiveringen till den paragrafen. Termen förekommer inte heller i övrigt i fiskelagen. Det framstår därmed som oklart när den skulle kunna användas.

I praktiken används inte heller paragrafen. Ett skäl är att den anses vara omodern, ett annat skulle tillämpningssvårigheter kunna vara. Paragrafen framstår också som oerhört långtgående mot fiskerättsägaren. Det framstår som märkligt att en myndighet skulle kunna förelägga en enskild att fiska. I dag är det också svårare att föreställa sig vanskötsel på grund av uteblivet fiske, betydligt aktuellare är överdrivet fiske.

Från Fiskeriverket har också anförts att paragrafen har den bristen att ett ingripande från myndigheten kan ske först när fiskevattnet är vanskött och inte vilket skulle vara bättre för att förebygga vanskötsel.

Utredningens utgångspunkt är som angetts att ansvaret för det enskilda fiskevatten i första hand liksom tidigare ska vila på fiskerättsägaren. Den lagstiftning som ger möjlighet till en bra fiskevård är därmed lagen om fiskevårdsområden. I mitt förslag till en ny sådan lag har jag särskilt lyft fram fiskevården. I förslaget har också länsstyrelsen fått utökade befogenheter, en länsstyrelse kan exempelvis upplösa ett fiskevårdsområde om fiskevården allvarligt missköts.

Därutöver ska Fiskeriverket även fortsättningsvis kunna förbjuda eller begränsa fisket i havet och vattnen längs kusterna och Väneren, Vättern, Mälaren och Hjälmaren samt Storsjön i Jämtland till första definitiva vandringshindret. Vidare ska myndigheten kunna begränsa fisket även i alla andra insjöar för att skydda särskilt hotade arter eller stammar av nationellt intresse.

Den fråga som därefter inställer sig är vilket behov vanhävdsparagrafen skulle fylla och hur den i så fall skulle behöva se ut. Så snart ett enskilt fiskevatten blir del av ett fiskevårdsområde finns det en fungerande lagstiftning med fiskevård som syfte. Problemet borde därför först uppstå om ett fiskevatten inte är del i ett fiskevårdsområde. Vidare borde ett problem med fiskevården inte kunna aktualiseras för enskilt vatten i havet, längs kusterna och i de stora sjöarna, eftersom Fiskeriverket redan här har möjligheter att förhindra fiske. Det kvarstående området skulle därmed vara begränsat till enskilda fiskevatten i de mindre sjöarna (alla utom de fem stora) och vattendragen.

När det gäller dessa kvarstående fiskevatten har regeringen inte velat ge Fiskeriverket möjligheter att begränsa fisket utom för att skydda särskilt hotade arter eller stammar av nationellt intressen. Skälet skulle vara att ansvaret skulle ligga på de enskilda fiskerätts-havarna. Samtidigt har dock lagstiftaren lagt motsvarande befogenhet på länsstyrelsen, att kunna begränsa fisket. En möjlig slutsats är att

lagstiftningen inte riktigt går ihop. Om det funnits skäl för att begränsa Fiskeriverkets ansvar är det svårt att förstå varför länsstyrelsen i stället ska ha ansvaret.

Sammantaget har 29 § inneburit en dubbelreglering för allt enskilt vatten i de stora sjöarna och i havet. För detta vatten har Fiskeriverket redan möjlighet att begränsa eller förhindra fiske. För det övriga vatten har verket samma möjlighet för att skydda särskilt hotade arter eller stammar av nationellt intresse.

De enda fallen som vanhävdsparagrafen skulle kunna spela någon roll för är enskilda vatten i de mindre sjöarna och vattendragen som inte är fiskevårdsområden, där det finns behov av fiskevårdsåtgärder, men där det inte berör särskilt hotade arter eller stammar av nationellt intresse. Det finns tre olika alternativ till lösningar för detta vatten:

1. Fiskeriverket får ansvaret för fiskevården även för andra inlands-vatten än de stora sjöarna. Vanhävdsparagrafen kan då upphävas utan att ersättas, eftersom den då blir överflödig.
2. Fastighetsägaren bär ensamt ansvaret för fiskevården (utom för att skydda särskilt hotade arter eller stammar av nationellt intresse). Vanhävdsparagrafen kan upphävas utan att ersättas, eftersom den blir överflödig. En möjlighet är också att i viss utsträckning utöka Fiskeriverkets ansvar.
3. Länsstyrelsen ska även fortsättningsvis ha något ansvar för det enskilda vattnet, även utanför lagstiftningen om fiskevårdsområden. Vanhävdsparagrafen skrivs om och moderniseras.

Utredningens ställningstagandet om ansvaret för fiske med enskild rätt.

Huvudprincipen i den nu gällande lagen är att fastighetsägaren förfogar över rätten till fisket. Utredningen kommer inte att förändra detta. En utgångspunkt är också att förenkla och undvika betungande och oklar dubbelreglering i lagstiftningen.

Ansvaret för det enskilda vattnet ska därför liksom tidigare huvudsakligen ske inom lagen för fiskevårdsområden. Det övergripande ansvaret ska i första hand ligga på länsstyrelserna, vilket också i första hand anges i lagen om fiskevårdsområden. Som framgått har utredningen också i förslag till ny lag om fiskevårdsområden på olika sätt lyft fram fiskevårdsintresset och förstärkt länsstyrelsernas möjligheter att agera inom den lagstiftningen.

Därutöver ska Fiskeriverkets även fortsättningsvis alltid på samma sätt kunna ingripa om riksintressen eller stammar är särskilt hotade. Här menar jag också att lagstiftningen i begränsad utsträckning ska ändras och att myndighetens ansvar i någon utsträckning utökas. I dag får myndigheten alltså bara ingripa om stammar är särskilt hotade, vilket juridiskt sett innebär att det inte räcker att stammar är hotade utan det krävs något mer, de ska vara särskilt hotade. Jag föreslår att myndigheten i framtiden ska kunna ingripa om stammar är hotade, termen särskilt ska utgå.

Därutöver menar jag att det är tillräckligt att fastighetsägaren ansvarar för fiskevården. Vanhävdsparagrafen kan upphävas utan att behöva ersättas. Det kan också noteras att försiktighetsprincipen enligt mitt förslag kommer att gälla för allt fiske.

Jag förordar alltså alternativ 2 ovan. Sammantaget ska alltså svaret för fiskevården se ut så här:

I haven och de stora sjöarna ska Fiskeriverket precis som tidigare ha ansvaret för fiskevården. Det ska finnas långtgående bemyndiganden, dvs. det får enligt min uppfattning inte föreligga några juridiska hinder som försvårar en bra fiskevård. I de andra sjöarna ska lagen om fiskevården utgöra grunden för en bra fiskevård. I den mån fiskevårdsområden saknas får fastighetsägaren bära det grundläggande ansvaret för fiskevården. Fiskeriverket ska dock alltid kunna förbjuda eller begränsa fisket för att skydda hotade arter eller stammar av nationellt intresse. Denna ansvarsfördelning utgör enligt min uppfattning en grund för en bra fiskevård.

Som framgått har det framförts att termen vandringshinder skulle behöva bättre definieras för att gränsdragningsproblem ska kunna undvikas. Ett problem är dock självfallet att finna en annan term som löser detta. Grundproblemet tycks vara att det är oklart var vandringshindret i praktiken är. Som alternativ har Fiskeriverket föreslagit att gränsen mellan salt- och sötvatten definieras och vidare gränsen mellan de stora sjöarna och deras tillrinnande och utlöpan- de vattendrag. Enligt utredningens mening skulle detta vara komplicerat att lägga in sådana gränsdragningar i en ramlagstiftning. Vidare kan jag inte heller se att det skulle lösa den geografiska osäkerheten, var gränsen i praktiken går i de konkreta fallen. Eftersom vandringshinder ändå är en beprövad term menar jag att den i ramlagen får anges som gräns. Vid behov i de enskilda fallen får det ankomma på länsstyrelse och den förvaltande myndigheten att klarlägga gränsen.

Ska yrkesmässigt fiske på enskilt vatten ha tillstånd och ska redskapsbegränsningar gälla?

På enskilt vatten har fastighetsägaren i dag enligt gällande regler fri tillgång till fisken och kan använda såväl fasta som rörliga redskap i valfri utsträckning. En följd av detta blir att det inte behövs licens för att kunna bedriva yrkesfiske. Av fiskelagen framgår inte ens att det kan förekomma yrkesmässigt fiske på enskilt vatten. Enligt uppgift från Fiskeriverket föreligger det dock en rapporteringsskyldighet för den som bedriver fiske som näringsverksamhet på enskilt vatten. Rapporteringen är dock enligt uppgift från Fiskeriverket bristfällig.

Från Sveriges Fiskares Riksförbund (SFR) och Fiskeriverket sida har anförts att denna ordning inte är tillfredställande. SFR menar att yrkesmässigt fiske med enskild rätt bör ha fiskelicens. Skälet är att alla som säljer fisk på marknaden ska ha samma villkor för att kunna konkurrera utifrån samma utgångspunkter. Fiskeriverket har anført att fiske med enskild rätt i haven och de stora sjöarna upp till första vandringshindret bör ha licens. Det finns i huvudsak tre skäl för det ställningstagandet. Det första är att den nya kontrollförordningen delar upp allt fiske i yrkesmässigt fiske eller fritidsfiske. Det yrkesmässiga fisket bör ha tillstånd. Kontrollförordningen innebär också försäljning av fisk från havet av fritidsfiskare blir förbjudet. Därmed krävs en klar gräns mellan fritidsfiskare och yrkesfiskare i haven. Det andra är fiskevårdsskäl. Verket bedriver en stor del av fiskevården genom tillståndskrav. Från verkets sida har det inte heller ansetts vara möjligt att kräva särskilda tillstånd om yrkesfiskelicens och fartygstillstånd inte finns, eftersom man saknar kontroll av detta fiske. Kvoter fördelas genom särskilda tillstånd. Många fiskbestånd i haven är kvoterade. De som yrkesfiskar med enskild rätt är i dagsläget inte med i kvotfördelningen. Däremot brukar verket göra så att när kvoten är förbrukad förbjuds fortsatt fiske. Det gäller då även för de som fiskar med enskild rätt. Fiskevårdsskäl kräver därmed att de som yrkesfiskar med enskild rätt har tillstånd. Det tredje skälet är systematiken. Genom att dela in fiske i yrkesfiske eller fritidsfiske uppnås en systematik. Fiskeriverket har rätt att begränsa fisket i haven och i de stora sjöarna. Tillståndskravet bör följa denna uppdelning.

Utredningens utgångspunkt är att inte i onödan belasta enskilda med tillståndskrav. Jag vill därför inte ställa fler krav än vad den nya kontrollförordningen verkligen kräver. Nedan följer en analys av den nya kontrollförordningen ur detta perspektiv.

Kontrollförordningen och enskilt vatten

Jag har i avsnitt 3.1.2 redogjort för innehållet i den nya kontrollförordningen. Bestämmelserna i en sådan förordning blir direkt gällande i svensk lag och varken ska eller får inkorporeras särskilt, jfr. 3.1. En del av bestämmelserna i kontrollförordningen är dock riktade mot enbart medlemsstaten, vilket innebär att staten måste vidta åtgärder. I dessa fall krävs särskild lagstiftning. Det finns ett förslag till ny reglering i kontrollförordningen som är av betydelse här. En nyhet i den nya kontrollförordning är att det anges att saluföring av fångster från fritidsfiske är förbjuden. Det föreslagna saluförbudet förbjuder endast saluföring av fångster från fritidsfiske och drabbar därför inte yrkesfiskare som fiskar med enskild rätt. Förbudet blir direkt gällande mot fritidsfiskare. Det krävs därför ingen särskild nationell lagstiftning om detta. Däremot måste utredningen självfallet analysera vad förbudet innebär.

Det är bara fritidsfiskare som fiskar i haven som kommer att omfattas. Det betyder att de som fritidsfiskar i inlandsvatten även fortsättningsvis kommer att kunna sälja sin fångst.

En konsekvens av förändringar i den kommande kontrollförordningen blir alltså att fritidsfiskare inte får sälja fisk, men att de som bedriver kommersiell verksamhet får.

En slutsats skulle kunna vara att det kommer att behövas en framtida gränsdragning mellan fritidsfiskare och yrkesfiskare i haven, eftersom endast yrkesfiskare i haven får sälja fisken. Ett problem är dock att den fiskelicens utredningen föreslår drar på allmänt vatten upp en skiljelinje mellan det yrkesmässiga fisket och fritidsfisket. Skiljelinjen har dock egentligen inte med försäljning av fisk att göra utan handlar i grunden om redskapsbegränsningen. Genom fiskelicensen får fiskaren möjlighet att fiska utan redskapsbegränsningar. För den som fritidsfiskar på enskilt eget vatten gäller dock i dag inga redskapsbegränsningar.

Utredningens slutsats

Min utgångspunkt är som framförts att jag inte i onödan vill lägga tillståndskrav på dem som fiskar med enskild rätt.

Den nya kontrollförordningen innebär att de som fiskar på enskilt vatten yrkesmässigt med fartyg i haven måste ha fiskelicens. Detta har sedan lång tid tillbaka varit ett EU-krav, som Sverige inte

kan låta bli att uppfylla. Jag måste därför föreslå att den nya fiskevårdslagen ska innehålla ett krav om fiskelicens även för dem som fiskar med enskild rätt yrkesmässigt i haven. Samma måste gälla dem som härleder sitt fiske från den enskilda rätten, dvs., den som exempelvis arrenderar fiske från fastighetsägaren. Jag ser dock ingen anledning att utsträcka detta krav till sjöarna och vattendragen, eftersom kontrollförordningen inte kräver detta.

Jag vill inte heller föreslå att de som fiskar yrkesmässigt utan fartyg med enskild rätt i haven ska ha fiskelicens, eftersom kontrollförordningen inte heller kräver det. Som framgått menar Fiskeriverket att detta är nödvändigt, eftersom systematiken annars blir fel. Eftersom endast de som fiskar yrkesmässigt får sälja fisk måste det finnas en klar gränsdragning mellan yrkesfiskare och fritidsfiskare. Även jag eftersträvar förstås en systematik i fiskevårdslagen, inte minst för att den ska bli enklare och mer begriplig. Samtidigt får detta inte bli styrande. I grunden måste jag lägga de förslag som innehållsmässigt är bäst och därefter finna en fungerande systematik. En klar gränsdragning skulle också förutsätta att de som fritidsfiskar med enskild rätt skulle behöva omfattas av redskapsbegränsningar. Som framgått är syftet med fiskelicensen på allmänt vatten att dra en klar skiljelinje mellan den som har rätt att fiska utan redskapsbegränsning och för den som redskapsbegränsningar gäller. Denna skiljelinje är oerhört väsentlig, eftersom det annars inte kommer att vara möjligt att upprätthålla och kontrollera redskapsbegränsningar. Fiskeriverket har menat att det kan vara acceptabelt med samma redskapsbegränsningar för dem som fritidsfiskar med enskild rätt som redan gäller på allmänt vatten. Eftersom försäljning av fisket ändå inte får ske saknar redskapsbegränsningen enligt verket betydelse, eftersom det man får fiska är tillräckligt även med redskapsbegränsningar.

Jag är inte beredd att föreslå att redskapsbegränsningar ska gälla för fritidsfiske på eget enskilt vatten, det innebär ett onödigt intrång för de enskilda fiskevattenägare och skulle vara en stor förändring. Därmed menar jag att det inte finns tillräckligt starka systematiska skäl för att föreslå att alla som yrkesfiskar med enskild rätt ska omfattas av licens utan att det räcker när kontrollförordningen ställer krav.

En vidare fråga är dock om det finns fiskevårdsskäl. Som framgått av vad Fiskeriverket anført har det fiske som skett med enskild rätt hittills ägt rum utanför kvotsystemet. Eftersom de som fiskat med enskild rätt saknat fartygstillstånd och yrkesfiskelicens har

verket inte sett det som möjligt att kräva de särskilda tillstånd som verket fördelar kvoterna med. Det ska noteras att detta möjligen snarare berott på praktiska skäl än formella. De särskilda tillstånden är endast reglerade i Fiskeriverkets föreskrifter med stöd av det generella bemyndigandet om fiskevård. Det har därmed inte saknats formella hinder mot att även kräva särskilda tillstånd för de som fiskar kvoterad fisk med enskild rätt. Problemet skulle snarare vara att det saknats kunskap om vilka som fiskar, eftersom rapporteringsskyldigheten för dessa grupper inte fungerat. När de gäller de som fiskar med fartyg försvinner nu detta problem, de kommer att omfattas av ett licenskrav. Min utgångspunkt är vidare att det fiske som sker med enskild rätt utan fartyg i haven är relativt begränsat. Det ska också noteras att Fiskeriverket har långtgående möjligheter att bedriva fiskevård i haven. Som framgått kan alltså verket förbjuda eller begränsa detta fiske så snart det finns skäl till det. Detta gäller även enskilt vatten. Sammantaget menar jag att det är tillräckligt att det finns en rapporteringsskyldighet för de som fiskar yrkesmässigt med enskild rätt utan fartyg. Genom informationsinsatser bör denna rapporteringsskyldighet kunna förbättras. Vidare är det självklart att den som vill sälja fisk endast kan göra detta om man bedriver näringsverksamhet och innehar F-skattesedel.

9.1.9 Handredskapsfisket

Som framgått av avsnitt 4.2.2 och 4.2.3 har svenska och utländska medborgare rätt till handredskapsfiske på allmänt och enskilt vatten. Rätten till handredskapsfiske på allmänt vatten och i enskilt vatten längs västkusten, sydkusten och längs kusterna i norra Sverige har funnits under lång tid. 1985 infördes dock rätt till handredskapsfiske på enskilt vatten i de fem stora sjöarna, Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland, och längs ostkusten från Uppsala län och söderut. Det är bara detta som kallas det fria handredskapsfisket. Reformen har sedan 1985 varit omdebatterad. Från fiskerättsägarna menar man genomgående att de inte fick ersättning för det intrång reformen innebar. Frågan har prövats rättsligt. Inkomstbortfallet för fiskerättsägarna är bl.a. att de inte längre kan sälja fiskekort för handredskapsfisket.

Ett stort problem utgör i dag fiskevården. I de fem stora sjöarna och längs kusterna ansvarar staten genom Fiskeriverket för fiske-

vården. I insjövattnen i övrigt ansvarar fiskevattenägarna för fiskevården. De i statsbudgeten anslagna medlen för fiskevård i de vattenstaten ansvarar för, anses dock vara otillräckliga. Enligt direktiven till Utredningen om fiskevårdens finansiering, Dir. 2004:133, uppskattas medelbehovet för fiskevården till 60–80 miljoner kr per år. År 2004 var anslaget 23 miljoner kr. Intresset för frivillig finansiering av fiskevård hos de enskilda fiskerättsägarna är mycket litet. Av naturliga skäl vill den enskilde inte stå för kostnaden för fiskevården, då andra fiskar fritt på dennes vatten. Lösningen på kostnaderna för fiskevården skulle kunna vara en allmän fiskevårdsavgift. Frågan har utretts vid många tillfällen. Sedan i början av 1990-talet har frågan tagits upp i fem utredningar. Senast var år 2005. Trots att det lagts förslag som förordats av såväl fiskevattenägare som sportfiskare har politisk enighet i riksdagen inte kunnat uppnås. År 1995 lade regeringen fram en proposition för riskdagen, grundad på en utredning som lades fram samma år. Propositionen drogs dock senare tillbaka och regeringen uttalade i samband med detta att fiskevården i stället skulle finansieras via statsbudgeten. Anslaget höjdes också.

Regleringen av handredskapsfiske har i dag juridiska komplikationer, vilket i sin tur kan förklara varför det råder viss begrepps-förvirring. Rätten till handredskapsfiske regleras på fyra olika ställen i den nu gällande fiskelagen och det saknas samordning. Förklaringen till det är historisk, rätten till handredskapsfiske har utvecklats efter hand på olika vatten. Förändringarna har inte anpassats till det befintliga regelverket.

De fyra olika regleringarna ser i dag ut så här, jfr. även 4.2.1–4.2.4:

1. I fiskelagens 8 § anges att det finns en rätt för svenska medborgare att fiska i allmänt vatten. Denna rätt har när det gäller handredskapsfiske utsträckts till utländska medborgare i 13 §. I fiskeförordningens 2 kap. 13 § anges redskapsbegränsningar under rubriken redskapsbegränsningar för *fritidsfiske i vatten där fisket är fritt för var och en*. Ingen av termerna är definierade. Enligt 2 stycket i samma paragraf gäller dock redskapsbegränsningen bara vid fiske med *nät, långrev, ryssjor och burar*. *Det betyder därmed att redskapsbegränsningen inte gäller handredskapsfisket på allmänt vatten. Inte heller finns det någon begränsning om att handredskapsfisket inte får kräva användning av båt.*

2. I fiskelagens 9 § anges att fisket i enskilda vatten tillhör fastighetsägaren, men att varje svensk medborgare har rätt att fiska i sådant vatten enligt bilagan till fiskelagen. För handredskapsfiske har sedan denna rätt utsträckts till utländska medborgare enligt 13 §. I bilagan har sedan handredskapsfisket i enskilt vatten reglerats på tre olika sätt, enligt följande:
- A. Vid Skånes västra kust och vid kusten i Hallands län samt Göteborgs och Bohus län gäller att alla redskap är tillåtna, vilket alltså betyder att även handredskapsfiske är tillåtet. *Som framgått ovan under 1 gäller inte redskapsbegränsningen för handredskapsfiske. Det finns i bilagan inte heller någon begränsning om att fisket med handredskap inte får kräva användning av båt.*
 - B. Vid kusten i Östhammars kommun, Stockholms och Södermanlands län, Östergötlands län, Kalmar län, Blekinge län och Gotlands län samt i Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaren och Storsjön gäller uttryckligen att handredskapsfiske är tillåtet och att fiskemetoden som sådan inte får kräva användning av båt eller utgöras av angeldonsfiske eller liknande metod. Som framgått under 1 gäller dock inga redskapsbegränsningar. Vidare anges också uttryckligen att fiske med rörliga redskap är tillåtet. Det är detta fiske som kom till vid reformen 1985 och oftast bara det som avses med termen det fria handredskapsfisket.
 - C. För övriga kuster som kusten i Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands, Gävleborgs, delar av Uppsalas län och Skånes östra och södra kuster gäller att det är tillåtet att fiska med rörliga redskap, men det anges inte att det skulle vara tillåtet att fiska med handredskapsfiske. Eftersom det för andra områden anges uttryckligen antingen att alla redskap är tillåtna (jfr. punkt A) eller att såväl handredskap som fiske med rörliga redskap (jfr. punkt B) skulle en sedvanlig juridisk tolkning leda till att det i vart fall är oklart om det är överhuvudtaget är tillåtet med handredskapsfiske inom dessa områden, men däremot skulle fiske med rörliga redskap vara tillåtet. Samtidigt stämmer detta dock inte med den grundläggande terminologin i den nu gällande fiskelagens 7 § som anger att med rörliga redskap avses redskap som inte är fast. Även fiskeförordningen använder den terminologin att handredskap är

ett slags rörligt redskap, jfr. exempelvis 2 kap. 13 § 1 stycket. För de som yrkesmässigt arbetar med fiske är det också självklart att handredskap är rörliga redskap. Förmodligen var i stället syftet med regleringen i fiskelagens bilaga att det även skulle vara tillåtet med handredskapsfiske även på dessa övriga kuster, men att reglerna utformats på ett svårtillgängligt sätt.

Sammantaget betyder detta att det i dag är tillåtet med handredskapsfiske för alla på allt allmänt vatten och på enskilt vatten längs alla kuster samt i de stora sjöarna. Redskapsbegränsningar gäller inte. På det enskilda vattnet vid ostkusten och i de stora sjöarna får fiskemetoden som sådan inte kräva användning av båt eller utgöras av angeldonsfiske.

Jag kommer att i den nya fiskevårdslagen uttryckligen ange vad som ska gälla för det mycket viktiga handredskapsfisket. Jag anser i och för sig inte att jag har uppdrag att ompröva om det fria handredskapsfisket ska bestå eller inte. Jag ser det inte heller som meningsfullt att på nytt föreslå en allmän fiskevårdsavgift. Om regeringen vill lägga ett sådant förslag finns också redan betydande underlag tillgängligt. Jag kan därmed inte lösa det ekonomiska problemet med handredskapsfiske och fiskevård genom förslag till lagstiftning. Jag kommer i stället att förorda frivilliga lösningar för fiskevård på enskilt vatten där fritt handredskapsfiske råder. Dessa bör utarbetas inom de regionala råden jag kommer att föreslå, se vidare avsnitt 9.1.11.

Det jag däremot kommer att göra är att uttryckligen reglera den juridiska rätten till handredskapsfiske i själva lagen så att det framöver inte råder någon juridisk osäkerhet. Det kommer därför av själva lagen framgå att alla har rätt till handredskapsfiske på allmänt vatten och på enskilt vatten enligt vad som är avsett att gälla i dag, alltså på samtliga kuster samt i de stora sjöarna jfr. vidare lagkommentaren. Enligt min uppfattning kan det vidare vara rimligt med redskapsbegränsningar för handredskap. Som framgått av 4.2.2 var syftet med reformen om det fria handredskapsfisket att vidareutveckla allemansrätten, reformen antogs inte inverka på fiskbestånden. I särskilt skärgården på ostkusten har handredskapsfisket blivit särskilt konfliktfyllt. Jag föreslår att det införs en redskapsbegränsning om två vid utövandet av detta handredskapsfiske på ostkusten från Uppsala län och söderut och i de stora sjöarna, alltså för det handredskapsfiske som infördes 1985. Slutligen menar jag också att även fortsättningsvis att detta handredskapsfiske som metod där inte

får kräva användning av båt eller utgöras av angeldonsfiske eller liknande metod.

9.1.10 Det övriga s.k. frifisket

Utredningens förslag: Innebörden av det s.k. frifisket förtydligas i fiskevårdslagen. De detaljerade geografiska anvisningarna flyttas tills vidare över till förordningen. Dessa bör efter förslag av den ansvariga myndigheten renodlas.

Vidare utökas kretsen berättigade till även andra EU-medborgare.

Som redovisas under 4.2.2 och i detta kapitel under rubriken det fria handredskapsfisket finns det en särskild reglering för svenska medborgare att fiska i enskilt vatten. I fiskelagens 9 § anges att fisket i enskilda vatten tillhör fastighetsägaren, men att varje svensk medborgare har rätt att fiska i sådant vatten enligt bilagan till fiskelagen. För handredskapsfiske har sedan denna rätt utsträckts till utländska medborgare enligt 13 §. Jag har noga gått igenom vad som gäller i bilagan för det viktiga handredskapsfisket och föreslagit åtgärder för att förtydliga vad som här gäller och vissa förbättringar. Det jag föreslår är att rätten till det viktiga handredskapsfisket lyfts ut ur bilagan och in i fiskevårdslagen. Bilagan reglerar dock utöver handredskapsfisket även rätten för vissa svenska medborgare att fiska i enskilt vatten under vissa mycket detaljerade och geografiskt varierande förutsättningar.

Rätten till frifiske

Det finns 12 olika geografiska områden. Så här lyder exempelvis regeln för Mälaren:

Det är tillåtet att fiska allt utom kräftor med rörligt redskap i norra Björkfjärden, Prästfjärden, Södra Björkfjärden och Hovgårdsfjärden. Fjärdarna skall anses begränsande mot Gripsholmsviken av räta linjer från Hagskär till närmaste ställen på fastlandet, mot Gränsöfjärden av räta linjer Ringsökälven–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.

Enligt min uppfattning är dessa särbestämmelser inte anpassade för en modern lag, de är alltför detaljerade och svårlästa. Det är uppenbart att det är bestämmelser som funnits under lång tid och som förts över från ålderdomlig lagstiftning. Min ambition är att skapa en enkel, begriplig och sammanhållen nationell lagstiftning. Det är uppenbart att dessa bestämmelser inte passar in i ett sådant sammanhang. Vidare har tekniska problem bidragit till förvirring om rättsläget. Bilagan till fiskelagen är sällan tillgänglig i elektronisk form. Från flera håll har det därför framförts att det är särskilt svårt att tillgodogöra sig innehållet i bilagan till fiskelagen.

Den nuvarande fiskelagen är också svårtillgänglig när det gäller frågan om hur fiskelagens bestämmelser förhåller sig till bestämmelserna i bilagan, eftersom det saknas hänvisningar. En fråga är hur redskapsbegränsningarna förhåller sig till detta s.k. frifiske. Min slutsats är att redskapsbegränsningarna gäller för fritidsfiske med nät, långrev, ryssja och bur. Redskapsbegränsningarna gäller dock inte om inte fisket är fritt för var och en enligt ordalydelsen i 2 kap. 13 § fiskeförordningen och enligt rubriken i fiskeförordningen bara för fritidsfiske. Termerna definieras inte. Från Fiskeriverkets sida har uppgetts att enskilt vatten där det finns en frifiskerätt är ”fritt för var och en”. Enligt uppgift från Fiskeriverket är också praxis sådan att även redskapsbegränsningarna anses gälla för fisket på enskilt vatten. Vidare gäller enligt verket även kraven om yrkesfiskelicens för yrkesfiske på enskilt vatten med frifiskerätt.

Mitt förslag är att detta klarläggs i den nya fiskevårdslagen. Inledningsvis ska det för allmänheten viktiga handredskapsfisket särregleras i den nya fiskevårdslagen. För den övriga centrala frifiskerätten ska klart framgå att redskapsbegränsningarna ska gälla för fritidsfisket och att krav om fiskelicens ska gälla för yrkesfisket. När det dock vidare gäller de detaljerade geografiska anvisningarna flyttar jag dessa till fiskeförordningen. Syftet är att detaljbestämmelser av detta slag bättre hör hemma i en förordning än i en ramlag. På sikt måste dock dessa ålderdomliga geografiska anvisningarna renodlas. Först måste det dock ske en detaljerad genomgång av bestämmelserna. Tanken är att de ska förenklas, renodlas och nationellt samordnas. Arbetet bör bedrivas i nära samarbete med de regionala råd som jag kommer att föreslå i 9.1.11. Bestämmelserna utgör regionala särbestämmelser som har funnits under lång tid. Arbetet med att

förenkla och renodla måste därför ske med stark regional förankring. För utredningen har det inte varit möjligt att genomföra detta arbete inom vår tidsram. Jag föreslår därför att regeringen ger den ansvariga myndighet i uppdrag att i samarbete med de regionala råden utföra detta arbete.

I dag är det s.k. frifisket förbehållet svenska medborgare och utländska medborgare som är stadigvarande bosatta i Sverige enligt 9 och 13 §§ i den nu gällande fiskelagen. Av samma skäl som anförts under 9.1.6 för fritidsfiske på allmänt vatten strider det mot EG-fördraget och borde därför ändras på motsvarande sätt. Det ska dock noteras att en sådan utvidgning kommer att inkräkta på den enskilda fiskerätten. För handredskapsfiske sker ingen förändring, eftersom redan tidigare gällt att alla haft rätt till handredskapsfiske. För yrkesfisket sker inte heller någon utvidgning, eftersom det kommer att vara krav om fiskelicens, för att få en sådan krävs anknytning till Sverige. Den utvidgning som kan behöva göras rör därför endast fritidsfiske med rörliga redskap, där det kommer att gälla en redskapsbegränsning

Som framgår av kapitel 4 infördes det fria handredskapsfisket 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 förmån 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.

Den fråga som inställer sig är om utvidgningen av frifiskerätten har några likheter med införandet av det fria handredskapsfisket, som ändå av HD bedömdes ha beröringspunkter med rådighetsinskränkningar, även om det föll utanför regeringsformen.

Inledningsvis ska noteras att en stor skillnad mot reformen om det fria handredskapsfisket är att det redan finns en frifiskerätt på

detta område. Den handlar alltså inte om att införa en ny rätt. Det som avses är i stället att kretsen som skulle få fiska skulle utökas.

Vid bedömningen om införandet av det fria handredskapsfiske var att se som en rådighetsinskränkning var det två saker som beaktades. Det ena var fiskerättsägarens inkomstbortfall. Det andra var om dennes fiskemöjligheter påverkades.

Sammantaget menar jag att utvidgningen av kretsen som blir berättigade till frifisket endast marginellt kommer att påverka fastighetsägaren. Jag föreslår därför att även de som har hemvist i andra EU-länder ska omfattas av frifiskerätten. Det ska noteras att utvidgningen bara avser EU-medborgare. EES-avtalet däremot omfattar inte själva fiskeutövningsrätten, se vidare lagkommentaren. Det betyder att exempelvis medborgare i Norge inte kommer att bli berättigade till frifisket.

En annan särskilt problem är frågan om de japanska jätteostronen. Det har från olika håll anförts att det skulle vara oklart vad som gäller om rätten till dem på enskilt vatten. Bl.a. har följande anförts:

Japanska jätteostron upptäcktes i svenska vatten i augusti 2007. Det är fortfarande oklart om vem som helst eller endast fiskerättsinnehavaren får plocka denna nya art. De japanska jätteostronen i Sverige har nu nått storlek attraktiv för konsumtion, och eftersom de lever så grunt som 0–2 meters djup lär det bli allt fler som önskar plocka dem. Därför bör regeringen inom ramen för den översyn av fiskelagen som nu sker även lösa frågan om rätten att plocka de japanska jätteostronen.

(Motion MJ245).

Bakgrunden är att det av den nu gällande bilagan till fiskelagen följer att varje svensk medborgare har rätt att fiska vid Skånes västra kust och vid kusten i Hallands län samt Göteborgs och Bohus län med alla redskap. Dock är fiske efter *ostron* förbehållet innehavaren av den enskilda fiskerätten inom 200 meter från fastlandet eller en ö av minst 100 meters längd.

Enligt min uppfattning är det i dag inte oklart vad som gäller för de japanska jätteostronen. Eftersom ostron är förbehållet fiskerättsägaren och japanska jätteostron är ett ostron leder en sedvanlig juridisk tolkning till att även de japanska jätteostronen är förbehållna fiskerättsägaren. Självklart kan det dock finnas skäl för att eftersträva ett annat resultat. Det skulle dock kräva en lagändring. Från Fiskeriverkets sida har anförts att ett sådant skäl är att det av fiskevårdsskäl är angeläget att de japanska jätteostronen plockas.

Jag föreslår därför att det av bilagan ska framgå att de japanska jätteostronen inte ska vara förbehållna fiskerättsägaren.

9.1.11 Regionala råd

Utredningens förslag: Till den ansvariga myndigheten knyts regionala råd med representanter från berörda myndigheter och intresseorganisationer. Råden har till uppgift att bistå myndigheten vid handläggning av frågor om regionalt fiske. Ledamöterna utses av myndigheten för en bestämd tid. Råden består av företrädare för Fiskeriverket, som är ordförande, och högst sex andra ledamöter.

Fiskepolitiken är konfliktfylld bland dess olika aktörer. Ett problem är också att det finns olika uppfattningar om beståndssituationen bland exempelvis yrkesfiskare och forskare. I grunden borde det dock finnas utrymme för samförstånd, eftersom hållbara bestånd gynnar alla på lång sikt.

Vår slutsats var att ett utökat samråd/samförvaltning mellan brukare, intressenter och myndigheter framstår som något eftersträvävärt. Därtill kan det ur en demokratisk synvinkel vara angeläget att föra besluten närmare dem som direkt berörs.

I avsnitt 5.4 har vi redovisat Fiskeriverkets uppdrag om samförvaltning. Regeringen angav 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 om samförvaltning 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 fiskevårdsplan. Fråga är dock på vilken nivå det är bra att lägga ett samråd/samförvaltning.

I avsnitt 5.4 drog vi den slutsatsen att redan dagens fiskeförvaltning bör nå upp till den nivå som kan beskrivas som *samarbete*, 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 de högre *nivåerna rådgivande eller beslutande organ* för att en förändring skulle komma till stånd. Rent lagtekniskt skulle ett rådgivande organ kunna uppnås genom att det skapades olika råd vid myndigheterna. För beslutande organ eller t.o.m. lokalt självstyre skulle det däremot krävas mer komplicerade juridiska lösningar.

Sammantaget föreslår jag att det bildas regionala råd vid den förvaltande myndigheten. Dessa råd ska alltså vara rådgivande organ till fiskeriförvaltningen. Råden kan bidra till att förenkla och avbyråkratisera dagens fiskeförvaltning. Jag har redan tidigare i detta kapitel pekat på flera lämpliga arbetsuppgifter för råden. De regionala rådets huvuduppgift ska enligt min mening vara att bistå den förvaltande myndigheten med att genomföra en avbyråkratisering och förenkling av föreskrifterna. Som kommer att framgå av avsnitt 9.1.14 menar jag att ansvaret för fiskevården på grund av behovet av flexibilitet ska överlämnas till den förvaltande myndigheten. Fiskevårdsbehoven kommer att variera starkt regionalt. De regionala rådets uppgift kommer att vara att bistå myndigheten med att analysera fiskevårdsbehoven. Konstruktiva lösningar bör kunna växa fram i samförstånd. Särskilt vikt ska de regionala råden inledningsvis lägga vid att bistå med att förenkla och klarlägga reglerna för frifisket. En annan viktig uppgift är att finna frivilliga lösningar för fiskevården i de områden där det fria handredskapsfisket bedrivs. Som jag redovisat under 9.1.9, avsnitt det fria handredskapsfisket, ser jag 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 måste därför föreslå frivilliga lösningar. Sådana kan dock inte åstadkommas genom lagstiftning. Jag vet dock att det bland samtliga 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 medverka till frivilliga, regionala överenskommelser utan stöd av lagstiftning. Framgångsrika sådana åtgärder bör på sikt kunna utgöra skäl för lagstiftning. Från Fiskeriverkets sida har anförts att ett antal om fem skulle kunna spegla de olika regionerna i Sverige.

Jag föreslår nedanstående lagreglering i den ansvariga myndighetens instruktion. Det jag ser framför mig är att råden träffas ett par gånger om året. Arvode måste utgå och förslagsvis bör varje råd också ha en sekreterare.

9.1.12 Överlåtbara fiskerättigheter

Sedan den 1 augusti 2009 gäller en lag om överlåtbara fiskerättigheter i syfte att främja fartygsstrukturen i det *pelagiska* yrkesfisket, lag (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter. Jag har i avsnitt 5.3 analyserat lagen.

De överlåtbara fiskerättigheterna ska avse fiske efter sill, skarp-sill, 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 överlåtelseerna.

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. Beslut angående överlåtbara fiskerättigheter enligt lagen ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

En fråga är om utredningen ska utveckla denna särskilda lag. Som framgått avser lagen bara det pelagiska fisket. I våra direktiv står att vi ska beakta den ändrade regleringen av det pelagiska fisket. Den fråga som uppstår är förstas frågan om lagen i framtiden även bör omfatta det övriga fisket. Mycket talar för att så ska ske i framtiden. Som framgått av avsnitt 7.2 har så exempelvis skett i Danmark. Det har haft positiva effekter på fartygsstrukturen. Från såväl SFR som Fiskeriverket har föreslagits att jag utsträcker lagen om överlåtbara fiskerättigheter även till det övriga fisket. Jag menar dock samtidigt att även om det kan finnas skäl för en sådan utveckling är frågan för tidigt väckt. Lagen om överlåtbara fiskerättigheter leder till stora förändringar för de enskilda fiskarna. Det finns även farhågor om

ägarkoncentration. Sammantaget menar jag att det är lämpligt att reformen för det pelagiska fisket utvärderas innan det kan vara aktuellt att förslå motsvarande lagstiftning för det övriga fisket. Min slutsats är därför att i nuläget inte lägga fram ett motsvarande förslag för även annat fiske. Det jag däremot kommer att göra är att lagtekniskt inordna den särskilda lagstiftningen om det pelagiska fisket i fiskevårdslagen. Det som därutöver kan övervägas är om det är möjligt såsom Fiskeriverket och SFR framfört önskemål om att föreslå ett bemyndigande för regeringen att utsträcka lagen om överlåtbara fiskerättigheter även för andra fisken. Jag föreslår ett sådant bemyndigande. Lagen om överlåtbara fiskerättigheter har prövats av riksdagen. De övergripande principerna i lagen har därmed godkänts. Principerna för det övriga fisket kan förutses vara samma. Jag föreslår därmed sammantaget att det ska finnas en möjlighet för regeringen att utsträcka lagen om överlåtbara fiskerättigheter även för det övriga fisket. Detta bör dock ske först sedan lagen utvärderats för det pelagiska fisket. Om utvärderingen utfaller positivt bör den förändringen kunna ske i fiskeförordningen. Lämpligen bör det dock ske en anmälan till riksdagen. Om utvärderingen landar i att det krävs särskilda ytterligare åtgärder för att motverka exempelvis ägarkoncentration måste det dock ske genom ändring av lag.

9.1.13 Producentorganisationer

Till utredningen har från SFR och Fiskeriverket anförts att yrkesfiskarna i framtiden själva i ökad utsträckning borde kunde fördela sina rättigheter och utveckla ett samarbete om dessa. Ett lämpligt organ för detta fördelningsarbete borde producentorganisationer kunna vara. Motsvarande system finns och prövas i andra länder. Längst tid och omfattning har ett sådant arrangemang fungerat i Holland. I Sverige finns det såväl regionala som nationella producentorganisationer. Dessa är ekonomiska föreningar. Det finns i dag följande producentorganisationer:

- Hallandfiskarnas PO, ek. för,
- Producentorganisationen Gävlefisk, ek. för.
- Sveriges Fiskares PO, ek. för.
- Sveriges Pelagiska PO, ek. för.
- Swedish Pelagic Group Po, ek.för.
- Svensk Skaldjursodling Po, ek. för.

Dessa producentorganisationer skulle kunna fördela och/eller samarbeta kring de nationella kvoter Sverige tilldelas varje år. I dag fördelas den nationella kvoten av Fiskeriverket genom särskilda tillstånd.

Från Fiskeriverket har vidare anförts att producentorganisationerna skulle kunna spela en viktig roll i det pelagiska systemet med överlåtbara fiskerättigheter. Verket menar också att det möjligen skulle kunna genomföras utan lagändring, det kan vara så att det redan finns bemyndigande. Följande har som möjliga föreskrifter föreslagits från verkets sida:

Fiskeriverket kan efter ansökan medge en producentorganisation tillstånd att administrera och förfoga över fiskerättigheter som medlemmarna har ställt under organisationens förvaltning. En förutsättning härför är att det av organisationens stadgar framgår att sådan förvaltning ska följa av medlemskapet och att organisationen har fastställt sådana särskilda bestämmelser om förvaltningen och påföljder vid överträdelser av stadgarna som avse i artikel 5.1 c och d i rådets förordning (EG) nr 104/2000 om den gemensamma organisationen av marknaden för fiskeri- och vattenbruksprodukter.

En enligt första stycket tillståndsgiven producentorganisation ska genom särskilda periodiska beslut av Fiskeriverket tilldelas de fångstmängder som för varje fiskeperiod hänför sig till medlemmarnas överlåtbara fiskerättigheter. Producentorganisationen svarar för att de för organisationen under varje fiskeperiod tillgängliga fångstmängderna inte överskrids. Vid ett överskridande kan avdrag komma att göras vid tilldelning av fångstmängd för kommande fiskeperiod med samma kvantitet som den överfiskade. Vid upprepade överskridanden eller annan allvarlig brist i förvaltningen kan producentorganisationens förvaltnings-tillstånd komma att återkallas.

En producentorganisationen får initiera byte av fiskemöjligheter med andra medlemsstater i Europeiska unionen genom förhandling med producentorganisationer och andra företrädare för fiskerinäringen i dessa stater. Begäran om ett sådant byte ska göras hos Fiskeriverket som kan genomföra bytet för Sveriges räkning efter prövning av förutsättningarna härför.

När förvaltningstillstånd har lämnats till en PO skall fångstmängder som baseras på överlåtbara fiskerättigheter inte fördelas individuellt till PO:ns medlemmar genom de periodiska särskilda fisketillstånden. I stället görs medlemmarnas sammanlagda andel av fördelade fångstmängder, med avdrag för eventuellt överfiske som skett på den av PO:n förvaltade fiskerättigheten, tillgängliga för PO:n genom ett särskilt periodiskt beslut av Fiskeriverket. I de särskilda tillstånden anges att dispositionsrätten över fångstmängderna har överlämnats till PO:n. I samband med införande av PO-förvaltning bör reglerna om periodisk fördelning av fångstmängder ändras enligt följande.

Tillståndet ska avse en bestämd fångstmängd av en pelagisk art i ett kvotområde samt gälla för kalenderår eller annan fiskeperiod som följer av de gemenskapsrättsakter genom vilka Sverige fortlöpande tilldelas fiskemöjligheter. Fångstmängden ska anges i ton och beräknas med utgångspunkt från den fördelning av fiskekvoter som Fiskeriverket för varje år eller period särskilt tillkännager och den kvotandel som en överlåtbar fiskerättighet utgör. I fall där tillståndshavaren har överlämnat förvaltningen av sin överlåtbara fiskerätt till en producentorganisation anges inte någon fångstmängd i det särskilda fisketillståndet utan anmärks att denna genom särskilt beslut har gjorts tillgängliga för producentorganisationen. När fisket inte grundas på en överlåtbar rättighet beräknas fångstmängden med beaktande av antalet sökande och tillgängliga fiskemöjligheter”.

(Skrivelse till utredningen från Fiskeriverket den 7 oktober 2009).

Utredningens analys

Jag är i grunden positivt inställd till att yrkesfiskarna själva i framtiden fördelar kvoter och samarbetar om dessa. Om det ska ske helt självständigt innebär det dock enligt min bedömning myndighetsutövning. Enligt 11 kap. 6 § regeringsformen gäller att förvaltningsuppgift kan överlämnas till privaträttsliga subjekt som exempelvis bolag, föreningar eller enskilda. Om uppgiften innefattar myndighetsutövning måste det dock ske med stöd av lag.

Till en sådan myndighetsutövning skulle behöva kopplas överklagandemöjligheter för att den skulle kunna bedömas som rättssäker. Vidare skulle en viss insynsmöjlighet behöva garanteras.

Enligt min bedömning kan det vara bra om producentorganisationerna i framtiden kan ta över hela eller delar av de uppgifter som i dag sköts av Fiskeriverket. En förutsättning är dock som ovan anförts att det kan skapas garantier för att detta kan ske på ett rättssäkert sätt.

De svenska producentorganisationerna är förhållandevis nybildade. Det har inte varit möjligt att inom utredningstiden få fram tillräcklig information om organisationernas kapacitet. Vidare måste också de legala aspekterna klarläggas. Jag föreslår att frågan utreds vidare i ett senare sammanhang.

9.1.14 Den ansvariga myndighetens uppdrag och bemyndiganden m.m.

Min grundsyn är som tidigare framhävts att den förvaltande myndigheten ska ha långtgående befogenheter att bedriva en bra fiskevård. Självfallet kommer det dock även fortsättningsvis ligga på myndigheten att göra avvägningen mellan fiskevård och produktionsmålet om att fisket ska ge en långsiktigt hållbar avkastning. Denna avvägning ska dock framgå av lagstiftningen. I linje med detta har jag föreslagit en fiskevårdslag som i ökad utsträckning klart anger vad som ska gälla. Portalparagrafen anger målsättningen, målkonflikterna och riktlinjer för avvägningen, se 9.1.2. Resursfördelningen är noga reglerad i lag, jfr 9.1.4

Därutöver måste dock detta synsätt återspegla sig i korrekta och precisa bemyndiganden och i en väl anpassad uppdragsbeskrivning

En central fråga är dock hur fiskevården ska bedrivas. Fiskeriverket har redan i dag som framgått långtgående befogenheter att vidta direkta fiskevårdsåtgärder. Exempelvis kan verket helt förbjuda fiske eller bestämma hur fisket ska bedrivas. Därutöver bedriver dock verket i dag även fiskevård genom olika strukturåtgärder. Det hela är delvis EU-reglerat, men det finns även nationella inslag.

Jag har i kapitel 3 redogjort för att EU bestämmer hur stor Sveriges fiskeflotta högst får vara. Detta uttrycks i bruttoton och motorstyrka. Medlemsländerna får inte överskrida kapaciteten. jfr. 3.1.3. Syftet är storleken av fiskeflottan ska vara i balans med fiskemöjligheterna. Det betyder att det är ett EU-krav att det tak som sättes inte överskrids. Regeringens och EU:s mening är dock vidare att fiskeflottan ska vara mindre än vad EU maximalt medger.

Det sker vidare även andra åtgärder för att begränsa fiskekapaciteten. Ett sätt är exempelvis de skrotningsbidrag som utdelas till yrkesfiskare. Dessa åtgärder har dock inte fullt ut haft effekt. Som framgått av avsnittet om överlåtbara fiskerättigheter gäller sedan augusti 2009 också en ny lag om överlåtbara fiskerättigheter i syfte att främja fartygsstrukturen i det *pelagiska* yrkesfisket, lag (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter. Syftet med lagen är just att minska fartygskapaciteten. Erfarenheter från Danmark, jfr. 7.2, tyder vidare på att fartygsminskningen inom det pelagiska fisket kommer att bli betydande.

Som framgått av avsnittet om fiskelicens är det nödvändigt att i den nya fiskevårdslagen ge den förvaltande myndigheten möjligheten att avslå en ansökan om fiskelicens för att inte det tak EU gett Sverige

ska kunna överträdas. Detta är ett tvingande krav som Sverige är skyldig att följa. Frågan är dock vidare om det även ska finnas en möjlighet för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att nationellt minska det tak EU satt. Ska det finnas ett sådant styrmedel i lagstiftningen?

Jag är principiellt skeptisk till styrmedel som begränsar möjligheten för den enskilde att utöva näring. Ansvarig myndighet ska förstås ha långtgående möjligheter att meddela direkta fiskevårdsåtgärder och verkställa samtliga EU:s krav. Däremot anser jag i grunden inte att det är en myndighets roll att bestämma vem som ska få utöva en näring, detta bör så långt som möjligt överlämnas till den fria marknaden. Eftersom fisket utgör en begränsad resurs är det dock nödvändigt att fiskekapaciteten begränsas. Som vi anförde i avsnitt 5.5 skulle enligt den redovisade rapporten där det grundläggande problemet i fisket vara 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. Jag vill i sammanhanget om detta även hänvisa till AgriFood Economics Centre:s konsekvensanalys där detta utvecklats under rubriken "Några kommentarer kring tillträdet till resursen", se bilaga 5.

Regeringen har tidigare, bl.a. i propositionen till den nya lagstiftningen om överlåtbara fiskerättigheter, jfr. vidare lagkommentaren, kap. 11 till paragraferna, anförde att det finns ett klart samband mellan fiskekapacitet och fiskevård. Från olika håll har dock detta ifrågasatts, man menar att sambandet mellan minskad kapacitet och minskat fiske inte är alls är klarlagt. Som framgår av EU:s grönbok, jfr. avsnitt 3.1.4 har i genomsnitt flottorna inom EU minskat med endast 2 % om året. Detta har i princip ointetgjorts av den tekniska utvecklingen av fiskeeffektiviteten som beräknas till 2–3 % per år.

Regleringen av fiskekapaciteten innehåller utöver fiskevård också klara inslag av näringspolitik. Genom att begränsa storleken av flottan ges ökade möjligheter för de som utövar fisket att bedriva detta på ett mer lönsamt sätt. Att begränsa antalet utövare av näringspolitiska skäl strider dock enligt min mening mot grundlagens bestämmelser om näringsfrihet. Det krävs i stället fiskevårdsskäl eller andra angelägna allmänna intressen, se vidare nedan.

Från Fiskeriverkets sida har vidare framförts att det i dag saknar tillräckliga bemyndiganden om resursfördelning. Verket har därför föreslagit att följande paragraf förs in i en fiskevårdslag:

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om särskilda fisketillstånd och fiskerättigheter/fiskemöjligheter som följer av tillstånden. Sådana tillstånd kan avse rätt att bedriva yrkesmässigt fiske efter en art, inom ett område, med ett visst fiskefartyg eller med användande av en viss fiskemetod.

Fiskerättigheter/fiskemöjligheter ska vara bestämda som en andel, uttryckt i procent, av det fiske som görs tillgängligt för fördelning genom särskilda tillstånd. Andelen ska fastställas med ledning av omfattningen av tidigare fiske under angiven referensperiod.

Frågor om särskilda fisketillstånd prövas av den myndighet som regeringen bestämmer. Vid prövningen ska en målsättning vara att främja en balanserad fartygsstruktur inom den svenska fiskeflottan. Tillgången till fiskeresurser får läggas till grund för en prioritering mellan fiskeföretag om detta är nödvändigt för att åstadkomma balans mellan resurs och fiskekapacitet.

Bakgrunden till förslaget

Som framgått av 4.3.1 administrerar Fiskeriverket i dag fiskerieringen genom särskilda tillstånd. I 4.2.5 har jag beskrivit att det i dag krävs såväl yrkesfiskelicens som fartygstillstånd för att bedriva yrkesfiske. Jag har tidigare i detta kapitel visat att kraven för de båda tillståndskraven är snarlika. För att förenkla har jag i det kapitlet föreslagit att det i framtiden bara ska krävas ett tillstånd, nämligen fiskelicens. Det är dock viktigt att notera att samtliga yrkesfiskare i nuläget därutöver behöver ett tredje tillstånd, ett särskilt tillstånd. Kraven om de särskilda tillstånden finns i dag inte i fiskelagen eller fiskeförordningen utan bara i Fiskeriverkets föreskrifter. Verket har utfärdat dessa föreskrifter med stöd av bemyndigandet i 2 kap. 19 §. Eftersom det bemyndigandet i huvudsak handlar om fiskevård och syftet med de särskilda tillstånden är resursfördelning menar verket att det krävs ett tydligare och bättre bemyndigande. Det särskilda tillståndet används i två olika typfall. Som framgått är ett stort antal fiskarter 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.

Fiskeriverket har vidare uppgett att det krävs särskilda tillstånd även för annat yrkesmässigt fiske, alltså även inom sådant fiske som inte är kvoterat av EU. Skälet till 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 det området. Om alla som ville yrkesfiska inom området skulle göra det skulle fisket bli olönsamt för alla, vilket skulle leda till konkurser och i förlängningen 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 ett fiskevårdsperspektiv. De som i första hand beviljas tillstånd är de som kan visa att de bedrivit samma fiske året innan.

Min utgångspunkt som jag redovisat tidigare är att jag vill förenkla detta oerhört komplicerade system. Jag har därför föreslagit att det numera inte ska finnas kvar både yrkesfiskelicens och fartygstillstånd utan bara ett tillståndskrav.

Jag är vidare 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 långsiktigt 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.

De fria marknadskrafterna har genom olika bidrag försvagats. Därutöver menar såväl Fiskeriverket som Jordbruksdepartementet att tunga fiskevårdsskäl talar för att fisket styrs av myndigheten. Eftersom fisket utgör en begränsad resurs är det nödvändigt att fiskekapaciteten begränsas.

Det anförda har dock inte bara politiska dimensioner utan även formella. Enligt 2 kap. 20 § RF gäller näringsfrihet i Sverige. Av paragrafen följer att begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte att enbart ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.

Av propositionen till lagen framgår följande om tolkningen:

Genom stadgandet i första stycket slås skyddet för närings- och yrkesfriheten fast. Med att driva näring avses här enskilda som yrkesmässigt bedriver verksamhet av ekonomisk art. Avsikten med att bestämmelsen även avser dem som utövar yrke är att begreppen närings- och yrkes-

frihet inte helt stämmer överens med varandra. Att båda begreppen förekommer i paragrafen kan inte gärna leda till oklarhet.

Som framgår av avsnitt 6 har skyddet utformats så att det tar sikte på ett särskilt moment i närings- och yrkesfriheten, nämligen den ekonomiska sidan av den s.k. likhetsprincipen. Denna princip kan kortfattat sägas innebära att alla regleringar på närings- och yrkesfrihetens område måste vara generella på så sätt att alla skall ha möjlighet att konkurrera på lika villkor under förutsättning att de i övrigt uppfyller de krav som kan ställas upp för just det yrket eller den näringsgrenen. Under dessa förutsättningar skall bestämmelsen förhindra att någon enskild ekonomiskt skall få gynnas på någon annans bekostnad.

Av avsnitt 6 framgår att det i dag finns en relativt omfattande reglering på närings- och yrkesfrihetens område. Till de av kommittén redovisade författningarna kan såsom Konkurrensverket påpekar även räknas senare beslutade lagar samt regeringsförfordningar och föreskrifter som meddelats av myndigheter och kommuner med stöd av lag i den utsträckning de kan sägas innebära begränsningar i närings- och yrkesfriheten. Enligt advokatsamfundets mening är det felaktigt att som kommittén gjort, bland författningsbestämmelser som berör närings- och yrkesfriheten ta upp skyddet för advokattiteln bland övrig lagstiftning, där samtliga övriga lagar inriktar sig på reglering av verksamheten som sådan. Reglerna i 8 kap. RB ger visserligen ett skydd för advokattiteln men innebär också att medlemmarna i advokatsamfundet är privilegierade t.ex. på det sättet att i princip endast advokater förordnas som offentliga försvarare. Bestämmelserna kan dock sägas ha att göra med rätten att utöva ett visst yrke även om juridisk rådgivning eller verksamhet som innebär juridiskt biträde till någon också kan utövas av andra. Enligt kommittén har inskränkande föreskrifter på näringsområdet tillkommit för att tillgodose främst säkerhets-, hälsovårds- och arbetarskyddsintressen. Kommittén anger även att det finns bestämmelser om kompetens eller vissa krav för att en person skall få utöva ett visst yrke samt att i vissa fall också näringsidkarens ekonomiska förhållanden bedöms för att utröna viljan och förmågan att fullgöra kommande skyldigheter gentemot det allmänna. Sådana begränsningar i närings- och yrkesfriheten som tillgodoser angelägna allmänna intressen måste även i fortsättningen kunna införas. I paragrafens första stycke slås därför inledningsvis den principen fast att inga andra inskränkningar får göras i rätten att driva näring eller utöva yrke än sådana som är nödvändiga för att skydda angelägna allmänna intressen. Konkurrensverket har uttryckt farhågor för att grundlagsskyddet kan urholkas och grundlagsenligheten blir svårbedömd om inte begreppet angelägna allmänna intressen preciseras närmare. Som kommentar till detta kan sägas att tillåtna inskränkningar i vart fall måste röra något som tar sikte på sådana intressen som kommittén i detta sammanhang nämnt. I övrigt får, i likhet med vad som anförts i avsnitt 5 om egendomsskyddet, det slutliga ställningstagandet till vad som är ett angeläget allmänt intresse göras från fall till fall i enlighet med vad som kan anses vara acceptabelt i ett demokratiskt samhälle.

Genom andra ledet i paragrafens första stycke slås vidare fast att sådana inskränkningar aldrig får införas i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag. Under remissbehandlingen har ifrågasatts om det andra ledet tjänar något syfte. Vidare har föreslagits att ordet "enbart" kan utgå samt att till ordet "gynna" bör läggas "eller missgynnas". Som har framgått av avsnitt 6 är emellertid avsikten att den ekonomiska sidan av likhetsprincipen skall vara överordnad den princip som läggs fast i det första ledet. En inskränkning som införs för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse måste vara generell och får inte leda till att likhetsprincipen åsidosätts. Om en sådan inskränkning införs, kan inte uteslutas att detta kan komma att leda till att vissa näringsidkare gynnas. Att sådana gynnsamma ekonomiska konsekvenser aldrig får vara det egentliga syftet med inskränkningen har därför på det sätt kommittén föreslagit kommit till uttryck i paragrafen. Likhetsprincipen skall här förhindra att någon näringsidkare eller annan yrkesutövare gynnas på annans bekostnad. Motsatsvis följer att någon annan härvid också kan komma att missgynnas. Det skall såsom kommittén påpekat därmed i princip inte vara 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, såvida det inte samtidigt finns något angeläget allmänt intresse av regleringen. Avsikten med den föreslagna lydelsen är emellertid inte att hindra ett offentligt monopol som drabbar alla presumtiva konkurrenter lika, under förutsättning att det införts för att skydda något angeläget allmänt intresse. Det bör för tydlighetens skull även anmärkas att med uttrycket företag avses både juridiska och fysiska personer som driver näring till skillnad från enskilda personer som utövar ett yrke hos något offentligt organ.

På de skäl som redovisats i avsnitt 6 har det ansetts motiverat att i bestämmelsens andra stycke tydliggöra att den näringsrättsliga sidan av samernas rätt att bedriva renskötsel som den framgår av lag är förenlig med det föreslagna skyddet för närings- och yrkesfriheten. Detta kommer till uttryck genom en hänvisning till att samernas rätt att bedriva renskötsel regleras i lag.

(prop. 1993/94:117, specialmotiveringen till 2 kap. 20 §)

Sammantaget framgår alltså att med angelägna allmänna intressen avses 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,). Det slutliga ställningstagandet till vad som är ett angeläget allmänt intresse måste göras från fall till

fall i enlighet med vad som kan anses vara acceptabelt i ett demokratiskt samhälle.

Konstitutionsutskottet hade inget att tillägga som här är av intresse, se 1993/94:KU 24 s. 29 och 34 f.).

Utredningens analys

Hälsovård och miljöhänsyn kan utgöra sådana angelägna allmänna intressen som kan tillåta inskränkningar i yrkesfriheten. Det betyder därmed att fiskevårdsskäl är väl förenliga för att motivera inskränkningar. Yrkesfiskare måste alltså acceptera alla begränsningar som tillkommer av rena fiskevårdsskäl. Det är i sig också en självklarhet.

Annorlunda förhåller sig däremot med skäl som avser att begränsa fiskerätten för att garantera att lönsamheten för vissa yrkesfiskare ska vara acceptabel. Detta menar jag strider mot grundlagens krav om näringsfrihet. Som framgår av specialmotiveringen till 2 kap. 20 § RF framgår tydligt att likhetsprincipen innebär att ingen ekonomiskt får gynnas på annans bekostnad. Det skulle som framgår inte vara 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. Den ekonomiska sidan av likhetsprincipen ska också vara överordnad de allmänna angelägna intressen som kan motivera inskränkningar. En sådan inskränkning som införs för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse måste vara generell och får inte leda till att likhetsprincipen åsidosätts.

Jag menar därmed att ett bemyndigande om resursfördelning där syftet är att skydda dem som redan bedriver och har bedrivit fiske inte är förenligt med grundlagen och det kan därför inte föreslås. Däremot bör ett bemyndigande med fiskevård som motiv vara förenligt med grundlagen.

I sammanhanget ska även regionalpolitiken kommenteras. Det finns starka skäl för regionala hänsyn i fiskepolitiken. Som framgått tidigare värnar jag särskilt om det småskaliga kustfisket, eftersom det möjliggör levande kustsamhällen. I Norge och Danmark avsätts också särskild kvoter för kustfiske. En fråga är dock om det är möjligt att göra samma sak i Sverige. Skulle det vara förenligt med näringsfriheten att avsätta en del av fisket för kustfisket? Frågan är alltså om regionala hänsyn är ett sådant angeläget allmänt intresse som anges i 2 kap. 20 § RF. Det kan noteras att regionala hänsyn inte är särskilt omnämnt som ett exempel på ett angeläget intresse.

Som framgått av propositionen måste tillåtna inskränkningar i varje fall röra något som tar sikte på vissa intressen som nämnts i kommittéförslaget: säkerhets-, hälsovårds- och arbetarskyddsintressen eller miljöhänsyn. Samtidigt lämnas det en öppning i motiven om att det slutliga ställningstagandet till vad som är ett angeläget intresse måste avgöras från fall till fall i enlighet med vad som kan anses vara acceptabelt i ett demokratiskt samhälle. Det ska dock noteras att enligt den gängse uppfattningen ska särskilt grundlagen tolkas restriktivt.

Samtidigt är det dock klarlagt att regeringen tidigare utgått från att regionala hänsyn är förenligt med grundlagen. Som framgått ovan anförde exempelvis regeringen i propositionen 2002/03:41 s. 13–14 att

...regionala hänsyn kan göra det motiverat att meddela föreskrifter om särskild tilldelning av fiskeresurser eller att föreskriva att fisket skall delas upp, t.ex. genom individuell kvotfördelning, eller att fisket skall ske inom vissa bestämda områden.

Min slutsats är sammantaget att regionala hänsyn bör vara ett sådant angeläget allmänt intresse som kan motivera en inskränkning av näringsfriheten.

Utredningens förslag efter analysen

Första frågan gäller de särskilda tillstånden och särskilt om dessa förenligt med grundlagen. Som framgått regleras de särskilda tillstånden endast i den förvaltande myndighetens föreskrifter. Det innebär att utredningen inte kommer att föreslå någon lagreglering om hur de särskilda tillstånden ska utformas. Ytterst sätt är det därför den förvaltande myndighetens eget ansvar att se till att deras föreskrifter är förenliga med grundlagen. Jag kommer dock nedan att lämna utredningens syn på frågan. Den fråga utredningen vidare konkret ska ta ställning till är dock om den förvaltande myndighetens bemyndigande ska utvidgas.

Många fiskarter är kvoterad av EU. Skälet för det är förstås fiskevårdsskäl. Sverige tilldelas kvoter av de olika slagen fisk. Det är sedan en nationell angelägenhet hur dessa kvoter fördelas. Kvoter kan fördelas på olika sätt. Vid individuell fördelning i Sverige sker sedan länge kvotfördelning efter urvalskriteriet historiskt fiske, dvs. de som tidigare fiskat mest får störst tilldelning. På samma sätt sker för-

delningen i Danmark, jfr. 7.2. I Danmark är skälen för detta dock näringspolitiska. Syftet i Danmark är att värna om den befintliga yrkeskåren och det finns i grundlagen ingen bestämmelse om näringsfrihet som skulle utgöra hinder för detta.

Därutöver krävs dock i Sverige även särskilda tillstånd för att yrkesfiska även icke-kvoterad fisk. Skälen för det tycks vara en blandning av fiskevårdsskäl och näringspolitiska avvägningar.

När det gäller kvotfördelningen menar jag att i framtiden bör precis som i Norge och Danmark först en kvot avsättas för det småskaliga kustfisket. Som redovisats tidigare finns det starka skäl för regionala hänsyn i yrkesfisket. Regionala hänsyn bör också som ovan redovisats – under förutsättning att de klarläggs i det konkreta fallet – kunna vara ett sådant angeläget allmänt intresse som utgör skäl för att inskränka näringsfriheten. Hur stora kvoterna ska vara som ska fördelas efter regionala hänsyn måste dock i nuläget överlämnas till den förvaltande myndighetens bedömning.

Det ska noteras att det genom att ta regionala hänsyn blir det möjligt att värna om det småskaliga kustfisket. Detta fiske är som tidigare påpekats viktigt för att upprätthålla livskraftiga kustsamhällen.

Sedan avsättningar gjorts till det småskaliga kustfisket måste återstoden av kvoten fördelas bland yrkesfiskarna. Den fråga som då inställer sig är om kriteriet historiskt fiske är ett kriterium som är förenligt med grundlagen. Grunden för kvoteringen är fiskevårdsskäl. Det är därmed klart förenligt med grundlagen att begränsa tillträdet till kvoten. Det som däremot skulle göra det tveksamt är likhetsprincipen. Som framgått ovan måste inskränkningar som införs för att tillgodose ett angeläget allmänt intresse vara generella och inte leda till att likhetsprincipen åsidosätts. Likhetsprincipen är överordnad. Det anges särskilt i den ovan citerade propositionen att syftet inte får vara att gynna vissa på bekostnad av andra. Genom att använda det historiska fisket som kriterium försvåras nyetablering. Jag är för egen del tveksam till om en strikt tillämpning fullt ut är förenligt med grundlagen. Samtidigt ska dock framhåvas att fördelningen under lång tid skett med det historiska fisket som grund. Från Fiskeriverkets sida har anförts att det är en fördelningsprincip som är accepterad norm såväl internationellt som i Sverige. Det är också svårt att tänka sig en mer slumpmässig fördelningsform. Sammantaget menar jag att övervägande skäl talar för att fördelningen även i fortsättningen bör kunna ske med historiskt fiske som grund.

Samma synsätt måste förstås läggas på de särskilda tillstånd som används för icke-kvoterad fisk. En förutsättning för att myndigheten överhuvudtaget får begränsa den krets av yrkesfiskare som får tillträde till fisket är att det finns klara fiskevårdsskäl eller ett annat angeläget allmänt intresse som regionala hänsyn. Hur urvalet av dessa yrkesfiskare ska ske är precis som ovan anförts en svår fråga, jag vill dock inte heller här utesluta att det historiska fisket måste kunna vara ett kriterium.

Nästa fråga blir efter denna genomgång om den förvaltande myndigheten behöver utökade bemyndiganden. Jag har ovan redan föreslagit att den förvaltande myndigheten ska ha ett bemyndigande att meddela alla de föreskrifter som EU-rätten kräver. Vidare har Fiskeriverket redan långtgående bemyndiganden att bedriva fiskevård. Därmed menar jag att det finns bemyndiganden som täcker behovet för den förvaltande myndigheten att meddela särskilda tillstånd. Dessa har hittills skett utifrån bemyndigandet om att bedriva fiskevård. Eftersom som ovan framgått skälen för de särskilda tillstånden i huvudsak måste vara fiskevård är det redan befintliga bemyndigandet om fiskevård väl anpassat för de särskilda tillstånden. Jag har dock som framgått ovan även föreslagit att det ska vara möjligt att meddela särskilda tillstånd på grund av regionala hänsyn. Den förvaltande myndigheten saknar i dag ett uttryckligt bemyndigande om att kunna ta regionala hänsyn. I stället har Fiskeriverket i dag ett mer generellt bemyndigande om fiskets bedrivande. Syftet vid dess tillkomst var att täcka in föreskrifter som EU-rätten kräver och att kunna ta regionala hänsyn. Jag föreslår nu sammantaget att detta bemyndigande konkretiseras. Jag föreslår ett bemyndigande, varav det framgår att den förvaltande myndigheten ska få göra regionala avvägningar vid fördelning av fisket. Jag kommer att konkretisera mina förslag under rubriken den konkreta uppdragsbeskrivningen.

Därutöver måste jag ta ställning till är hur Sveriges fiskekapacitet ska definieras i mitt förslag om fiskelicens, jfr. vad som anförts om fiskelicens. Som framgår där är det alltså nödvändigt att Sveriges fiskekapacitet begränsas efter i vart fall det tak EU sätter. Frågan är dock vidare om det ska vara möjligt för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att genom tillståndskrav begränsa antalet yrkesutövare utöver vad EU satt som tak. Enligt min bedömning är det tveksamt om detta är nödvändigt. Danska erfarenheter visar, jfr. 7.2, att lagstiftningen om överlåtbara fiskerättigheter kraftigt kommer att minska antalet fiskefartyg. Samma bedömning har med stor samstämmighet gjorts av berörda parter under beredning av

lagförslaget om överlåtbara fiskerättigheter i det svenska pelagiska fisket. Därtill kommer det som tidigare anförts vara möjligt för regeringen/förvaltande myndigheten att genom frivilliga åtgärder som skrotningsbidrag minska flottan. Slutligen kommer ju som framgått den förvaltande myndigheten även fortsättningsvis ha möjlighet att när det konkreta finns fiskevårdsskäl eller andra angelägna allmänna intressen som regionala hänsyn att minska tillträdet till fisket.

Slutligen måste jag ange hur den ansvariga myndighetens bemyndigande om fiskevård förhåller sig till kravet om konsekvensbeskrivning i mitt förslag till fiskelicens, jfr. 9.1.5. Mitt förslag innebär att alla som bedriver ett miljömässigt fiske och i övrigt uppfyller kraven för licens ska kunna få fiskelicens och därmed kunna bedriva yrkesfiske. Konsekvensbedömningen ska därmed inrikta sig på hur det tänkta fisket ska bedrivas, i huvudsak vilka redskap som ska användas. Därmed blir det möjligt för samtliga som har fiskelicens att fiska sådant fiske där den ansvariga myndigheten inte kräver särskilda tillstånd. Tillträdet till viss fisk, som av fiskevårdsskäl behöver begränsas, ska dock på samma sätt som tidigare regleras genom de särskilda tillstånden som den ansvariga myndigheten kan meddela av fiskevårdsskäl. Även regionala hänsyn kan användas. Det betyder att den ansvariga myndigheten inte ska göra en beståndsuppskattning eller beakta risken för utfiskning vid konsekvensbedömningen.

I grunden innebär detta en dubbelreglering. Den ansvariga myndigheten ska hantera såväl en konsekvensbedömning vid sin prövning av fiskelicensen som de särskilda tillstånden. Det hade alternativt förstås varit möjligt att föra samman dessa tillståndskrav till ett. Skälen för att så inte har skett är att systemet är det som EU använder sig av och att det kan vara lämpligt att nationellt ha samma. Vidare är tanken att fiskelicensen ska gälla under så lång tid om fem år, även om de ska kunna återkallas vid förändringar. Eftersom fiskevårdskraven snabbt kan förändras kan de särskilda tillstånden behöva löpa under kortare tid. Slutligen ska fiskelicensen kunna ge rätt till sådant fiske som inte behöver begränsas genom särskilda tillstånd.

Uppdragsbeskrivningen

I 4.1.1 har jag beskrivit den nu gällande instruktionen för Fiskeriverket och noga analyserat den. Som framgår där är det oklart att det under punkt 1 anges att uppdraget enbart är att verka för en ekolo-

giskt hållbar förvaltning, samtidigt som det i punkten 3 anges att myndigheten ska medverka i Sveriges strävan att inom den gemensamma fiskeripolitiken uppnå såväl ett ekologiskt som *ekonomiskt* hållbart fiske. Som framgår av analysen har det vid Fiskeriverket utbildats en praxis där hållbarheten av fiskebestånden ställts i förhållande till näringspolitiken även i de fallen där det saknas EU-krav.

Regeringen har 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 tillsattes om hur den nya myndigheten skulle organiseras. Utredaren lämnade sitt förslag i 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. En annan innebörd är att ansvaret kan komma att delas.

Utredningens förslag: Instruktionen till den förvaltande myndigheten ska spegla portalparagrafen. Det huvudsakliga uppdraget ska beskrivas i punkten 1 på följande sätt: Myndigheten ska 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.

Därutöver förs in en ny punkt som anger att myndigheten även ska verka för ett ekonomiskt och ekologiskt bärkraftigt vattenbruk.

Punkten 3 utgår. I stället förs beträffande EU in att myndigheten ska verkställa eller komplettera EU:s förordningar om fiske inom den gemensamma fiskeripolitiken.

Slutligen förs även in att den förvaltande myndigheten vid fördelningen av fisket utöver fiskevårdsskäl även ska ta regionala hänsyn.

Syftet med den nya lydelsen av den förvaltande myndighetens instruktion är förstås att den ska spegla den nya fiskevårdslagen. Huvuduppdraget för Fiskeriverket (eller annan myndighet) blir att bedriva en förvaltning som överensstämmer med portalparagrafen. Det betyder alltså att myndigheten på sätt som redovisas under 9.1.2 om portalparagrafen ska hantera två jämställda mål, produktionsmålet och miljömålet. Genom att miljömålet jämföras med produktionsmålet kan näringshänsynen i framtiden inte väga tyngre än beståndssituationen.

Eftersom portalparagrafen bara reglerar vild fisk och vilda blötdjur och kräftdjur krävs det ett tillägg om en särskild bestämmelse för odlad fisk och kräftdjur. Förslaget för vattenbruket är hämtat från Utredningen om framtiden för ett ekonomiskt och ekologiskt bärkraftigt vattenbruks författningsförslag i deras betänkande "Det växande vattenbruket", SOU 2009:26, som överlämnades till regeringen den 11 mars 2009. Självklart finns det även en mängd andra förslag från den utredningen som skulle påverka lagstiftningen. Dessa förslag får dock värderas av regeringen. Skälet till att jag för in ett förslag om vattenbruk i instruktionen är att jag måste kompensera att vattenbruk tas bort från punkten 1.

Som framgår av bl.a. kapitel 3 och avsnitt 9.1.1 är Sverige bunden av den gemensamma fiskeripolitiken. Min avsikt är ändå att den nationella fiskevårdslagen i huvudsak ska styra hur den svenska fiskeförvaltningen ska ske. Jag har därför noga sett till att lagen är förenlig med EU:s lagstiftning. Lagen utgör också en tolkning av rättsläget inom den gemensamma fiskeripolitiken. Den förvaltande myndighetens uppdrag ska därför i huvudsak också styras av den nationella lagens avsikt. Därutöver måste det dock självfallet även vara verkets uppgift att verkställa och komplettera EG:s förordningar om fiske, eftersom dessa är direkt tillämpliga i Sverige. Genom att koppla uppdraget klart till den nationella lagens avsikt behöver i framtiden det inte uppstå motstridiga tolkningar av verkets uppdrag på sätt som skett hittills.

Lag (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken

I direktiven till mitt uppdrag anges att jag ska ta ställning till om bestämmelserna i denna lag kan föras över till en ny fiskevårdslag. Som framgår av vår analys under 3.1 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 EG-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 möjligheten att meddela föreskrifter inte skulle gälla fiskelagens frågor framstår också som märklig. Efter som en mängd frågor i fiskelagen berör frågor om den gemensamma fiskeripolitiken framstår denna begränsning inte som ändamålsmässig. Lagen innehåller också alltför få bestämmelser för att det ska vara motiverat med en särskild lag. Utöver gränsdragningsbestämmelsen innehåller den bara ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter som kompletterar eller som behövs för verkställighet av förordningarna. Vidare innehåller den en bestämmelse som möjliggör för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att föreskriva att näringsidkare, som inte bedriver yrkesmässigt fiske att lämna uppgifter. Slutligen innehåller lagen bestämmelser om tillsyn, kontroll och straff.

Utredningens förslag: Lag (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken upphävs i dess helhet. I den nya fiskevårdslagen införs ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela de föreskrifter som behövs för att komplettera eller verkställa EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Vilka övriga bestämmelser som behöver föras över från denna lag återkommer jag till i 9.2.

Genom att föra över det bemyndiganden till den nya fiskevårdslagen menar jag att det finns ett heltäckande bemyndigande för regeringen att meddela samtliga de föreskrifter som EU-rätten kräver. Jag föreslår sedan i mitt förslag till ändrad fiskeförordning att detta bemyndigande i sin helhet förs över till den förvaltande myndigheten. Därigenom menar jag att myndigheten har ett tillräckligt redskap att möta EU:s krav i dess helhet. I bemyndigandet ska den gemensamma fiskeripolitiken noga definieras så att bemyndigandet inte blir för brett. Att ytterligare konkretisera bemyndigandet i denna del ser jag dock inte som möjligt. Den gemensamma fiskeripolitikens är sällsynt komplex och lagstiftningstakten mycket snabb. I den tidigare fiskelagstiftningen har man försökt att konkretisera samt-

liga bemyndigandet. Som framgått av kapitel 4 och lagkommentaren har dock resultatet blivit en ytterst svårbegriplig lag. Bemyndigandena har ändå inte räckt till utan Fiskeriverket har varit tvungna att tolka dem mycket extensivt för att kunna verkställa EU:s alla krav. När det gäller frågorna om kontroll och tillsyn återkommer jag till det.

Jag har i 4.2.6 och 9.1.4 redogjort för de bemyndiganden som gäller för fiskevård. Innebörden är som framgår där att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer redan har långtgående befogenheter får meddela föreskrifter för fiskevården och fiskets bedrivande. Befogenheten att meddela föreskrifter om fiskets bedrivande kom till genom en lagändring 2003. Lagändringen kom till sedan Fiskeriverket begärt att bemyndigandet att meddela föreskrifter för fiskevården även skulle avse fiskets bedrivande. I propositionen anges följande:

Fiskelagens bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter för fiskevården fick sin nuvarande utformning genom ett riksdagsbeslut 1995 (prop. 1995/96:8, bet. 1995/96:JoU5, rskr. 1995/96:85). Beslutet innebar att bemyndigandet vidgades så att alla föreskrifter som behövs för att reglera fisket skulle kunna meddelas med stöd av fiskelagen. Föreskrifter som är nödvändiga för att reglera marknads- och strukturfrågor på fiskets område kan meddelas med stöd av ett bemyndigande i lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Redan i samband med 1995 års ändring av fiskelagen ifrågasattes om inte bemyndigandet till stöd för föreskrifter om fiskevården borde vidgas till att gälla också fiskets bedrivande. I propositionen hänvisade regeringen till att avsikten med den då relativt nya lagstiftningen varit att begränsa och förenkla regelverket. Regeringen ansåg det därför inte lämpligt att utvidga föreskriftsrätten till att gälla också fiskets bedrivande. En sådan utvidgning borde enligt regeringens mening förutsätta mycket starkt vägande skäl.

Frågan om befogenhet för Fiskeriverket att meddela föreskrifter för hur fisket skall bedrivas har nu på nytt aktualiserats. Verket pekar i sin framställning på att den gemensamma fiskeripolitiken innebär krav på medlemsstaterna att vidta också andra åtgärder än sådana som är direkt hänförliga till fiskevården. De åtgärder som åsyftas är närmast nationella föreskrifter som syftar till en hushållning med fiskeresurserna till gagn för konsumenterna och för beredningsindustrin.

Det finns möjlighet att genom sådana regler för fisket tidsmässigt jämna ut landningarna av fisk vilket är till fördel för den industri som bereder fisken och gör att man kan undvika att fisk onödigtvis går till foderindustrin eller t.o.m. måste dumpas. Det är vidare angeläget att fisket bedrivs och att fisken hanteras ombord på ett sätt som säkerställer att den fisk som landas är färsk och kan utgöra råvara för produkter av

hög kvalitet. Fiskeriverket hänvisar också till sitt ansvar för den regionala utvecklingen. Regionala hänsyn kan göra det motiverat att meddela föreskrifter om särskild tilldelning av fiskeresurser eller att föreskriva att fisket skall delas upp, t.ex. genom individuell kvotfördelning, eller att fisket skall ske inom vissa bestämda områden.

Vad Fiskeriverket anför får enligt regeringens mening anses utgöra tillräckligt starka skäl för att vidga fiskelagens bemyndigande om fiskevårdsföreskrifter till att gälla också föreskrifter för fiskets bedrivande. Detta ställningstagande innebär självfallet inte annat än att strävan fortfarande skall vara att så långt möjligt begränsa omfattningen av regelverket.

(prop. 2002/03:41 s. 13–14).

Utredningens uppfattning är som framgått att den förvaltande myndigheten även fortsättningsvis självklart ska ha tillgång till samtliga nödvändiga befogenheter för att skapa ett bra fiskevård. Verket ska exempelvis vid behov kunna helt förbjuda fiske av viss art eller fiske inom ett område. Från Fiskeriverkets sida har dock framförts att de bemyndigande verket har i dag är tillräckliga för att bedriva en bra fiskevård.

När det dock vidare gäller bemyndigandet om fiskets bedrivande framgår att det till stor del kommer att kunna ersättas av det generella bemyndigandet meddela de föreskrifter som behövs för att komplettera eller verkställa EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Som framgått av den citerade texten från propositionen var ju det huvudsakliga skälet för att införa bemyndigandet om fiskets bedrivande att Fiskeriverket skulle kunna vidta sådana åtgärder som den gemensamma fiskeripolitiken kräver.

Därutöver föreslås även ett konkret bemyndigande om att den förvaltande myndigheten ska kunna ta regionala hänsyn.

9.1.15 Anknytningen

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 med-

delar 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.

Bestämmelsen om anknytning till svensk fiskerinäring kom till genom en lagändring 1998. Av propositionen framgår följande:

En grundprincip för den gemensamma fiskeripolitiken är att alla medlemsländers fiskefartyg har lika tillträde till fiskevattnen och fiskresurserna. Från denna princip görs det ett antal undantag, bl.a. fördelas gemenskapens fiskeresurser via nationella kvoter avsedda att fiskas av den berörda statens fartyg. Syftet med fördelningen av nationella fiskekvoter är att tillförsäkra medlemsländerna en andel av gemenskapens totala fångstvolym. Fördelningen grundas bl.a. på det traditionella fiske som den av fiskerinäringen beroende lokalbefolkningen i landet dragit fördel av före etablerandet av kvotsystemet. Denna kvotfördelning har stimulerat till s.k. ”kvothoppning”. Med detta avses att ett fiskeföretag genom förvärv av fiskefartyg som hör till en annan stats fiskeflotta får möjlighet att nyttja den stats fiskekvoter trots att fartygens besättningar ofta inte är bosatta i landet och fångsterna till stor del landas i andra länder. Begränsningar av möjligheterna för utländska företag och medborgare att delta i fisket av de kvoter som kommer register- eller flaggstaten till del har föranlett flera avgöranden i EG-domstolen (se målen C-221/89, Factortame, REG I 1991, s. 3905, C-3/87, Agegate, REG 1989, s. 4459 och C-216/87, Jaderow, REG 1989, s. 4509).

EG-domstolen utgår från att det ankommer på medlemsländerna att i enlighet med internationell rätt fastställa villkoren för ett fartygs registrering och rätt att föra landets flagg. Bedömningen av vad som är en erforderlig koppling mellan fartyg och land för att få ingå i landets

fartygsflotta måste dock ske med beaktande av gemenskapsrätten i övrigt. Det innebär att medlemsstaten måste beakta förbudet mot diskriminering, den fria etableringsrätten och proportionalitetsprincipen. Krav på viss nationalitet eller bosättning i landet som förutsättning för registrering av ett fartyg i landet är därmed oförenliga med gemenskapsrätten. Enligt EG-domstolen strider det t.ex. mot gemenskapsrätten att som villkor för att erhålla fiskelicens kräva att minst 75 procent av besättningen skall vara bosatt i landet. Gemenskapsrätten hindrar däremot inte att ett medlemsland som villkor för registrering av ett fiskefartyg 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 är t.ex. möjligt att åberopa landningar och återkommande besök i landets hamnar för att påvisa att det finns ett samband mellan fartygets verksamhet och landets fiskeberoende befolkning. Landningar av fångster kan således accepteras som en omständighet bland andra, under förutsättning att det inte direkt eller indirekt innebär en skyldighet att landa fartygets fångster i landets hamnar eller hindrar normala fiskeoperationer. Medlemslandet kan enligt EG-domstolen även kräva att besättningen, på något sätt som står i överensstämmelse med gemenskapsrätten, bidrar till socialförsäkringssystemet i landet.

De svenska reglerna om fartygsregistrering i sjölagen har ändrats per den 1 juli 1997 (prop. 1996/97:130, bet. 1996/97:LU16, rskr. 1996/97:243). Numera kan ett fartyg som till hälften eller mer ägs av fysiska eller juridiska personer inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet under vissa förutsättningar som anknyter till EG-domstolens avgöranden i bl.a. nämnda mål registreras i Sverige, om ägaren så begär.

EG-fördragets bestämmelser om bl.a. den fria etableringsrätten och domstolens uttalanden om principernas tillämpning torde innebära att ett bosättningskrav som gäller för etablering inom svenskt yrkesfiske inte kan behållas. De svenska bestämmelserna om förutsättningarna för yrkesfiske måste således anpassas till gemenskapsrätten.

Det finns med stöd av de nämnda avgörandena av EG-domstolen i stället möjlighet att föreskriva att fisket skall ha en reell anknytning till den svenska fiskerieringen. Det nuvarande bosättningskravet bör således ersättas av en allmän bestämmelse i lagen om att det som förutsättning för yrkesfiskelicens skall vara fråga om ett fiske som har anknytning till svensk fiskeriering.

Av principen om proportionalitet följer att kraven för att erhålla licens inte får vara mer långtgående än vad som krävs för att säkerställa en verklig ekonomisk anknytning mellan fiskaren och medlemsstaten. Härvid måste de förutsättningar som EG-domstolen har slagit fast beaktas. Det måste säkerställas att de som inte bor i landet men som omfattas av Sveriges åtaganden om etableringsfrihet, arbetskraftens fria rörlighet och utbyte av tjänster får reella möjligheter att etablera sig inom svenskt yrkesfiske.

Av EG-domstolens avgöranden följer att det får krävas ett antal alternativa bevis för att det fiske som skall bedrivas är till nytta för den

fiskeberoende lokalbefolkningen i landet. Det är mot denna bakgrund lämpligt att en allmänt hållen bestämmelse i lagen om anknytning till svensk fiskerinäring kompletteras med ytterligare föreskrifter som ger ledning vid prövningen av licensansökningar. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför få meddela föreskrifter som närmare beskriver vilka omständigheter angående anknytningen till svensk fiskerinäring som kan åberopas till stöd för en ansökan om licens.

Det är naturligt att platsen för landningar och utgångshamnen för fisketurerna tillmäts betydelse när en sökande åberopar omständigheter till stöd för sin licensansökan. Att det inte får ställas krav på bosättning innebär inte att bosättningen skulle sakna betydelse som ett alternativt bevis för anknytning till landets fiskeberoende befolkning eller fiskeberoende områden.

I föreskrifter till lagbestämmelsen bör en precisering kunna göras av de bevis för anknytning som kan åberopas. Exempel på sådana preciseringar är att minst 50 procent av fångstvärdet landas i Sverige, att minst hälften av fiskefärderna utgår från svensk hamn eller att minst hälften av deltagarna i det fiske licenssökanden avser att bedriva är bosatta i landet. Föreskrifterna måste ge sökande möjlighet att åberopa också andra omständigheter eller en kombination av omständigheter till stöd för sin ansökan om licens.

(prop. 1997/98:139, avsnitt 5).

Den svenska anknytningen bestämdes alltså i lag 1998. Utformningen bestämdes med hänsyn taget till avgöranden från EG-domstolen. Den fråga som utredningen måste ta ställning till om det nu finns skäl för en omprövning av denna lagreglering och vilka skälen i så fall skulle vara.

I direktiven anges ingenting om anknytningen. Från Fiskeriverkets sida däremot har framförts följande:

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 EG-fördraget där föreskrivs fri rörlighet från arbete och kapital. Frågan är vad som längre är svenskt fiske och som svenska myndigheter skall administrera. Näringen accepterar inte en strikt tillämpning av de anknytningsfakta som anges i fiskeförordningen och som bygger på EG-domstolens praxis. De svenska kriterierna för resurstillträde är i praktiken verkningslösa som instrument för att förbehålla fiskemöjligheter för något som kan betecknas som svenskt.

Från Fiskeriverket har vidare framförts farhågor att det förhållande att även juridisk person kan få fisketillstånd skulle göra det lättare att kringgå bestämmelserna om svensk anknytning och att dessa därför måste ses över.

Fiskeriverket har föreslagit följande paragraf:

Till omständigheter som visar att fisket har sådan anknytning till svensk fiskerinäring som avses i paragrafen hör

1. att sökandens fiskeverksamhet administreras, styrs och kontrolleras från ett fast driftsställe i Sverige,
2. att sökanden landar minst hälften av den totala fångsten under ett kalenderår, i värde räknat, i Sverige,
3. att minst hälften av sökandens fiskefärder utgår från en svensk hamn, eller,
4. att minst hälften av deltagarna i sökandens fiske är bosatta (och skattepliktiga?) här i landet.

Utredningens analys

Som framgått kom den nuvarande lagreglering till så sent som 1998. Den fråga som utredningen nu måste ta ställning till är om det finns anledning att ändra den regleringen och vilka skälen i så fall är. En komplikation är att direktiven inte behandlar frågan, det saknas därmed en problembeskrivning från regeringen.

Lagregleringen 1998 är utformad efter avgöranden från EG-domstolen. Som framgår av vad som citerats ur propositionen var det nödvändigt med hänsyn just till EG-domstolens avgöranden att utforma lagstiftningen med en viss vaghet.

Det framstår som naturligt att denna vaghet utgör ett problem för den myndighet som ska tillämpa lagstiftningen och de yrkesfiskare som ska bedriva fiske utifrån den.

Problemet för utredningen är dock att det kan vara svårt att nu föreslå en bättre och konkretare lagstiftning. En första fråga är om det rättsläge som gällde 1998 gäller fortfarande. Har det tillkommit några nya rättsfall som skulle kunna påverka rättsläget?

Om så inte har skett är rättsläget oförändrat. De rättsfall som då var avgörande för regelverkets utformning är fortfarande styrande. Jag utgår också från att de avvägningar som då gjordes från regeringens sida var riktiga.

Det betyder att det inte skulle vara acceptabelt med specifika krav på viss nationalitet eller bosättning. Det som däremot är möjligt är att kräva alternativa bevis för att det fiske som ska bedrivas är till nytta för den fiskberoende lokalbefolkningen i landet.

Mot detta uttalande kan en bestämmelse om att fiskeverksamheten måste administreras, styras och kontrolleras från ett fast driftställe i Sverige framstå som alltför långtgående ?

Om rättsläget är oförändrat skulle det tala emot en ändrad reglering av regelverket.

Däremot har andra saker ändrats. Som framgått kommer utredningen att föreslå att yrkesfiskelicensen och fartygstillståndet ersätts av en fiskelicens. Yrkesfiskelicensen har bara beviljats fysiska personer, medan fiskelicens även ska kunna ges till juridiska personer. Gör det skäl för en annan bedömning?

Utredningen har gett professor Ulf Bernitz i uppdrag att klarlägga tre frågor. Dessa tre är:

1. Har det tillkommit nya rättsfall efter 1998 om anknytning i EGDomstolen som påverkar rättsläget ?
2. Har det någon betydelse och i så fall vilken att Fiskelagsutredningen kommer att föreslå att yrkesfiskelicensen inte längre bara kommer att beviljas fysiska personer utan även juridiska?
3. Är det tillägget Fiskeriverket har föreslagit till lagregleringen om anknytning förenligt med EU-rätten ?

*Professor Ulf Bernitz rapport*1. Har det tillkommit nya rättsfall efter 1998 om anknytning i EG-domstolen som ändrar rättsläget?

De grundläggande principerna i EG-rätten om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet, proportionalitet, etableringsfrihet och fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer som vill arbeta i annat EU-land kvarstår oförändrade i Lissabonfördraget.

Det har inte kommit några nya rättsfall från EG-domstolen som ändrar de principer om fiskeriverksamhet som domstolen tidigare lagt fast. De grundläggande rättsfall som vi tidigare haft uppe till diskussion är fortfarande aktuella. Det gäller framför allt målen Jaderow (C-216/87) och Factortame (C-221/89). I dessa fall behandlade EG-domstolen vilka krav som får ställas på fartyg för att dessa skall tillåtas fiska inom ramen för en medlemsstats nationella kvot. I Jaderow-målet slog EG-domstolen fast att en medlemsstat kan fastställa villkor som syftar till att fastställa att fartyget har en verklig ekonomisk anknytning till staten ifråga, i den mån anknytningen endast rör relationen mellan fartygets operationer i samband med fiske och den befolkning som är beroende av fisket och därmed sammanhängande industrier. I Factortame-målet fann EG-domstolen det tillåtet att kräva i fråga om fiskefartyg som registreras i en medlemsstats nationella register, att fartygets ledning utövas från den statens territorium och att dess operationer kontrolleras och dirigeras därifrån. Däremot fann EG-domstolen i Factortame-målet att det är otillåtet att kräva som villkor för registrering av fiskefartyg i ett EU-lands nationella register att fartygets ägare, ledning eller operatörer är medborgare i medlemsstaten eller är bosatta och har sin hemvist i medlemsstaten. Dessa principer är som nämnt fortfarande helt aktuella.

Detta innebär att de EG-rättsliga förutsättningar från vilka man utgick i prop. 1997/98:139 fortfarande också är aktuella. I vissa hänseenden är de slutsatser som dras i de avsnitt i propositionen, som citeras i din ovannämnda PM, i och för sig mera detaljerade än vad som verkar möjligt att få fram ur rättsfallen. Det gäller t.ex. de angivna procentsatserna. Jag har inte haft möjlighet att göra en närmare kontroll, men sannolikt är de gjorda preciseringarna resultatet av överläggningar mellan i första hand kommissionen och medlemsstaterna om gränserna för medlemsstaternas tillåtna kontroll. Utredningen bör alltså i sitt arbete kunna utgå från att de gjorda propositionsuttalandena håller EG-rättsligt.

En fråga för utredningen att ta ställning till i sitt arbete är lagregleringen av den svenska anknytningen till det yrkesmässiga fisket. Jag har förstått att man på vissa håll vill införa längre gående krav än nu på sådan svensk anknytning. Vad jag kunnat finna har det dock inte skett några förändringar i EG-rätten som ändrar de legala förutsättningarna. Slutsatsen är alltså att de EG-rättsliga överväganden som låg till grund för lagregleringen 1998 fortfarande får anses styrande.

2. Har det någon betydelse och i så fall vilken att Fiskelagsutredningen kommer att föreslå att yrkesfiskelicens inte längre bara kommer att beviljas fysiska personer utan även juridiska?

Det är fullt tillåtligt från EG-rättslig synpunkt att bevilja yrkesfiskelicens också till juridiska personer. I praktiken får väl dessa juridiska personer i allmänhet formen av aktiebolag. Ett svensk aktiebolag är ett aktiebolag som är registrerat i Sverige.

Jag antar att utredningen avser att behålla bestämmelsen att den som får yrkesfiskelicens skall ha anknytning till svensk fiskerinäring. För juridiska personer torde tillämpningen av en sådan bestämmelse få ta fasta på hur verksamheten bedrivs, med andra ord att det finns en reell ekonomisk koppling till Sverige.

En annan situation uppkommer om utredningen skulle vilja på något sätt reglera ägandet av juridiska personer som fått svensk yrkesfiskelicens. Man kan t.ex. tänka sig att fiskeriföretag i annat EU-land skulle vilja äga, helt eller till större delen, en svensk juridisk person som har yrkesfiskelicens i Sverige. Det svenska företaget skulle då vara ett dotterbolag. Detta är emellertid något som man får acceptera. De regler som fanns förr i svensk rätt om inskränkningar i utlänningars och utländska företags rätt att äga aktier i vissa typer av svenska företag avskaffades i anslutning till Sveriges EU-inträde. Det går inte att hävda att fiskeriföretag skulle stå i någon särställning härvidlag. Här kan också hänvisas till vad jag skrivit ovan om EG-domstolens ställningstagande i Factortame-målet.

Svaret är alltså att det går bra att även låta juridiska personer få svensk yrkesfiskelicens, men att det kan finnas en risk för att det utvecklas en mer uttunnad ägarmässig anknytning till Sverige. Hur stor betydelse detta skulle ha i praktiken saknar jag möjlighet att bedöma.

3. Är de tillägg Fiskeriverket har föreslagit till lagregleringen om anknytning förenliga med EG-rätten?

Fiskeriverket har inte redovisat vilka närmare överväganden, särskilt vad gäller EG-rätten, som ligger bakom verkets förslag. Som en utgångspunkt anger verket att Utredningen måste bestämma vad som är svenskt fiske. Såsom regelverket ser ut på fiskeriområdet är detta dock något som inte låter sig ensidigt bestämmas från svensk sida.

Det är min uppfattning att regeringen i lagstiftningsärendet 1997–98 gick så långt den ansåg det EG-rättsligt möjligt när det gällde att upprätthålla krav på svensk anknytning. Det är därför inte möjligt att tillstyrka de skärpningar som Fiskeriverket verkar vara inne på. Jag hänvisar här till vad jag skrivit ovan om vad EG-domstolen uttalade i Factortame-målet om bosättningskrav.

Något som särskilt bör påpekas är att det måste vara tillåtet att visa på olika sätt att kravet på en reell ekonomisk koppling till Sverige är uppfyllt. Detta hänger samman med den för EG-rätten grundläggande proportionalitetsprincipen. Svenska regler som inskränker rörelsefriheten för fiskeriverksamhet genom krav på vad som skall anses utgöra tillräcklig anknytning till svenskt näringsliv får inte vara mer omfattande och ingripande än vad som erfordras för att säkerställa att en sådan koppling föreligger. Specifika krav i form av detaljregler om hur detta skall åstadkommas löper stor risk att komma i konflikt med kravet på proportionalitet.

Jag ha med intresse tagit del av de danska reglerna om yrkesfiskare och utformningen av anknytningskraven för fiskeriverksamhet som utgår från annat EU-land. Eftersom dessa regler har samma utgångspunkter i EG-rätten är det inte förvånande att de är snarlika de svenska. De danska reglerna torde kunna ge underlag om utredningen önskar överväga vissa förändringar i svenska regler och tillämpad praxis.

Utredningens slutsats

Utredningen ansluter sig till Ulf Bernitz synpunkter. Den nu gällande lagstiftningen om anknytning kom till 1998 och formades efter EU-rätten. Denna EU-rätt har inte förändrats. Det saknas därför i grunden skäl för utredningen att föreslå en ny lagstiftning.

På en punkt menar jag dock att det måste ske en justering av de nuvarande anknytningsfakta. Utredning har föreslagit att även juri-

diska personer ska kunna få fiskelicens. Anknypningsfakta bör lämpligen anpassas efter detta.

Jag föreslår att de till de nu gällande anknypningsfakta läggs till en ytterligare punkt. Innehållet skulle vara en mer allmänt hållen formulering om att en ytterligare omständighet som skulle ha betydelse är om sökanden har ett fast driftställe i Sverige. Motsvarande bestämmelse finns i Danmark, jfr. 7.2. Den bestämmelsen har uppgetts accepterats av kommissionen. Professor Ulf Bernitz har uppgett att han inte har någon invändning mot ett sådant förslag. Innebörden är därmed att jag precis som Fiskeriverket föreslagit lägger till en lagreglering om fast driftställe, men utformar den mer allmänt hållen.

Lagregleringen skulle sammantaget se ut så här:

Till omständigheter som visar att fisket har sådan anknypning 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.

4. att sökanden har ett fast driftställe i Sverige

9.1.16 Avgränsningen mellan miljöbalken och fiskevårdslagen

Från Fiskeriverkets sida har anförts att det är viktigt att den nya fiskevårdslagen innehåller en lagvalsparagraf som klargör gränsen mellan fiskevårdslagen och miljöbalken. Vissa har motsatt sig att en sådan bestämmelse förs in i den nya fiskevårdslagen.

Utredningen har låtit miljørådet Anna-Lena Rosengardten klarlägga frågan. Jag ansluter mig till Anna-Lena Rosengardtens slutsatser. Jag kommer därför inte att föreslå att det förs in en lagvalsparagraf i den nya fiskevårdslagen. I stället föreslår jag i enlighet med förslaget en mindre justering av den nu gällande 3 § andra stycket fiskevårdslagen, se 1 § 2 stycket fiskevårdslagen. Anna-Lena Rosengardtens rapport finns i dess helhet intagen i bilaga 3.

9.1.17 Svenskt fiske

I detta avsnitt redogör jag för och analyserar innebörden av begreppet svenskt fiske. Därefter tittar jag på frågan om svensk jurisdiktion och Sveriges möjlighet att se till att dess medborgare uppfyller t.ex. de krav som ställs i den gemensamma fiskeripolitiken.

Begreppet svenskt havsfiske i fiskelagen

I 1 § första stycket fiskelagen stadgas följande.

Denna lag gäller rätten till fiske samt fisket inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon. I de fall som anges särskilt gäller lagen även svenskt havsfiske utanför den ekonomiska zonen.

Fråga har uppkommit om hur termen svenskt havsfiske ska definieras.

I specialmotiveringen till 1 § fiskelagen anges följande.

Paragrafen anger tillämpningsområdet för lagen. Första stycket motsvarar 1 § första stycket fiskerättslagen. Av 24 och 25 §§ framgår att föreskrifter för fiskevården och om uppgiftsskyldighet, utmärkning av fiskeredskap, naturvårdshänsyn och hänsyn till andra fiskande skall tillämpas för svenskt havsfiske också utanför den ekonomiska zonen. I andra stycket finns en hänvisning till lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

(Prop. 1992/93:232 s. 62)

Definition på termen svenskt havsfiske saknas alltså i fiskelagen, av specialmotiveringen kan utläsas att termen följt med från fiskerättslagen.

Här kan också nämnas 33 § fiskelagen i vilken följande stadgas.

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.

En sådan utländsk myndighet skall lämnas tillträde till svenska fiskefartyg och ges tillfälle att undersöka fiskeredskap, fångst, lastutrymmen och utrustning i övrigt samt att ta del av de loggböcker och handlingar av betydelse för fisket som finns ombord. Finner myndig-

heten att en bestämmelse för fisket överträtts på ett allvarligt sätt får den föra fartyget till hamn.

Befälhavaren på ett fiskefartyg är skyldig att underlätta åtgärdernas genomförande.

Vissa ändringar i denna paragraf skedde 1998 och i förarbetena till lagändringen sades bl.a. följande.

Avtalet förutsätter emellertid att även andra länder kan ingripa mot svenska fiskare med olika kontrollåtgärder när de befinner sig utanför svenska vatten. På det fria havet som täcks av en regional organisation skall det vara möjligt för en avtalsslutande part som deltar i organisationen att börda och inspektera fiskefartyg som för en annan avtalsslutande stats flagg, oavsett om staten deltar i organisationen eller ej. Syftet är att säkerställa att bevarande- och förvaltningsåtgärderna följs.

I svensk fiskelagstiftning finns redan regler om sådana åtgärder. I 33 § fiskelagen finns bestämmelser om internationell kontroll av svenska fiskefartyg. Vid svenskt havsfiske utanför Sveriges sjöterritorium får efterlevnaden av internationella överenskommelser om fiske kontrolleras av de utländska myndigheter som anges i föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Den utländska myndigheten skall lämnas tillträde till svenska fartyg för att där undersöka fiskeredskap, fångst och lastutrymmen samt där ta del av loggböcker och handlingar av betydelse för fisket. Befälhavaren skall underlätta bordning och kontrollens genomförande i övrigt. Överträdelser av bestämmelsen är straffsanktionerade i 38 § fiskelagen.

(Prop. 1997/98:139 s. 18 f.)

Svenskt havsfiske i fiskerättslagen

Begreppet svenskt havsfiske infördes i fiskerättslagen genom en lagändring 1975 (SFS 1975:176). Bakgrunden till lagändringen var den nya regeringsformen och de förslag som lades fram avsåg i första hand normgivningsbemyndiganden för regeringen beträffande de i 8 kap. 7 § RF angivna ämnena jakt och fiske. I förarbetena till ändringen angavs bl.a. följande. I 3–5 a §§ fiskeristadgan finns allmänna regler om förhållandet mellan fiskade inbördes. Bestämmelserna är delvis av fiskerättslig karaktär och bör inte ändras utan riksdagens hörande. Dessa bestämmelser i fiskeristadgan bör därför flyttas över till fiskerättslagen. Bestämmelserna i 3 och 4 §§ fiskeristadgan gäller även vid fiske från svenskt fartyg på internationellt vatten, och reglerna i 5 § ska tillämpas också på sådant vatten beträffande redskap som satts ut från svenskt fartyg (23 §). När nu dessa bestäm-

melser ska föras över från fiskeristadgan till fiskerättslagen krävs vissa ändringar. Det föreslås att det införs en ny paragraf med allmänt bemyndigande för regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om fiskets vård och bedrivande inom Sveriges sjöterritorium och svensk fiskezon samt för svenskt havsfiske utanför fiskezonen. Bemyndigandet är avsett att täcka de föreskrifter som finns i de hittills utfärdade kungörelserna om fiskets vård och bedrivande. Tillägget avseende svenskt fiske utanför fiskezonen föranleds av att vissa av de administrativt utfärdade bestämmelserna gäller utanför fiskerättslagens geografiska räckvidd enligt 1 §, dvs. Sveriges sjöterritorium och svensk fiskezon, och är tillämpliga också för svenskt havsfiske på internationellt vatten utanför fiskezonen. I samband härmed bör ett motsvarande tillägg göras i 1 § första stycket. Bemyndigandet gör det sålunda möjligt för regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva om inskränkningar i svenskt fiske på internationellt vatten. Det kan t.ex. uppkomma behov att i anledning av internationell överenskommelse om fångstkvotering inom visst havsområde ge föreskrifter om begränsning av svenskt fiske inom området och fördelning av fisket där mellan svenska fiskefartyg. (Prop. 1975:29 s. 18 och 24 f.)

Inte heller vid införandet av begreppet i lag definierades alltså svenskt havsfiske. Det som står skrivet i propositionen i samband med införandet tyder dock mest på att det rör fiske från svenska fartyg.

Hur definieras svenskt havsfiske i kommentaren till Karnov?

I det juridiska uppslagsverket Karnovs kommenteras fiskelagen. I 1 § hänvisas till kommentaren för 24 § och 25 § femte stycket. I not 60 sägs:

Genom att 21 § omfattas krävs det yrkesfiskelicens och fartygstillstånd för mer omfattande svenskt fiske även utanför den ekonomiska zonen, se prop. 1995/96:8 och 1995/96:JoU5.

I not 61:

Svenska fiskefartyg får i viss utsträckning användas för fiske i andra länders territorialvatten. För att det skall vara möjligt att säkerställa att sådant fiske utövas på ett sätt som är förenligt med Sveriges skyldigheter enligt internationella överenskommelser, främst inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken (se kommentaren till rubriken "Fisket m.m." före 19 §), har fiskelagens ursprungliga tillämpningsområde ut-

vidgats. Det innebär att nationella föreskrifter som meddelas till komplettering av EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken får omfatta svenskt havsfiske i andra länders territorialvatten. Se prop. 1995/96:223.

Jurisdiktionsprinciper

I Internationella straffrättsutredningens betänkande (SOU 2002:98) ”Internationella brott och svensk jurisdiktion” redogörs för de olika jurisdiktionsprinciperna.

Här kan nämnas *territorialitetsprincipen* som är den grundläggande principen. Enligt denna har en stat jurisdiktion över brott som begås på det egna territoriet. Anknytningen till staten grundar sig enligt denna princip på gärningsorten. Principen brukar sägas gälla oinskränkt. Vissa begränsningar finns dock. (SOU 2002:98 s. 77 f.)

En annan princip är *flaggstatsprincipen* som innebär att en stat har jurisdiktion över brott på fartyg eller luftfartyg som är registrerade i den staten. Brott som begås på utländska fartyg när dessa befinner sig på svensk territorium är att betrakta som begångna i Sverige. Detta innebär att flaggstatsprincipen i sådana fall kan komma att konkurrera med territorialitetsprincipen. Olika uppfattningar finns om hur sådana fall av behörighetskonflikter lämpligen bör regleras. Motiven för att ge en stat jurisdiktion över brott som begås på dess egna fartyg står att söka i vad som kan kallas ”ordningsfunktionen”. Varje stat har ett berättigat intresse av att upprätthålla och säkerställa ordningen ombord på de fartyg och luftfartyg som är registrerade i staten. Flaggstatsprincipen ger grund för jurisdiktion oberoende av var fartyget, eller luftfartyget, befinner sig och oberoende av om gärningsmannen tillhör besättningen, följer med som passagerare eller befinner sig ombord av annan anledning. (SOU 2002:98 s. 78 f.)

Att nämna är också den *aktiva personalitetsprincipen*. Enligt denna har en stat jurisdiktion över brott som begås av dess egna medborgare. Även brott som begåtts av personer som har hemvist i staten brukar anses kunna omfattas av domsrätt med stöd av den aktiva personalitetsprincipen. Brottet har således anknytning till staten genom gärningsmannen. Det finns olika uppfattningar om hur långt som det är tillåtet att utöva jurisdiktion med stöd av den aktiva personalitetsprincipen. I vilken utsträckning olika stater faktiskt utnyttjar den som grund för jurisdiktion varierar också mycket. Detta hänger till inte obetydlig del samman med möjligheterna i de olika nationella rättordningarna att utlämna egna medborgare för att lagföras i en

annan stat. I vissa stater, t.ex. i Storbritannien, är möjligheterna att bestraffa brott som begås utanför det egna territoriet begränsade. Där tillåter, å andra sidan, lagstiftningen i rätt stor utsträckning att landets egna medborgare utlämnas. Andra stater, som inte alls eller endast i begränsad utsträckning lämnar ut sina egna medborgare och till vilka bl.a. Sverige hör, har gett sina domstolar nästan total jurisdiktion över brott som begås av dess egna medborgare eller personer som har hemvist i staten, även när brotten har begåtts utanför statens eget territorium. I vissa stater har jurisdiktionen med stöd av den aktiva personalitetsprincipen begränsats till gärningar som riktar sig mot enskilt eller allmänt intresse i jurisdiktionsstaten. En vanlig begränsning är också att den aktuella gärningen måste vara straffbar även enligt lagen på gärningsorten (dubbel straffbarhet). Jurisdiktion med stöd av den aktiva personalitetsprincipen kommer att konkurrera med jurisdiktion som en annan stat har rätt att utöva enligt territorialitetsprincipen. Om en svensk begår en gärning i ett annat land, har ju både Sverige och den andra staten jurisdiktionsrätt. Sådana behörighetskonflikter kan lösas genom konventioner eller helt enkelt genom överenskommelse i det enskilda fallet. Ett särskilt problem kan uppstå om ett visst handlande är påbjudet i en stat men utgör en brottslig gärning i medborgarskapsstaten. Enligt folkrätten får emellertid i ett sådant fall medborgarskapsstaten inte kräva att dess medborgare följer medborgarskapsstatens lag, utan är skyldig att respektera den andra statens suveränitet. (SOU 2002:98 s.79 f.)

Brottsbalkens och fiskelagens regler om jurisdiktion

2 kap. 1 § brottsbalken

De grundläggande behörighetsreglerna i svensk rätt finns i 2 kap. brottsbalken. I 2 kap. 1 § BrB stadgas.

För brott som begåtts här i riket dömes efter svensk lag och vid svensk domstol. Detsamma gäller, om det är ovisst var brott förövats men skäl finnes antaga att det är begånget inom riket.

I kommentaren till brottsbalken står följande.

Denna paragraf ger uttryck för den s.k. territorialitetsprincipen. Med orden "här i riket" avses Sveriges landterritorium och svenskt sjöterritorium samt luftrummet ovanför land- och sjöterritoriet. Det svenska sjöterritoriets omfattning är preciserad i lagen (1966:374) om Sveriges sjöterritorium. Sjöterritoriet är i princip 12 nautiska mil (22 224 m). För de områden där avståndet till annan stats kust understiger 24 nautiska mil eller där avståndet till annan stats fiskezon eller kontinentalsockel understiger 12 nautiska mil gäller särskilda regler. Lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon innehåller (15 §) ett visst undantag från vad nu har sagts om svenskt sjöterritorium. Svensk lag ska nämligen tillämpas på en konstgjord ö, anläggning eller en annan inrättning som tillkommit med stöd av nämnda lag på samma sätt som om inrättningen etc. varit belägen inom riket. Inrättningen ska därvid anses vara belägen inom närmaste del av Sveriges sjöterritorium.

(Se kommentaren till 2 kap. 1 § BrB)

Det är inte avsett att alla brott som begås inom Sverige ska beivras genom den svenska straffrättskipningen. Brott som begåtts av utlänning som var befälhavare eller tillhörde besättningen på fartyget eller på annat sätt medföljde detta mot annan sådan utlänning eller mot ett utländskt intresse ombord på utländskt fartyg eller luftfartyg kan beröra Sverige i så liten grad att det kan vara lämpligare att låta den utländska stat dit fartyget eller luftfartyget hör att beivra brottet, också om brottet har begåtts på svenskt sjöterritorium. I 2 kap. 5 § första st. brottsbalken ges en regel om att åtal för ett sådant brott förutsätter ett särskilt förordnande av regeringen eller den som regeringen har bemyndigat därtill. Enligt Förordning med bemyndigande för Riksåklagaren att förordna om väckande av åtal i vissa fall (1993:1467) har riksåklagaren getts rätt att besluta om sådant åtalsförordnande. En viss begränsning av den svenska domsrätten följer också av Lag om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg (1996:517). Lagen föranleds av FN:s havsrättskonvention av den 10 december 1982. Enligt lagens 2 § får ett brott mot bestämmelser i svensk lag om förebyggande, begränsning och kontroll av förorening av den marina miljön som begåtts på ett fartyg registrerat i en främmande stat när fartyget befann sig utanför svenskt inre vatten inte bestraffas med strängare straff än böter. Detta gäller dock inte allvarliga och uppsåtliga gärningar som avser förorening i territorialhavet.

(Se kommentaren till 2 kap. 1 § BrB)

2 kap. 2 § brottsbalken

I 2 kap. 2 § BrB stadgas.

För brott som begåtts utom riket döms efter svensk lag och vid svensk domstol, om brottet begåtts

- 1. av svensk medborgare eller av utlänning med hemvist i Sverige,*
- 2. av utlänning utan hemvist i Sverige, som efter brottet blivit svensk medborgare eller tagit hemvist här i riket eller som är dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare och finns här, eller*
- 3. av annan utlänning som finns här i riket och på brottet enligt svensk lag kan följa fängelse i mer än sex månader.*

Första stycket gäller inte, om gärningen är fri från ansvar enligt lagen på gärningsorten eller om den begåtts inom område som inte tillhör någon stat och enligt svensk lag svårare straff än böter inte kan följa på gärningen.

I fall som avses i denna paragraf får inte dömas till påföljd som är att anse som strängare än det svåraste straff som är stadgat för brottet enligt lagen på gärningsorten.

De inskränkningar av svensk domsrätt som anges i andra och tredje styckena gäller inte för brott som avses i 6 kap. 1–6 §§, 8 § tredje stycket och 12 § eller försök till sådana brott, om brottet begåtts mot en person som inte fyllt arton år.

Lag (2005:90).

I kommentaren till brottsbalken anges följande.

Bestämmelserna i denna paragraf ger uttryck för den s.k. aktiva personlighetsprincipen. Detta innebär att den svenska straffrättsliga jurisdiktionen utsträcks till vissa brott som begåtts utomlands. Den anknytningspunkt som finns mellan domstolsstaten, Sverige, och brottet utgörs av den anklagades anknytning till Sverige på grund av att han är svensk medborgare, har sitt hemvist i Sverige eller har ett annat i bestämmelsen närmare angivet förhållande till Sverige. Bestämmelsen ger också uttryck för det krav som vanligen brukar kallas för kravet på dubbel straffbarhet. Lagföring och bestraffning i Sverige förutsätter i vissa fall att fråga är om en gärning som också utgör brott på gärningsorten. Också möjligheterna att utmäta straffet och välja påföljd begränsas genom att inte strängare påföljd kan ådömas än den påföljd som är den strängaste möjliga i ifrågavarande fall enligt lagen i staten där brottet har begåtts.

(Kommentaren till 2 kap. 2 § BrB)

2 kap. 3 § brottsbalken

I 2 kap. 3 § första stycket första punkten BrB stadgas.

För brott som begåtts utom riket döms även i annat fall än som avses i 2 § efter svensk lag och vid svensk domstol,

1. om brottet förövats på svenskt fartyg eller luftfartyg, eller om det begåtts i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på sådant fartyg

I detta lagrum kompletteras reglerna i 2 § angående svensk jurisdiktionskompetens beträffande brott begånget utom riket med bestämmelser som utsträcker kompetensen till vissa specialfall. I sin lydelse före lagändringen 1972:812 gällde lagrummet endast utlänning. Som en följd av att regeln om kravet på dubbel straffbarhet i 2 § utvidgades till att omfatta också brott som begåtts av en svensk medborgare ändrades stadgandet så att det nu också gäller brott begångna av svensk medborgare. I de fall som uppräknas i paragrafen görs undantag från de begränsningar i den svenska kompetensen som är stadgade i 2 §. I punkt 1 görs undantag som har betydelse för fiskebrott. Denna punkt kommenteras i kommentaren till brottsbalken enligt följande. ”Brottet har förövats på svenskt fartyg eller luftfartyg eller det har begåtts i tjänsten av befälhavaren eller någon som tillhörde besättningen på sådant fartyg. Regeln bygger på vad som brukar kallas flaggprincipen. Som exempel på brott i tjänsten kan nämnas att en besättningsman under lastning eller lossning tillgriper egendom från någon av fartygets passagerare eller att en sjöman gör sig skyldig till lydnadsbrott (se 70 § sjömanslagen 1973:282). Bestämmelsen undergick en språklig modernisering genom en lagändring 2001” (Kommentaren till 2 kap. 3 § BrB)

49 § fiskelagen

I 49 § fiskelagen finns också regler om domsrätt. Här stadgas följande.

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

Följande framgår av specialmotiveringen.

I paragrafen föreskrivs att svensk domstol skall vara behörig att behandla mål om brott mot lagen även om domsrättsreglerna i 2 kap. 2 och 3 §§ brottsbalken inte är tillämpliga. Bestämmelsen tar sikte på de fall då

utländska fiskande som inte är bosatta i Sverige begår brott i den svenska ekonomiska zonen. Fiskerättslagen innehåller inte någon sådan bestämmelse. Lagrådet har påpekat detta vid behandlingen av förslaget till lag om en svensk ekonomisk zon (prop. 1992/93:54 s.129).

(Prop. 1992/93:232 s. 77)

Sammanfattning och analys

Begreppet svenskt havsfiske, som i fiskevårdslagen kallas svenskt fiske, infördes i lag 1975. Termen har inte definierats i förarbetena till den lagändringen. Det som framgår av förarbetena tyder dock mest på att med svenskt havsfiske avses fiske från svenska fiskefartyg. För detta talar också 33 § fiskelagen som gäller internationella kontroller. Där stadgas att en utländsk myndighet ska lämnas tillträde till *svenska fiskefartyg*. Vad gäller då för en svensk medborgare som fiskar från ett utländskt fartyg? Detta kan enligt min uppfattning inte anses vara svenskt havsfiske. Dock finns en möjlighet att straffa personen enligt reglerna i 2 kap. BrB. Avsikten med begreppet svenskt fiske i fiskelagen är att ange fiskelagens räckvidd. Bakgrunden är att Sverige ska ha möjlighet att se till att det fiske som anses vara svenskt, dvs. vår svenska fiskeflotta, bedrivs på ett sätt som är förenligt med gemenskapsrätten och med våra åtaganden enligt internationella konventioner. Då termen svenskt fiske inte tidigare tydligt definierats är det enligt min uppfattning bra om en sådan definition införs i kommentaren till fiskevårdslagen för att undvika tillämpningsproblem.

Sammanfattningsvis menar jag att med svenskt fiske avses fiske som bedrivs från fiskefartyg som är registrerat i Sverige. Detta oavsett om det fiske som bedrivs är att se som yrkesmässigt fiske eller fritidsfiske. I begreppet svenskt fiske inbegrips däremot inte varje svensk medborgare som bedriver fiske utanför den ekonomiska zonen. Fiske som bedrivs från ett fartyg som är registrerat i ett annat land kan inte anses vara svenskt fiske enbart för att någon av besättningsmännen är svensk medborgare. Här kan dock erinras om jurisdiktionsreglerna i brottsbalken enligt vilka Sverige i ganska stor utsträckning har domsrätt över svenska medborgare.

När det gäller svensk jurisdiktion kan sägas att de regler som finns i annan svensk rätt än fiskelagen redan uppfyller de krav som ställs i t.ex. IUU-förordningen på att Sverige ska kunna ingripa mot sina

medborgare. Sådana krav ska alltså enligt min mening inte behöva medföra någon särskild lagreglering i fiskevårdslagen.

9.1.18 Övriga frågor

I 27 § fiskelagen anges att

...den som fiskar får tillfälligt använda någon annans strand och vattenområde för att dra upp eller göra fast båt eller redskap, om det behövs för fisket och om det kan ske utan olägenhet för den som innehar stranden. För den som fiskar yrkesmässigt utan stöd av enskild fiskerätt gäller detta även om olägenhet uppstår under förutsättning att ersättning betalas för skada och intrång.

Enligt min mening är syftet med paragrafen oklar. Andra meningerna ger en skadeståndsrätt för intrånget för fastighetsägaren. Det saknas dock helt bestämmelser om hur ett skadestånd ska beräknas. Från flera håll har anförts att paragrafen inte används och därmed inte skulle fylla något syfte. Jag föreslår därför att paragrafen upphävs utan att ersättas av motsvarande bestämmelse.

9.2 Kontroll och tillsyn

I detta avsnitt kommer jag att presentera mina överväganden och förslag om kontrollverksamhet och tillsyn.

9.2.1 Landningskontrollen

<p>Utredningens förslag: Fiskeriverket (eller den myndighet som regeringen utser att ha förvaltningsansvar för fisket i framtiden) bör även i fortsättningen ha ansvaret för landningskontrollen.</p>
--

Övervakningen av fisket kan delas in i tre olika huvudgrupper; kontroller på land, kontroller till sjöss och 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. En första fråga är om denna ordning bör bestå. Som sagts tidigare (i avsnitt 9.1.14) har regeringen beslutat att bilda en ny havsmiljömyndighet. Det utreds för närvarande i regeringskansliet hur den nya myndigheten ska organiseras. Utredaren lämnade 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. Innebörden är alltså att annan myndighet än Fiskeriverket i framtiden kommer att ha förvaltningsansvar för fisket. I det följande avses med Fiskeriverket, där så inte anges, den eller de förvaltande myndigheter, som kommer att överta Fiskeriverkets uppgifter.

Vid den senaste översynen av den svenska fiskerikontrollen (Utredningen om fiskerikontrollen, SOU 2005:27) ansvarade alltså Kustbevakningen för landningskontrollen. Trots att utredningen i sitt betänkande fann att landningskontrollen inte borde flyttas (a.a. s. 231 ff.) resulterade översynen i att ansvaret för sådana kontroller övergick från Kustbevakningen till Fiskeriverket. Det främsta skälet till ändringen var att regeringen ansåg det mest ändamålsenligt och effektivt att en och samma organisation svarar för all landbaserad kontrollverksamhet (skr. 2005/06:171 s. 76 f.).

Därefter har Utredningen om Kustbevakningens befogenheter (Kustbevakningens rättsliga befogenheter, SOU 2008:55) framfört att det kan finnas anledning att på nytt överväga om den nuvarande ordningen bör bestå, om Kustbevakningen bör ansvara för landningskontrollen eller om någon annan ordning bör införas. Utredningen tog inte ställning i frågan utan förordade att den bör övervägas först på sikt, när den nya regleringen på fiskeområdet kan överblickas, dvs. överlämnade bedömningen till mig. Utredningen pekade dock i sitt betänkande på ett antal problem som med den rådande ordningen är förknippade med kontroller där det uppstår brottsmisstanke. Dessa angavs vara bl.a. följande. Den oklara beslagsregeln i 47 § andra stycket fiskelagen kunde inte anses ge tjänstemän vid Fiskeriverket rätt att företa beslag. Även om beslagsregeln ändrades så att verkets tjänstemän fick en sådan rätt, 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. (Ang. hela stycket se Kustbevakningens rättsliga befogenheter, SOU 2008:55, s. 581 ff.)

Enligt det förslag som Utredningen om Kustbevakningens befogenheter lagt fram, vilket för närvarande bereds i Regeringskansliet, ska Kustbevakningen ges rätt att inleda och också bedriva förundersökning om vissa brott, däribland brott som rör fiskeregleringen. Den föreslagna förundersökningsrätten innebär att sådana fiskebrott som Kustbevakningen upptäcker i större utsträckning kan utredas direkt på platsen, vilket även skulle gälla de brott som upptäcks vid en landningskontroll. Detta talar för att flytta över ansvaret för landningskontrollen till Kustbevakningen.

Å andra sidan har numera en del av de överträdelser som upptäcks vid en landningskontroll förts över till systemet med administrativa sanktioner. Som påtalats av Kustbevakningen talar detta för att behovet av att den myndighet som utför landningskontrollerna har befogenheter att ingripa straffrättsligt har minskat jämfört med tidigare. Sedan Utredningen om Kustbevakningens befogenheter presenterade sitt betänkande har vidare beslagsregeln i 47 § andra stycket fiskelagen ändrats så att det nu klart framgår av lagtexten att bl.a. sådan befattningshavare hos Fiskeriverket i vars uppgifter det ingår att övervaka efterlevnaden av bestämmelser om fiske har befogenhet att ta fisk och annan egendom i beslag (se prop. 2008/09:58).

En omständighet som jag menar bör tillmätas avgörande betydelse i diskussionen om ansvaret för landningskontrollen bör organiseras på något annat sätt än i dag är tiden. Den tid som förflutit sedan ansvaret flyttades över till Fiskeriverket får betraktas som kort. Enligt min uppfattning är denna tid, ungefär tre år, alltför kort för att en utvärdering av den nu rådande ordningen ska kunna ge en rättvisande bild av hur väl den fungerar. Dessutom har behovet av att den myndighet som utför landningskontrollerna har befogenheter att ingripa straffrättsligt minskat jämfört med tidigare i och med införandet av systemet med administrativa sanktioner. Slutligen råder det inte någon oklarhet beträffande beslagsbefogenheterna för Fiskeri-

verkets kontrollanter. Jag anser därför att ansvaret för landningskontrollen även i fortsättningen ska ligga hos Fiskeriverket eller hos den myndighet som ska ta över dessa uppgifter. På sikt, när den senaste omorganisationen har hunnit sätta sig och den nya fiske-regleringen har tillämpats en tid, kan det dock finnas anledning att på nytt överväga vilken myndighet som ska ansvara för landningskontrollen.

9.2.2 Bestämmelser om tillsyn

Utredningens förslag: Bestämmelser om tillsyn och kontroll i fiskelagen och i lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken sammanförs till en enhetlig reglering i fiskevårdslagen.

En övergripande bemyndigandeparagraf införs i vilken det stadgas att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer genom tillsyn ska kontrollera efterlevnaden av fiskevårdslagen, föreskrifter som meddelats med stöd av lagen samt reglerna i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

I dag regleras tillsyn och kontroll av bestämmelser om fisket, inklusive sådana regler som finns i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, i fiskelagen. Tillsyn och kontroll av övriga bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, dvs. sådana som avser strukturåtgärder för fiskerinäringen och marknadsreglering av fisk och fiskprodukter, regleras i stället i lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. I syfte att göra regelverket på fiskets område tydligare och mer enhetligt föreslår jag, som framgår redan av avsnitt 9.1, att lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ska upphöra att gälla och att bestämmelserna i stället endast finns i fiskevårdslagen.

I 4 § första stycket lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken finns ett bemyndigande för regeringen att bestämma vilken eller vilka myndigheter som ska utöva tillsyn och annan kontroll av efterlevnaden av andra regler i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken än bestämmelser om fisket och av föreskrifter meddelade med stöd av lagen. Någon motsvarighet

till detta bemyndigande finns inte i fiskelagen, trots att detta borde vara en förutsättning för exempelvis stadgandet i 5 kap. 4 § fiskeförordningen om att Fiskeriverket utövar tillsyn över efterlevnaden av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och nationella föreskrifter om fiske. Det saknas därmed i den gällande fiskelagen ett generellt bemyndigande om vem som utövar tillsyn av fisket trots att sådana bestämmelser finns i förordningen. Jag föreslår därför att det i fiskevårdslagen införs en bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer genom tillsyn ska kontrollera efterlevnaden av fiskevårdslagen, föreskrifter som meddelats med stöd av lagen samt reglerna i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Vidare föreslår jag att fiskevårdslagen ska uppta ett bemyndigande motsvarande det som finns i 9 § lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. I 9 § stadgas att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur tillsynen och kontrollen ska bedrivas. I fiskevårdslagen kommer bemyndigandet att täcka även det område som regleras av nu gällande fiskelag vilket innebär en utvidgning. För att bemyndigandet ska kunna tillämpas fullt ut kommer det att ange att det får användas för att meddela föreskrifter om tillsyn och kontroll. Detta för att bemyndigandet även ska täcka in t.ex. uppgiftsskyldighet. Bakgrunden till detta är min strävan att förenkla lagen och minska antalet bemyndiganden i denna. Min avsikt är därför att de bemyndiganden som ska finnas i fiskevårdslagen ska vara så vida som det är möjligt.

I 4 § andra stycket lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken finns ytterligare ett bemyndigande. Enligt denna bestämmelse får regeringen föreskriva att en tillsynsmyndighet får överlåta åt någon annan myndighet att utöva viss tillsyn. (Regeringen har använt sig av detta bemyndigande i 5 kap. 4 § andra stycket och i 6 kap. 1 § andra stycket fiskeförordningen). Frågan är om fiskevårdslagen ska uppta ett liknande bemyndigande.

Kustbevakningen har uppgett att det enligt Kustbevakningens uppfattning inte är lämpligt att fiskevårdslagen innehåller ett bemyndigande motsvarande det i 4 § andra stycket lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Myndigheten har hänvisat till uttalanden av Utredningen om Kustbevakningens befogenheter om det mindre lämpliga i att ingripanden mot enskilda delegeras av regeringen på det sättet att en myndighet ges rätt att enligt överenskommelse låta en annan myndighet fullgöra en uppgift som innebär myndighetsutövning. Utredningen om Kustbevakningens befogen-

heter anförde att legalitetsprincipen utgör ett starkt skäl mot en sådan ordning (SOU 2008:55 s. 569 ff. och s. 586 f.).

Fiskeriverket har uppgett att det använder bemyndigandet i 5 kap. 4 § i nu gällande fiskeförordning för att låta länsstyrelsen på Gotland utöva landningskontroll och för att låta Tullverket utföra viss kontroll av transportdokument. Verket har uppgett att det i framtiden kan tänkas att även andra länsstyrelser blir aktuella för landningskontroll. Det bör enligt Fiskeriverket vara verket som huvudansvarig myndighet som avgör om och när denna uppgift ska överlåtas. Fiskeriverket har vidare uppgett att det behöver den flexibilitet som bemyndigandet ger verket i nuläget. Verket har beträffande 6 kap. 1 § andra stycket i nu gällande fiskeförordning inte angett några specifika användningsområden utan hänvisat till vad det anført beträffande 5 kap. 4 §.

Jag delar uppfattningen att det är mindre lämpligt att ingripanden mot enskilda delegeras av regeringen på det sättet att en myndighet ges rätt att enligt överenskommelse låta en annan myndighet fullgöra en uppgift som innebär myndighetsutövning. Liksom Utredningen om Kustbevakningens befogenheter (SOU 2008:55 s. 569 ff.) anser jag att det åtminstone av en förordning bör kunna utläsas vilka uppgifter som en kontrollerande myndighet får utföra när kontrollen riktar sig mot enskilda. Detta är viktigt ur rättssäkerhetssynpunkt och ökar förutsebarheten samt möjligheterna att i efterhand kontrollera om verksamheten har bedrivits på ett korrekt sätt. Frågan är dock hur Fiskeriverkets behov av delegering på bästa sätt ska förenas med en strävan att myndighetsutövning mot enskilda regleras i lag eller förordning. Fiskeriverkets användning av 5 kap. 4 § fiskeförordningen sker enligt vad verket självt har uppgett i två fall. För 6 kap. 1 § fiskeförordningen har inte någon specifik användning angetts. Om Fiskeriverket i framtiden skulle behöva delegera ytterligare uppgifter bör det vara en fråga för regeringen att besluta om. Jag föreslår mot bakgrund av hur Fiskeriverket har sagt sig använda det aktuella bemyndigandet att dessa uppgifter i stället regleras direkt i förordningen. Det blir tydligare gentemot den enskilde och vi får en lagstiftning som är bättre förenlig med legalitetsprincipen. Det innebär att fiskevårdslagen enligt min mening inte bör innehålla något bemyndigande motsvarande det i 4 § andra stycket lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. I stället ska det införas en egen paragraf i fiskeförordningen i vilket vissa uppgifter som egentligen ligger på Fiskeriverket läggs på andra myndigheter. Denna paragraf bör utformas i enlighet med hur Fiskeriverket har

uppgett att verket tillämpar 5 kap. 4 § fiskeförordningen. Fiskeriverket bör trots denna nya bestämmelse ha huvudansvaret för landningskontrollen. Mot bakgrund av att Fiskeriverket inte har angett att det använder sig av 6 kap. 1 § andra stycket i fiskeförordningen görs inte någon motsvarande reglering beträffande denna bestämmelse. Stöd för en sådan reglering som nu föreslås finns i det generella bemyndigandet i fiskevårdslagen. Detta trots att Tullverket inte är en av de myndigheter som är att se som tillsynsmyndighet enligt fiskevårdslagen.

Den nya paragrafen i fiskevårdslagen, som innehåller bemyndigande på tillsynsområdet och ett bemyndigande motsvarande det i 9 § lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, ska vara utformad som en allmän bemyndigandeparagraf. Avsikten är att de bemyndiganden som rör tillsyn och kontroll av fiskevårdslagen, föreskrifter meddelade med stöd av lagen och reglerna i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ska vara samlade i en och samma paragraf. Som sagts ovan ska det av denna paragraf framgå att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer genom tillsyn ska kontrollera efterlevnaden av denna lag, föreskrifter meddelade med stöd av lagen samt reglerna i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Vilka dessa tillsynsmyndigheter är ska sedan anges i fiskeförordningen. Mitt förslag är att det i fiskeförordningen införs en bestämmelse i vilken anges att "Följande myndigheter ska, var och en inom sitt verksamhetsområde, genom tillsyn kontrollera efterlevnaden av fiskevårdslagen, de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, samt reglerna i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken: Fiskeriverket, Kustbevakningen, Länsstyrelsen och Polismyndigheterna." När det är klart vilken myndighet som får förvaltningsansvaret för fisket i framtiden får denna myndighet anges i stället för Fiskeriverket.

Upplägget med en generell bemyndigandeparagraf på tillsynsområdet som sedan utnyttjas t.ex. för att ge befattningshavare hos tillsynsmyndigheterna rätt till tillträde, rätt att meddela föreläggande och förbud och förena dessa med vite har tidigare använts bl.a. i lag (2006:263) om transport av farligt gods och järnvägslag (2004:519). Termen "var och en inom sitt verksamhetsområde" är densamma som används i 5 kap. 5 § i nu gällande fiskeförordning där Kustbevakningen bemyndigas att inom sitt verksamhetsområde kontrollera bestämmelser om fiske. Vilket som är respektive myndighets verksamhetsområde framgår av instruktionen för myndigheten. De myn-

digheter som på detta sätt utses till tillsynsmyndigheter är desamma som redan tidigare utövat tillsyn och kontroll över bestämmelser om fiske. Avsikten är alltså inte någon förändring i sak utan endast lagtekniska överväganden.

I fiskelagen regleras tillsyn och kontroll främst i 34 §. Bestämmelsens första stycke innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att utse fisketillsynsmän för tillsyn över efterlevnaden av fiskelagen och föreskrifter meddelade med stöd av lagen.

I 34 § andra stycket fiskelagen finns regler om tillträde och andra åtgärder. Där stadgas att för kontroll av efterlevnaden av fiskelagen, föreskrifter som meddelats med stöd av lagen samt föreskrifter om fisket i EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken har fisketillsynsman som förordnats därtill och annan befattningshavare hos Fiskeriverket, länsstyrelsen eller annan myndighet i vars uppgifter det ingår att övervaka efterlevnaden av bestämmelser om fiske rätt till vissa i paragrafen uppräknade åtgärder. De har 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. Vidare anges att dessa personer har rätt att 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.

Vidare innehåller 34 § fiskelagen bestämmelser om att fisketillsynsman även får ges förordnande att ta egendom i beslag (tredje stycket), att polismyndigheten på begäran ska lämna den hjälp som behövs vid tillsynen (fjärde stycket) samt att föreskrifterna i andra stycket gäller också för EG:s institutioner och av institutionerna utsedda inspektörer vid tillsyn för kontroll av efterlevnaden av EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken (femte stycket).

Den ovan beskrivna regleringen avser alltså tillsyn och kontroll av nationella och EU-rättsliga bestämmelser om fiske. När det gäller övervakning av efterlevnaden av bestämmelser i EU-rätten avseende strukturåtgärder för fiskerinäringen och marknadsreglering av fisk och fiskprodukter finns motsvarande bestämmelser i 4–7 §§ lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

I 6 § lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken finns en bestämmelse som innehållsmässigt huvudsakligen överensstämmer med 34 § andra stycket fiskelagen. Skillnaderna består till att börja med i att den förstnämnda endast talar om *till-*

synsmyndigheten och alltså inte närmare preciserar vilken denna kan vara, vilket fiskelagens bestämmelse gör. Vidare har tillsynsmyndigheten enligt 6 § lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken rätt att få tillträde inte bara till vissa utrymmen där *fisk* hanteras utan även till sådana utrymmen där *fiskprodukter* hanteras. Befogenheterna enligt sistnämnda lag är alltså i denna del vidare än enligt fiskelagen. I ett annat avseende är dock befogenheterna enligt denna lag snävare än enligt fiskelagen. Enligt fiskelagen har nämligen tillsynsmyndigheten rätt att få tillträde till angivna utrymmen där *fisk och utrustning för fisket förvaras eller hanteras*. Enligt lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken gäller rätten till tillträde endast utrymmen där *fisk hanteras*.

Mitt förslag är att ovanstående bestämmelser sammanfogas till en enhetlig bestämmelse i fiskevårdslagen. Denna bestämmelse ska avse tillsyn och kontroll av såväl nationella som EU-rättsliga bestämmelser om fiske, strukturåtgärder för fiskerinäringen samt marknadsreglering av fisk och fiskprodukter. I syfte att förenkla lagen och för att underlätta ändringar för det fall att de myndigheter som ska utöva kontroll och tillsyn ändras i framtiden ska det inte längre i lagen anges vilka myndigheter som har de olika befogenheterna. Dessutom är det utredningens strävan att så långt det är möjligt använda sig av den allmänna bemyndigandeparagrafen för att inte tynga lagen med de bemyndiganden som kan anses falla in under denna. Fördelningen mellan fiskevårdslagen och fiskeförordningen ska vara att det i lagen ska föreskrivas tillsynsmyndigheternas befogenheter, medan de särskilda tillsynsmyndigheterna, efter bemyndigande i lagen, ska anges i förordningen. I lagtexten ska därför endast stå att en befattningshavare som är anställd vid en tillsynsmyndighet och har till uppgift att övervaka efterlevnaden av bestämmelser om fiske, strukturåtgärder för fiskenäringen eller marknadsreglering av fisk och fiskprodukter har den rätt som anges i paragrafen. Tillsynsmyndigheterna är de som förordnas enligt den ovan beskrivna allmänna bemyndigandeparagrafen. Avsikten är även att bestämmelsen ska vara samordnad med beslagsregeln (se om denna i avsnitt 9.2.11). För att fiskevårdslagens bestämmelse ska omfatta sådan tillsyn som nu regleras i 6 § lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken måste det i paragrafen föreskrivas att de angivna befogenheterna tillkommer sådana befattningshavare hos tillsynsmyndigheterna i vars uppgifter det ingår att övervaka efterlevnaden av bestämmelser om fiske, strukturåtgärder för fiskenäringen och

marknadsreglering av fisk och fiskprodukter. Själva befogenheterna ska i fiskevårdslagens bestämmelse anges på samma sätt som i 34 § andra stycket fiskelagen, med det tillägget att rätten till tillträde till utrymmen även ska avse sådana där *fiskprodukter* förvaras eller hanteras.

Det har från Fiskeriverkets sida framförts att fisketillsynsmännens befogenheter är onödigt vidsträckta enligt nuvarande reglering och att utredningen möjligen borde överväga att inskränka dem. I samband med tidigare ändringar i fiskelagen föreslog Fiskeriverket (se prop. 2002/03:41, s. 18–19) att omfattningen av ett förordnande för en fisketillsynsman borde kunna anpassas efter tillsynsmannens bevakningsområde och bevakningsinriktning. Regeringen uppgav då att de delade Fiskeriverkets uppfattning att det var lämpligt att ett förordnande att vara fisketillsynsman utformades så att det framgick vilken inriktning tillsynen skulle ha och vilka befogenheter som följde med uppdraget. Regeringen anförde därefter att detta borde lämpligen kunna klargöras i verkställighetsföreskrifter till lagen och föreslog följaktligen inte någon lagändring i det avseendet.

Fiskelagen är upplagd så att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får utse fisketillsynsmän för att utöva tillsyn över efterlevnaden av fiskelagen (34 § fiskelagen). Utredningen har inte för avsikt att ändra systemet med fisketillsynsmän utan anser att detta bör föras över till den nya fiskevårdslagen. Dock med vissa justeringar föranledda av att motsvarande bestämmelser i 4–7 §§ lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ska sammanfogas med 34 § fiskelagen till en enhetlig bestämmelse i den nya fiskevårdslagen. Dessutom behövs vissa justeringar med anledning av att det införs en allmän bemyndigandeparagraf på tillsynsområdet. Bemyndigandet som rör rätten att utse fisketillsynsmän placeras enligt min uppfattning lämpligen i den allmänna bemyndigandeparagrafen.

För att systemet med fisketillsynsmän ska fungera och vara ett effektivt medel att utöva tillsyn över att bestämmelserna på fiskets område efterlevs behövs relativt vidsträckta befogenheter. Ingen av de befogenheter som finns i dagsläget framstår som uppenbart obehövliga. Jag kommer därför inte att föreslå någon begränsning av fisketillsynsmännens befogenheter. Här kan dock erinras om den möjlighet som diskuterades i propositionen 2002/03:41, nämligen att vilka befogenheter som följer med varje fisketillsynsmans uppdrag borde kunna klargöras i föreskrifter till lagen. Det är också enligt

min uppfattning den lämpligaste vägen för att införa eventuella begränsningar.

När det gäller fisketillsynsmän finns alltså ingen avsikt att ändra vad som gäller i dag. Fisketillsynsmän ska även i fortsättningen kunna utses av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer för att övervaka efterlevnaden av bestämmelser om fiske. Med hänsyn till att EU-rätten i framtiden kan komma att reglera t.ex. fritidsfiske i större utsträckning än i dag bör dock av fiskevårdslagens bemyndigande klart framgå att nämnda bestämmelser om fiske kan finnas inte bara i fiskevårdslagen och i föreskrifter meddelade med stöd av denna, utan även i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. I likhet med vad som gäller för närvarande ska vidare fisketillsynsman i förordnande kunna ges samma rätt till tillträde till utrymmen osv. som exempelvis Fiskeriverkets kontrollanter. För att tydliggöra att fisketillsynsmans befogenheter dock endast kan avse övervakning av efterlevnaden av *bestämmelser om fiske*, inte övervakning av bestämmelser om strukturåtgärder för fiskenäringen och marknadsreglering av fisk och fiskprodukter, föreslår jag att fisketillsynsmans befogenheter regleras i ett eget stycke i paragrafen.

Vad beträffar bestämmelserna i 34 § tredje–fjärde styckena fiskevårdslagen föreslår jag att motsvarande bestämmelser införs i fiskevårdslagen. När det gäller stadgandet om att en fisketillsynsman även får ges förordnande att ta egendom i beslag bör det dock förtydligas att sådant förordnande bara kan ges när det rör sig om brott mot bestämmelser om fiske. Möjligheten att ge fisketillsynsman rätt att ta egendom i beslag bör i fiskevårdslagen av lagtekniska skäl placeras tillsammans med bemyndigandet att utse fisketillsynsmän, dvs. i den generella bemyndigandeparagrafen.

Av våra direktiv framgår att vi ska samråda med Näringslivets regelnämnd (NNR) vad gäller redovisning av förslagets konsekvenser för företagen. NNR har vid utredningens samråd med nämnden anfört följande när det gäller reglerna om fisketillsynsmän.

Inom det aktuella lagstiftningsområdet förekommer delegerad myndighetsutövning till enskilda privatpersoner ”som förordnats” till tillsynsmän med befogenheter som är relativt långtgående. Det kan inte uteslutas att systemet kan medföra vissa rättssäkerhetsproblem. I materialet hänvisas det till att förtydligande gjorts genom Prop. 2008/09:58, men här framhålls myndighetspersoners befogenheter snarare än de som erhåller rollen med delegerad myndighetsutövning. Myndighetspersoner har sannolikt mer kunskaper om allmänna rättsprinciper än privatpersoner i allmänhet som med mycket kort utbildning, utan lämplighetsprövning, ges befogenheter att beslagta utrustning m.m. inom ramen

för en delegerad kontrollverksamhet. Nu framgår inte av materialet som NNR erhållit hur utredningen ser på eventuella rättsäkerhetsfrågor utan nuvarande bestämmelser och ordning föreslås flyttas över till kommande fiskevårdslag. NNR menar att utredningen mer i detalj bör se över relationerna gällande befogenheterna för professionellt rättsvårdande aktörer såsom polis, kustbevakning m.fl. i förhållande till de som ska ges för enskilda personer som har förordnats för ändamålet.

Vad gäller NNR:s synpunkter ska följande nämnas. Jag har beskrivit och erinrat om den möjlighet som diskuterades i prop. 2002/03:41, nämligen att vilka befogenheter som följer med varje fisketillsynsmans uppdrag borde kunna klargöras i föreskrifter till lagen och också angett att jag tycker att denna väg är den lämpligaste. Prop. 2008/09:58 har inte nämnts i detta sammanhang utan främst i samband med diskussionen om var landningskontrollen ska placeras. Den typ av tillsynsmän som fisketillsynsmän utgör förekommer även i annan lagstiftning. Här kan nämnas jakttillsynsmännen i jaktlagen och naturvårdsvakterna i miljöbalken. Det är ett system som i huvudsak verkar fungera väl. Bortsett från Fiskeriverkets synpunkter på fisketillsynsmännens befogenheter som har diskuterats ovan har under utredningens arbete inga synpunkter framförts rörande bestämmelserna om fisketillsynsmän. Ingen har heller framfört önskemål om att systemet med fisketillsynsmän ska upphöra och jag har i texten tydligt motiverat varför jag anser att detta system ska finnas kvar. Jag har också vid utformandet av bemyndigandet att utse fisketillsynsmän tittat på liknande lagstiftning och funnit att dessa bemyndiganden är utformade på samma sätt. Jag anser inte att denna ordning strider mot rättsäkerheten. Tvärtom finns det tydligt bemyndigande i lag att utse fisketillsynsmän. I förordningen läggs rätten att utse fisketillsynsmän på länsstyrelsen. Fisketillsynsmännens befogenheter framgår dessutom av lag.

Vad gäller bestämmelsen i 34 § femte stycket fiskelagen ska följande nämnas. Enligt artikel 80.1 i den nya kontrollförordningen (förordning (EG) nr 1224/2009) gäller att en medlemsstat får genomföra inspektioner på annan medlemsstats fiskefartyg i enlighet med kontrollförordningen beträffande fiskeverksamhet i alla gemenskapsvatten utanför vatten som faller under en annan medlemsstats överhöghet. Detta får ske antingen efter tillstånd från den berörda kustmedlemsstaten, eller när ett särskilt kontroll- och inspektionsprogram antagits med stöd av artikel 95 i enlighet med detta. Frågan är om Sverige uppfyller det krav som kontrollförordningen ställer på att inspektörer från en annan medlemsstat ska få genomföra inspek-

tioner på svenska fartyg på gemenskapsvatten utanför svensk överhöghet. I de allmänna bestämmelserna som gäller inspektion och förfaranden i artikel 74.1 i kontrollförordningen anges följande: ”Medlemsstaterna ska sammanställa en förteckning över tjänstemän med ansvar för att genomföra inspektioner och hålla den uppdaterad.”. Detta innebär enligt min uppfattning att de som kan genomföra inspektioner enligt artikel 80 måste vara uppförda på en lista. De måste dessutom genomföra sina inspektioner i enlighet med gemenskapsrätten. Från något håll har anförts att 10 kap. 5 § RF möjligen skulle kunna innebära problem för denna reglering i kontrollförordningen. Så som regleringen ser ut i dagsläget har ännu inte något kontroll- och inspektionsprogram antagits med stöd av artikel 95 antagits. Vad ett sådant kommer att innebära går därför inte att överblicka. Det innebär att de inspektioner som det nu är fråga om får ske först efter tillstånd från Sverige. Jag uppfattar detta som tillstånd i det enskilda fallet och inte att en generell rätt ska införas i fiskevårdslagen. Om 10 kap. 5 § RF kommer att innebära problem får framtiden utvisa, men enligt uppgift ska så inte vara fallet efter Lissabonfördragets ikraftträdande. Jag anser mot denna bakgrund att en bestämmelse motsvarande 34 § femte stycket i fiskevårdslagen ska införas i fiskevårdslagen och att bestämmelsen inte behöver kompletteras eller ändras med anledning av kontrollförordningen.

I detta sammanhang ska också nämnas 8 och 10 §§ i lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. I 8 § finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att 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 10 § finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva att ränta ska betalas på belopp enligt EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken vid vissa angivna tillfällen. Jag anser inte att fiskevårdslagen ska innehålla motsvarande bestämmelser. Anledningen till det är att fiskevårdslagen har ett annat upplägg med mera generella övergripande bemyndigandeparagrafer vilka täcker in det som regleras i 8 och 10 §§ i lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Fiskeriverkets bemyndigande i den generella bemyndigandeparagrafen på kontroll- och tillsynsområdet i fiskevårdslagen täcker in det som regleras i 8 § lag om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Enligt fiskevårdslagen får Fiskeriverket, eller myndighet

som får förvaltningsansvaret för fisket i framtiden, ett generellt bemyndigande att göra det som EU-rätten kräver. Där inbegrips det som tidigare reglerades i 10 § lag om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Här kan kort nämnas skillnaden mellan den rätt till tillträde som fiskevårdslagens tillsynsbestämmelse ger och möjligheten att tvinga sig in mot någons vilja. Tillsynsbestämmelsen och den allmänna bemyndigandeparagrafen i förening med regleringen i den nya fiskeförordningen ger sådana befattningshavare hos Fiskeriverket, Länsstyrelsen, Polismyndigheterna eller Kustbevakningen som har till uppgift att övervaka efterlevnaden av bestämmelser om fiske, strukturåtgärder för fiskenäringen eller marknadsreglering av fisk och fiskprodukter rätt till tillträde till vissa i paragrafen angivna områden. Fisketillsynsmän har samma rätt när det gäller bestämmelser om fiske. Om den som är föremål för sådan tillsyn vägrar tillträde för någon som enligt fiskevårdslagen har rätt till tillträde innebär det enligt utredningens förslag att han eller hon gör sig skyldig till brott mot fiskevårdslagen, se avsnitt 9.2.9. Att någon ges rätt till tillträde innebär däremot inte att någon med stöd av denna bestämmelse kan tvinga sig in. Det är därför det också finns en bestämmelse om att polismyndigheten på begäran ska lämna den hjälp som behövs vid tillsynen. Detta upplägg finns även i andra lagar där offentlig tillsyn regleras, t.ex. i djurskyddslagen (1988:534) och livsmedelslagen (2006:804). Bakgrunden till polisens skyldighet att på begäran av annan myndighet bistå med handräckning är polisens befogenhet att använda våld i vissa situationer.

Bestämmelsen om husrannsakan beskrivs närmare i avsnitt 9.2.11. Husrannsakan får ske om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts. En husrannsakan, som är ett tvångsmedel, får inte företas i förebyggande syfte eller i syfte att upptäcka brott. Husrannsakan får inte heller företas i avsikt att skaffa information om något annat brott än det som ligger till grund för tvångsmedlet. Tillsynsbestämmelsens rätt till tillträde kräver inte att det finns anledning att anta att ett brott har begåtts. Syftet med tillsynsbestämmelsen är i stället att kontrollera efterlevnaden av de bestämmelser som finns om fiske.

9.2.3 Vitesföreläggande och rättelse på den felandes bekostnad

Utredningens förslag: Bestämmelserna i fiskelagen och i lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken angående tillsynsmyndighets möjlighet att meddela förelägganden och förbud, vid behov förenade med vite, förs samman till en enhetlig reglering i fiskevårdslagen. För att reglera vilka myndigheter som har rätt att meddela föreläggande och förbud används den nya övergripande bemyndigandeparagrafen på tillsynsområdet.

Enligt 35 § fiskelagen i förening med 5 kap. 3 § fiskeförordningen får Fiskeriverket och länsstyrelsen 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.

Jag anser att denna möjlighet för tillsynsmyndighet att meddela förelägganden och förbud, vid behov förenade med vite, bör finnas kvar i fortsättningen. Vid övervägandena om hur motsvarande bestämmelse i fiskevårdslagen ska utformas, bör dock följande beaktas.

Som angetts tidigare föreslår jag att lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken upphör att gälla och att relevanta bestämmelser i den i stället förs över till fiskevårdslagen. Här är 5 § lagen om EG:s gemensamma fiskeripolitik av intresse. I paragrafen finns en bestämmelse om att tillsynsmyndighet enligt den lagen, dvs. Fiskeriverket och Kustbevakningen, får meddela de förelägganden och förbud, även vid vite, som behövs för att reglerna i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och föreskrifter meddelade med stöd av lagen ska efterlevas.

När det gäller regleringen av befogenheterna för tillsynsmyndigheterna finns det alltså 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 inte i lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Enligt denna lag får tillsynsmyndighet, dvs. såväl Fiskeriverket som Kustbevakningen, meddela förelägganden och förbud, även vid vite.

I fiskevårdslagen införs en övergripande bemyndigandeparagraf (se ovan avsnitt 9.2.2). Avsikten med denna är som sagts tidigare att de bemyndiganden som rör tillsyn och kontroll av fiskevårdslagen, föreskrifter meddelade med stöd av lagen och reglerna i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ska vara samlade i en och samma paragraf. I lag (2006:263) om transport av farligt gods utnyttjas den generella bemyndigandeparagrafen på tillsynsområdet för att ge befattningshavare hos tillsynsmyndigheterna rätt att meddela föreläggande och förbud och förena dessa med vite samt besluta om rättelse på annans bekostnad. För att en övergripande bemyndigandeparagraf ska fylla någon funktion bör den enligt min uppfattning utnyttjas så långt det är möjligt. Detta bidrar också till en klarare och mer lättförståelig lagstiftning som inte tyngs av en stor mängd bemyndiganden.

Enligt min uppfattning bör de två lagarnas bestämmelser om tillsynsmyndighets möjlighet att meddela förelägganden och förbud föras samman till en enhetlig reglering i fiskevårdslagen. Jag föreslår därför att det i fiskevårdslagen föreskrivs att tillsynsmyndigheterna får meddela de förelägganden eller förbud, även vid vite, som behövs för att lagen, föreskrifter som meddelats med stöd av lagen eller reglerna i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ska följas. Innebörden av detta blir att Fiskeriverket, Länsstyrelsen, Polismyndigheterna och Kustbevakningen, var och en inom sitt verksamhetsområde, ges denna behörighet.

I detta sammanhang faller det sig naturligt att även beröra bestämmelsen i 35 § andra stycket fiskelagen. Där föreskrivs att om någon inte rättar sig efter lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen eller inte följer ett meddelat föreläggande, får Fiskeriverket eller länsstyrelsen besluta om rättelse på hans bekostnad. I brådskande fall får ett sådant beslut meddelas utan föregående föreläggande.

Även möjligheten för en tillsynsmyndighet att besluta om rättelse på den felandes bekostnad, bör enligt min uppfattning finnas kvar i fortsättningen. Bestämmelsen bör dock korrespondera med den ovan behandlade regleringen på så sätt att även här bör tillsynsmyndigheterna syfta på de myndigheter som ges bemyndigande i den generella bemyndigandeparagrafen på tillsynsområdet.

Här kan också nämnas 44 § fiskelagen som säger att om ett vitesföreläggande eller vitesförbud enligt 35 § har överträtts, döms inte till ansvar enligt 37–42 §§ för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet. Jag föreslår att innehållet i denna paragraf över-

förs till fiskevårdslagen. I fiskevårdslagen ska dock anges att om ett vitesföreläggande eller vitesförbud har överträtts döms inte till ansvar enligt denna lag för gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

9.2.4 Blankettstraffstadganden

Utredningens förslag: Överträdelser på fiskets område ska även fortsättningsvis i stor utsträckning straffbeläggas genom blankettstraffstadganden som fylls ut av föreskrifter meddelade av regeringen eller Fiskeriverket. Straffskalan ska dock inte längre innehålla fängelse, utan endast böter.

Genom förslaget att ta bort fängelse ur straffskalan skapas en reglering som är tydlig och enhetlig på så sätt att straffskalan kommer att vara densamma oavsett om överträdelsen begås i den svenska ekonomiska zonen eller på annat vatten. Samtidigt uppnås genom förslaget att det blir tillåtet enligt regeringsformens regler om normgivning att Fiskeriverket (eller den myndighet som ska överta verkets uppgifter) fyller ut blankettstraffstadgandet med verkets föreskrifter i samma utsträckning som sker nu.

Avsikten med förslaget är inte att sänka överträdelsernas straffvärde. Tvärtom ser jag förslaget som en möjlighet att döma ut mer kännbara straffrättsliga sanktioner än som sker i dag. Detta mot bakgrund av att jag även föreslår att tillämpningsområdet för normerade böter ska utvidgas och beräkningsgrunderna för dessa böter skärpas, se vidare avsnitt 9.2.8. Utredningens avsikt är en allmän straffskärpning för fiskebrott, såväl yrkesfiskebrott som brott som begås av fritidsfiskare m.fl.

Fiskeregleringen innehåller ett flertal blankettstraffstadganden. Att en straffbestämmelse är ett blankettstraffstadgande betyder att den inte innehåller all information som behövs för att avgöra vad som är straffbart. Istället hänvisar straffbestämmelsen till andra regler. De regler som ett blankettstraffstadgande kan hänvisa till och därmed fyllas ut av, kan vara andra regler på lagnivå eller regler på lägre nivå i normhierarkin; förordningar utfärdade av regeringen eller föreskrifter från statliga förvaltningsmyndigheter eller kommuner. Om blankettstraffstadgandet fylls ut av regler på lägre nivå än lag

innebär det i praktiken att vad som ska vara straffbart bestäms av någon annan än riksdagen.

Skydd mot frihetsberövande är en av de medborgerliga fri- och rättigheter som det stadgas om i regeringsformen (RF), se 2 kap. 8 §. När en straffbestämmelse innehåller fängelse i straffskalan innebär det en begränsning av detta skydd. Av 2 kap. 12 § RF följer att sådan begränsning kan ske genom lag. Huvudregeln är alltså att riksdagen ska besluta om straffbestämmelser som innehåller fängelse i straffskalan. Kravet på lagform är dock uppmjukat på en punkt. Enligt 8 kap. 7 § andra stycket RF kan riksdagen, i en lag som innehåller ett bemyndigande enligt paragrafens första stycke, föreskriva inte bara om böter utan även annan rättsverkan av brott, t.ex. fängelsestraff, för överträdelse av föreskrifter som regeringen meddelar med stöd av bemyndigandet. Bestämmelsen gör det alltså möjligt för riksdagen att utfärda ett blankettstraffstadgande med fängelse i straffskalan som *regeringen* kan fylla ut genom bestämmelser i en förordning. Där- emot ger den inget uttryckligt stöd för att låta statliga myndigheter och kommuner fylla ut blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan. Det har dock varit omdiskuterat om RF ändå tillåter detta. Genom NJA 2005 s. 33 har Högsta Domstolen (HD) skapat klarhet i frågan. I rättsfallet kommer HD till slutsatsen att RF inte tillåter att förvaltningsmyndigheter och kommuner fyller ut blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan på ett sådant sätt att den gärning som straffbeläggs anges helt eller i det väsentliga i deras föreskrifter. Därefter har HD i ytterligare ett antal rättsfall vidhållit sitt resonemang. (Samtliga rättsfall har refererats utförligt i avsnitt 4.2.10.)

Av de blankettstraffstadganden i fiskelagen som har fängelse i straffskalan är det, som konstaterats i avsnitt 4.2.10, främst ett som fylls ut av föreskrifter på lägre nivå än lag; 40 § första stycket fiskelagen. Enligt denna bestämmelse döms den som av uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter som regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer har meddelat med stöd av ett antal bemyndiganden i 19–23 §§ fiskelagen till böter eller fängelse i högst ett år. Undantagna från det straffbara området är ringa fall. När det gäller bemyndigandena i nämnda paragrafer har regeringen vidaredelegerat hela eller delar av föreskriftsrätten till Fiskeriverket (se redovisningen härav i avsnitt 4.2.10) varefter verket har meddelat ett avsevärt antal föreskrifter. En betydande del av regelverket på fiskets område finns därför i Fiskeriverkets föreskrifter. Följden av detta är att genom straffbestämmelsen i 40 § första stycket fiskelagen straffbeläggs en mängd överträdelse som helt eller väsentligen anges

i Fiskeriverkets föreskrifter. Av det tidigare sagda följer att det inte är grundlagsenligt att, såsom nu är fallet, ha fängelse i straffskalan för dessa överträdelser. Straffbestämmelsen i 40 § första stycket fiskelagen kan därför inte överföras till den nya fiskevårdslagen. Regleringen av de aktuella överträdelserna måste ändras så den stämmer överens med bestämmelserna om normgivning i RF.

Hur ska straffbeläggningen av de överträdelser som i dag omfattas av 40 § första stycket fiskelagen se ut i fiskevårdslagen?

För att det så tydligt som möjligt ska framgå för den enskilde vad som är straffbart hade det varit önskvärt att helt frångå blankettstraffstadganden och i stället införa självständiga straffbestämmelser för samtliga överträdelser. Detta bedömer jag dock inte som möjligt, eftersom det på fiskets område finns ett stort behov av att kunna meddela handlingsregler i förordningar och myndighetsföreskrifter. Regelmassan är mycket omfattande och delar av den ändras frekvent. Min uppfattning är därför att det är nödvändigt att även i fiskevårdslagen använda blankettstraffstadganden i inte obetydlig utsträckning.

Som framgått ovan strider det inte mot grundlagen att ett blankettstraffstadgande om överträdelser av regeringens förordningar upptar fängelse i straffskalan. Så skulle alltså kunna föreskrivas även fortsättningsvis. Problemet är däremot regleringen av överträdelser av Fiskeriverkets föreskrifter. Ett sätt att göra straffbeläggningen av dessa grundlagsenlig skulle kunna vara att föra upp hela det regelverk som finns i Fiskeriverkets föreskrifter på en högre normgivningsnivå, t.ex. i regeringens förordningar. Som angetts ovan är dock regelverket mycket omfattande och delar av det ändras frekvent. Ett stort antal föreskrifter utfärdas löpande under året allteftersom behov av dem uppstår, t.ex. om förbud mot visst fiske då kvoten för en viss art har fyllts. Vissa av föreskrifterna gäller vidare endast under begränsad tid. Med hänsyn till regelmassans omfattning och behovet av flexibilitet i regelverket är det uteslutet att föra upp alla föreskrifter på förordningsnivå. Vid genomgång av föreskrifterna har jag vidare kommit till slutsatsen att det endast är ett ytterst begränsat antal av bestämmelserna som skulle lämpa sig att föra upp på regeringsnivå. Problemet med regleringen av överträdelser av Fiskeriverkets föreskrifter måste därför lösas på något annat sätt.

Frågan är om en lösning skulle kunna vara att för de allvarligaste överträdelserna, för vilka det framstår som särskilt angeläget att ha kvar fängelse i straffskalan, formulera nya straffbestämmelser av mer självständig karaktär. I sådana straffbestämmelser skulle det straff-

belagda beteendet kunna preciseras i större utsträckning än i dagens 40 § första stycket fiskelagen. Med hänsyn till behovet av flexibilitet i regelverket skulle dock ytterst de materiella reglerna behöva fyllas ut av Fiskeriverkets föreskrifter. Det skulle alltså fortfarande vara fråga om ett blankettstraffstadgande. För att bedöma om en sådan reglering skulle vara godtagbar ur ett grundlagsperspektiv finns det anledning att se närmare på NJA 2007 s. 918. Rättsfallet har refererats utförligt i avsnitt 4.2.10. Huvudfrågan var om förverkande kan ske på grund av brott mot blankettstraffstadganden, vilket HD besvarade jakande. Här är rättsfallet av intresse för att det belyser vad HD menar med att en straffbelagd gärning anges väsentligen i Fiskeriverkets föreskrifter.

I nämnda mål hade befälhavarna på två fiskefartyg åtalats för brott mot 40 § första stycket fiskelagen. Brottet bestod 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. Blankettstraffstadgandet i 40 § första stycket fiskelagen fylldes i det här fallet ut av föreskrifter som Fiskeriverket, efter vidaredelegation från regeringen med stöd av 19 § fiskelagen, meddelat om bl.a. trålfiske efter sill och skarpsill i Östersjön. (Enligt 19 § fiskelagen får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bl.a. meddela föreskrifter för fiskevården som förbjuder eller begränsar fisket med avseende på vilken fisk som får fångas. Genom 2 kap. 7 § fiskeförordningen har delar av detta bemyndigande förts vidare till Fiskeriverket.) I Fiskeriverkets föreskrifter angavs högsta sammanlagda mängd som fick fångas under en kalendervecka av dessa arter. HD konstaterade att det materiella innehållet i bestämmelserna om straff fanns väsentligen i föreskrifter som hade meddelats av en förvaltningsmyndighet. Visserligen kunde det av tillämplig lag och förordning utläsas att straff 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.

Vid sin bedömning av att det rörde sig om ett otillåtet blankettstraffstadgande betonade alltså HD att den närmare innebörden av det straffbara området inte kunde fastställas utan Fiskeriverkets föreskrifter, eftersom det var i dessa som det angavs om det fanns begränsningar för fisket och vad som gällde i fråga om fångstområde,

fisk, fiskemetod m.m. Enligt min uppfattning måste dock samtliga dessa begränsningar även fortsättningsvis anges i Fiskeriverkets föreskrifter, eftersom regelverket annars tappar den flexibilitet som är särskilt nödvändig för fiskeområdet. En sådan reglering som här har diskuterats – straffbestämmelser med fängelse i straffskalan som är mer självständiga än det nuvarande blankettstraffstadgandet i 40 § första stycket fiskelagen men som ändå ytterst fylls ut av Fiskeriverkets föreskrifter – skulle enligt det synsätt som HD ger uttryck för i rättsfallet sannolikt inte anses tillåten enligt RF. Problemet med hur överträdelse av Fiskeriverkets föreskrifter ska regleras kan således inte lösas på detta sätt.

Slutsatsen av det ovan förda resonemanget är att det inte är möjligt att utan en grundlagsändring behålla fängelse i straffskalan för fiskebrott som i dag helt eller väsentligen anges i Fiskeriverkets föreskrifter.

Frågan är dock om inte det finns goda skäl att lyfta blicken och se på problemet med hur överträdelse av Fiskeriverkets föreskrifter ska regleras ur ett större perspektiv än som skett hittills.

Som påpekats tidigare (se t.ex. avsnitt 4.2.5) är den nu gällande lagen, trots att dess syfte när den infördes var att förenkla och förtydliga regelverket på fiskets område, svårtillgänglig och oklar. Det har framhållits att det är svårt för den enskilde att veta vad som gäller genom att enbart läsa lagen. Vidare har anförts att det finns skäl att försöka ytterligare förbättra tydligheten och överskådligheten. Nämnade uttalanden har främst tagit sikte på bestämmelser om resursfördelningen och liknande, däremot inte regleringen av överträdelse.

Även vissa delar av det straffrättsliga regelverket framstår dock som svårtillgängliga och oklara. Vad jag har i åtanke är framför allt att regleringen är spretig genom att samma straffbestämmelse har olika straffskalor beroende på var överträdelsen begås. Så är fallet för brott enligt 37 och 40 § fiskelagen, samt även vid grova brott mot nämnda bestämmelser, 40 a §. Regleringen innebär att för brott som begås i Sveriges ekonomiska zon innehåller straffskalan endast böter, se 41 § fiskelagen. För brott som begås på andra vatten upptar straffskalan däremot fängelse. Jag vill i sammanhanget påpeka att de vattenområden som ingår i vårt inre vatten och vårt territorialhav är förhållandevis små jämfört med de vattenområden som utgör Sveriges ekonomiska zon. (För en närmare beskrivning av innebörden av nämnda begrepp hänvisas till 3 kap., avsnitt 3.1.1) Att brott begångna i den ekonomiska zonen endast kan bestraffas med böter 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.

Enligt min uppfattning skulle såväl det straffrättsliga regelverket i sig som tillämpningen av det förenklas och förtydligas i betydande mån om en enhetlig straffskala gällde för överträdelserna, oavsett om de begås i den ekonomiska zonen eller på annat vatten. Med hänsyn till Sveriges åtaganden enligt havsrättskonventionen skulle straffskalan då endast kunna uppta böter. En sådan reglering behöver dock inte innebära att de straff som döms ut blir lindrigare än enligt nuvarande system. Som redovisats tidigare har, såvitt känt, domstolarna aldrig dömt till fängelse för fiskebrott. Den straffrättsliga sanktion som tillämpats på överträdelser av fiskeregleringen – oavsett om de begåtts i ekonomiska zonen eller på annat vatten – är bötesstraffet. Vidare har jag i bl.a. avsnitt 8.2 framfört att jag anser att utrymmet för att skärpa straffskalorna för fiskebrott är i stort sett obefintligt samt redogjort utförligt för vad jag grundar denna slutsats på. Min bedömning är att även om fängelse skulle behållas i straffskalan för fiskebrott begångna utanför ekonomiska zonen skulle bötesstraffet fortsätta att utgöra den huvudsakliga, eller rent av den enda, tillämpade straffrättsliga sanktionen.

Vad gäller de bötesstraff som döms ut för överträdelser av fiskeregleringen ska vidare påpekas att det för flertalet brott som sker i näringsverksamhet rör sig om normerade böter (se närmare avsnitt 4.2.10 om denna bötesform). I 41 § fiskelagen föreskrivs nämligen att om någon vid fiske i näringsverksamhet har begått brott enligt 37 eller 40 § genom att bedriva otillåtet fiske eller genom att brista i skyldigheten att lämna uppgift om fisket ska, om gärningen avser verksamhet som innefattar användning av fiskefartyg försett med motor och påföljden bestäms till böter, böterna bestämmas till ett krontal som motsvarar lägst tio och högst femhundra gånger antalet kilowatt i motorerna på fartyget. Minsta bötesbelopp anges till 1 000 kr. För brott som inte är belagda med normerade böter, dvs. främst brott begångna inom fritidsfisket, är bötesformen istället dagsböter. Det ska framhållas att normerade böter i många fall är en ytterst kännbar bötesform. Med denna bötesform är det möjligt att komma upp i bötesbelopp som vida överstiger böter enligt dagsbotssystemet eller penningböter. Exempelvis kan nämnas att vid den genomgång som utredningen gjort av domar meddelade under 2007

och första halvåret 2008 (se avsnitt 4.2.10) kunde konstateras att normerade böter om så höga belopp som 250 000 kr förekom.

Det ska även påpekas att enligt den nuvarande regleringen är t.o.m. grova brott som begås i ekonomiska zonen belagda med enbart böter. Enligt min uppfattning är det också möjligt att ge framför allt ett bötesstraff som bestämts i normerade böter sådan skärpa att det väl motsvarar även brott med höga straffvärden.

Jag vill här återknyta till vad jag ovan anförde om att det finns anledning att se på problemet med hur överträdelser av Fiskeriverkets föreskrifter ska regleras ur ett större perspektiv. En sådan förenkling av straffbestämmelserna som här har diskuterats – övergång till en enhetlig straffskala som endast innehåller böter – skulle nämligen även medföra att blankettstraffstadganden som fylls ut av Fiskeriverkets föreskrifter blir förenliga med regeringsformen.

Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att endast böter ska ingå i straffskalan för överträdelser som enligt nuvarande reglering omfattas av straffbestämmelsen i 40 § första stycket fiskelagen, dvs. överträdelser av föreskrifter som meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bemyndigat. Samma straffskala ska även gälla för brott som i dag omfattas av 37 och 40 § andra stycket fiskelagen, se närmare i avsnitt 9.2.5 och 9.2.6.

Förslaget innebär endast ett systemskifte som motiveras främst av en strävan att skapa en tydligare och enhetligare reglering, men även av att straffbestämmelserna ska vara grundlagsenliga. Jag vill särskilt framhålla att avsikten med förslaget inte är att sänka överträdelsernas straffvärde. Tvärtom ser jag förslaget som en möjlighet att döma ut mer kännbara straffrättsliga sanktioner än som sker i dag. Detta mot bakgrund av att jag även kommer att föreslå att tillämpningsområdet för normerade böter ska utvidgas och att beräkningsgrunderna för dessa böter ska skärpas, se vidare avsnitt 9.2.8. I detta sammanhang ska också påpekas att även om straffskalan endast upptar böter, hindrar inte detta att reglerna om förverkande tillämpas i samma utsträckning som är fallet i dag. Detta framgår av det ovan berörda rättsfallet NJA 2007 s. 918. Vidare ska framhållas att de sanktioner som kan tillgripas mot den som överträder fiskeregleringen inte enbart omfattar straffrättsliga sanktioner. Till det kommer administrativa sanktioner i form av t.ex. återkallelse av tillstånd, vilket för en yrkesfiskare är en ytterst kännbar sanktion. Slutligen ska tilläggas att eftersom borttagandet av fängelse ur straffskalan innebär att tillgången till tvångsmedel enligt rättegångsbalken begränsas, kommer

jag att föreslå att det införs en specialbestämmelse om husrannsakan i fiskevårdslagen, se avsnitt 9.2.11.

De brott som regleras i 40 § första stycket fiskelagen är straffbelagda på försök- och förberedelsestadiet. Ingen av de andra straffbestämmelserna i fiskelagen straffbelägger brott på försök- och förberedelsestadiet. Det framgår inte av förarbetena till fiskelagen varför det finns en sådan skillnad eller ens varför man valt att straffbelägga dessa brott redan på försöksnivå. Frågan är om en sådan skillnad är motiverad och om regleringen ska föras med till fiskevårdslagen. Jag strävar efter en klar och enkel reglering i fiskevårdslagen. Att ha en mycket begränsad del av fiskebrotten straffbelagda på försöksnivå strider mot den strävan. Här ska dessutom nämnas att försök och förberedelse till oaktsamhetsbrott inte kan förekomma vilket innebär att bestämmelsen dessutom endast kan tillämpas på uppsåtsbrott. Jag anser inte att jag har tillräckligt tungt vägande skäl för att utsträcka försöksbrotten till att omfatta alla fiskebrott. Tanken är dessutom att de brott som straffbeläggs på försök- och förberedelsenivå ska vara av en högre svårighetsgrad. Den skillnad som finns i fiskelagen i detta avseende framstår inte som rimlig. Jag föreslår därför att fiskevårdslagen inte ska stadga ansvar för försök eller förberedelse. Detta bidrar till en mer enhetlig straffreglering och underlättar dessutom för den som ska tillämpa lagen.

9.2.5 Överträdelser av EU-förordningar

Utredningens förslag: Straffsanktionering av EU-förordningar ska även i fiskevårdslagen utformas som ett blankettstraffstadgande. Detta måste dock förtydligas och avgränsas jämfört med nuvarande straffbestämmelser, samtidigt som behovet av en flexibel straffbestämmelse tillgodoses.

Fiskevårdslagens blankettstraffstadgande om EU-bestämmelser ska utformas på motsvarande sätt som 40 § andra stycket fiskelagen med ett stadgande om att det är straffbelagt att bryta mot EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, följt av en uppräkningslista av de typer av överträdelser som straffbeläggs. Härutöver ska dock regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, i föreskrifter förteckna vilka EU-förordningar som avses och, i fråga om de av nämnda EU-förordningar som gäller i mer än ett år, även ange vilka artiklar som fyller ut straffstadgandet i fiskevårdslagen. EU-förordningar som gäller i

högst ett år behöver inte anges med sina fullständiga beteckningar i förteckningen, utan får anges genom en beskrivning av typen av förordning.

Fiskevårdslagens straffbud om EU-bestämmelser ska även omfatta sådana överträdelser av EU-förordningar som i dag är straffbelagda genom 11 § lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Även oaktsamhet som inte är grov ska kunna föranleda straffansvar vid överträdelser av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Straffskalan för överträdelser av EU-förordningar ska inte längre innehålla fängelse, utan endast böter. Avsikten med förslaget är dock inte att sänka överträdelsernas straffvärde, utan främst att skapa en reglering som är tydlig och enhetlig på så sätt att straffskalan kommer att vara densamma oavsett om överträdelsen begås i den svenska ekonomiska zonen eller på annat vatten. Förslaget innebär även förbättrade möjligheter att uppfylla EU:s krav på skärpta sanktioner för allvarliga överträdelser av den gemensamma fiskeripolitiken. Utredningens avsikt är en allmän straffskärpning för fiskebrott, såväl yrkesfiskebrott som brott som begås av fritidsfiskare m.fl.

Blankettstraffstadganden som hänvisar till EU-förordningar

I den svenska fiskeregleringen finns två straffbestämmelser som straffsanktionerar bestämmelser i EU-förordningar; 40 § andra stycket fiskelagen och 11 § lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Straffbestämmelserna är uppbyggda som blankettstraffstadganden. Som exempel kan nämnas att i 40 § andra stycket fiskelagen straffbeläggs 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. Ringa fall är enligt bestämmelsens tredje stycke undantagna från det straffbara området. Straffbestämmelsen i 11 § lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken är formulerad på liknande sätt.

Ovan nämnda straffbestämmelser är problematiska från rätts-säkerhets- och legalitetssynpunkt eftersom de brister i tydlighet och förutsägbarhet. Straffbestämmelserna hänvisar enbart till EU-förordningar på ett visst område men preciserar inte närmare vilka förordningar som avses, än mindre vilka bestämmelser i respektive förordning som aktualiseras. En enskild som vill veta vad som är straffbelagt måste därför börja med att identifiera de relevanta EU-förordningarna. Detta är förenat med betydande svårigheter eftersom det finns ett mycket stort antal förordningar på området för EU:s gemensamma fiskeripolitik. (För att något illustrera det sagda kan nämnas att vid en sökning i mars 2009 i EUT:s register över gällande lagstiftning uppgick antalet träffar på området för den gemensamma fiskeripolitiken till närmare 650 stycken. Merparten av dessa träffar avsåg förordningar.) Därefter återstår att identifiera de enskilda bestämmelser i respektive förordning som fyller ut blankettstraffstadgandet. Enligt min uppfattning måste fiskevårdslagens straffsanktionering av EU-förordningar förtydligas och avgränsas jämfört med nuvarande bestämmelser.

EU-förordningar är i alla delar bindande och direkt tillämpliga i medlemsstaterna. Att förordningarna är direkt tillämpliga innebär att de inte behöver transformeras till svensk lag och att innehållet i förordningarna inte heller ska återges i den svenska författningstexten. Däremot innehåller inte EU-förordningarna några direkt tillämpliga straffbestämmelser, utan det behövs svenska straffbestämmelser för att kunna sanktionera brott mot förordningarna. Att EU-förordningarnas handlingsregler inte ska göras om eller tas in i den svenska lagtexten kommer i konflikt med de höga krav på tydlighet och förutsebarhet som gäller för straffbestämmelser. Det medför också ett behov av att utforma straffbestämmelserna som blankettstraffstadganden.

Med hänsyn till sistnämnda är den fråga som först måste tas ställning till när det gäller straffsanktioneringen av EU-bestämmelser, om regeringsformen (RF) tillåter blankettstraffstadganden som hänvisar till EU-bestämmelser. Vad beträffar blankettstraffstadganden som fylls ut av nationella föreskrifter har ju i avsnitt 9.2.4 redogjorts för att RF inte tillåter att straffskalan innehåller fängelse, om föreskrifterna är meddelade av kommun eller förvaltningsmyndighet. Hur förhåller det sig med blankettstraffstadganden som fylls ut av EU-bestämmelser? I ett rättsfall från HD, NJA 2007 s. 227, prövades bl.a. om det kunde anses förenligt med RF:s bestämmelser om normgivning att straffbestämmelsen i 8 § lagen (2000:1225) om straff för

smuggling såvitt gäller tullplikten fått sitt innehåll utfyllt av föreskrifter i en EU-förordning. HD besvarade frågan jakande. I paragrafen har meddelats bestämmelser om straff (böter eller fängelse i högst två år) bl.a. för den som, i samband med att en vara förs in i landet, uppsåtligen lämnar oriktig uppgift vid tullbehandling och därigenom ger upphov till fara för att tull, annan skatt eller avgift undandras det allmänna (tullbrott). HD påpekade dels att någon transformering eller inkorporering till svensk lag av EU-förordningar inte krävs och inte heller är tillåten, dels att den EU-förordning som fyllde ut straffbestämmelsen borde kunna anses likställd med svensk lag. Därefter konstaterades att det inte är möjligt att knyta föreskrifter om straffansvar för den som lämnar oriktig uppgift vid tullbehandling till någon svensk lag som innehåller de materiella bestämmelserna om tullskyldighet samt att de svenska straffbestämmelserna därför måste meddelas fristående från den utfyllande materiella regleringen. HD framhöll att det inte finns något generellt konstitutionellt hinder mot att man i en svensk lag med straffbestämmelser hänvisar till det materiella innehållet i någon annan lag, ens om hänvisningen är framåtsyftande och omfattar kommande föreskrifter. Slutligen konstaterade HD att i det aktuella fallet var det inte fråga om att någon delegering skett av normgivningskompetens enligt 8 kap. RF till regeringen, kommun eller underlydande myndighet, utan strafföreskriften i 8 § lagen om straff för smuggling får till viss del sitt innehåll utfyllt av bestämmelser vilka beslutas av en mellanfolklig organisation som fått sin normgivningskompetens överlämnad till sig av riksdagen. Straffbestämmelsen var tillåten enligt normgivningsreglerna.

Blankettstraffstadganden är således inte i sig otillåtna när det gäller straffsanktionering av EU-rätt. När det gäller fiskevårdslagens straffsanktionering av EU-bestämmelser anser jag det vidare nödvändigt, särskilt mot bakgrund av den omfattande materiella regleringen på EU-nivå, att utforma straffbestämmelsen som ett blankettstraffstadgande.

HD framhöll i NJA 2007 s. 227 att den aktuella bestämmelsen endast *till viss del* fått sitt innehåll utfyllt av EU-bestämmelser. Man bör möjligen dra den slutsatsen att ett blankettstraffstadgande som fylls ut av EU-bestämmelser inte kan vara hur "blankt" som helst, utan att riskera att komma i konflikt med RF. Utöver rättssäkerhets- och legalitetshänsyn finns det därför ytterligare ett skäl att precisera straffbestämmelsen i fiskevårdslagen jämfört med nuvarande

reglering; att försäkra sig om bestämmelsens förenlighet med grundlagens regler om normgivning.

Utformningen av fiskevårdslagens straffbestämmelse om överträdelser av EU-förordningar

Jag övergår till frågan om hur straffbestämmelsen i fiskevårdslagen ska utformas för att uppfylla kraven på tydlighet och förutsebarhet. Ett område som har betydande inslag av EU-rättslig reglering är miljöretten. Det kan därför vara av intresse att se närmare på hur överträdelser av EU-rättsliga bestämmelser har reglerats i miljöbalken (MB). Det finns dessutom anledning att återkomma till det ovan berörda rättsfallet NJA 2007 s. 227, eftersom en av de frågor som HD prövade var om den aktuella straffbestämmelsen stod i strid med legalitetsprincipen.

Efter Miljöbalkskommitténs översyn av miljöbalkens sanktions-system (Miljöbalken sanktionssystem och hänsynsreglerna, SOU 2004:37) fick straffbestämmelserna sin nuvarande utformning den 1 januari 2007 (se prop. 2005/06:182). Redan före dessa ändringar var MB:s straffbud om EU-rättsliga bestämmelser avsevärt tydligare än fiskeregleringens. Då angavs nämligen i straffbestämmelserna utöver en kort beskrivning av vad överträdelserna bestod i, även respektive förordning. Som exempel kan nämnas att i 29 kap. 8 § 28 p straffbelades att bryta mot ”bestämmelser i, eller villkor i beslut i enskilt fall som meddelats med stöd av, rådets förordning (EG) nr 338/97 av den 9 december 1996 om skyddet av arter av vilda djur och växter genom kontroll av handeln med dem, senast ändrad genom kommissionens förordning (EG) nr 1497/2003, såvitt avser import till Sverige, export och reexport från Sverige, handel med artificiellt förökade växter, transport och transitering eller köp, försäljning och annan kommersiell åtgärd”. Detta ska jämföras med att fiskelagen utöver en uppräkningslista av straffbara beteenden endast hänvisar allmänt till ”EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken”.

Genom lagändringarna som trädde i kraft den 1 januari 2007 har straffbestämmelserna i MB förtydligats ytterligare genom att de blankettstraffstadganden som hänvisar till EG-förordningar även anger de artiklar där de handlingsregler finns som är avsedda att omfattas av straffbudet. I propositionen framhölls att den omständigheten att EG-förordningarnas handlingsregler inte ska göras om eller tas in i den svenska lagtexten gör det svårt att utforma själv-

ständiga brottsbeskrivningar för de straffbara gärningarna. För att ändå åstadkomma en acceptabel nivå av tydlighet och avgränsning ansågs det lämpligt att även ange vilka artiklar i EG-förordningarna som är straffsanktionerade (se a.a. s. 41 f.).

I det ovan nämnda rättsfallet NJA 2007 s. 227 prövade HD även om 8 § lagen om straff för smuggling stod i strid med legalitetsprincipens obestämdhetsförbud. HD fann att så inte var fallet. HD konstaterade att straffbestämmelsen var såväl öppen som dynamisk när det gällde skyldigheten att betala tull. Med uttrycket *öppen* avses att det inte finns någon hänvisning i lagen eller paragrafen till någon föreskrift i vilken skyldigheten att betala tull kommer till uttryck. Att bestämmelsen är *dynamisk* innebär att den får sitt innehåll med beaktande av vid var tid gällande tullplikt. Enligt HD kunde det inte sättas i fråga att en föreskrift i viss utsträckning måste kunna tillåtas vara öppen i den meningen att innehållet kompletteras av bestämmelser på annat håll. HD framhöll i detta sammanhang att den rättsliga regleringen inom EG om pålagor inom tullområdet är omfattande. Vidare pekades på att det inte har ansetts möjligt att ens i den svenska centrala lagen på området, tullagen, göra en fullständig uppräknings av tillämpliga föreskrifter utan begränsning har skett genom hänvisning till gemenskapsförordningar som utgör kärnan i den tullagstiftning som gäller i Sverige. De i målet aktuella förordningarna hade publicerats i EUT, även i svensk version, och fanns tillgängliga bl.a. på EU:s webbplats. Med de möjligheter som fanns att på detta sätt eller genom upplysning från Tullverket få tillgång till uppgifter om föreliggande tullplikt, ansåg HD att det måste anses godtagbart att det inte av 8 § lagen om straff för smuggling går att direkt utläsa när en vara är tullpliktig. HD betonade att detta gällde särskilt mot bakgrund av att tullplikten inte utgör det enda kriteriet för att ansvar för tullbrott ska kunna komma i fråga. I det aktuella fallet krävdes nämligen för ansvar också att en oriktig uppgift lämnats vid tullbehandling i samband med införseln och att därigenom fara förelegat för att tull, annan skatt eller avgift undandras det allmänna. HD framhöll att detta innebar att den ”öppna delen” i straffbestämmelsen var begränsad.

Jag vill i detta sammanhang framhålla att vid en jämförelse mellan 8 § lagen om straff för smuggling och de paragrafer i den nuvarande fiskeregleringen som straffbelägger EU-bestämmelser framstår den ”öppna delen” i fiskeregleringens straffbestämmelser som avsevärt större.

Hur ska då blankettstraffstadgandet avseende EU-förordningar utformas i den nya fiskevårdslagen? MB:s straffsanktionering av bestämmelser i EU-förordningar med uppdelning i flera straffbud och med angivande i respektive straffbud av såväl aktuell förordning som aktuella artiklar och en kort beskrivning av överträdelserna, är föredömlig. Av flera skäl är det dock inte möjligt att utforma fiskevårdslagens straffsanktionering av EU-bestämmelser på samma sätt.

Det regelverk som finns i EU-förordningar på fiskets område och som det åligger Sverige att sanktionera enskildas överträdelser av framstår som betydligt mer omfattande än motsvarande regelverk på miljöområdet. Även om en sällning görs bland de gällande EU-förordningarna så att endast sådana förordningar som i praktiken kan tänkas vara av betydelse för svensk del identifieras och därefter straffsanktioneras, uppgår antalet förordningar till över trettio stycken. Det skulle alltså krävas minst lika många straffbestämmelser för att utforma straffsanktoneringen av EU-förordningar på motsvarande sätt som i MB.

Vidare måste beaktas att de speciella förhållandena på fiskets område medför ett behov av mer flexibla straffbestämmelser än MB:s. Vissa betydelsefulla förordningar gäller t.ex. endast för ett år, för att därefter ersättas av en ny liknande förordning. Så är fallet med de s.k. TAC-förordningarna, i vilka bl.a. fastställs medlemsstaternas tilldelning av fiskekvoter. Nämnas kan att TAC-förordningen för Västerhavet omfattar, inklusive bilagor, över 200 sidor (se rådets förordning (EG) nr 43/2009 av den 16 januari 2009 om fastställande för år 2009 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). En annan typ av förordningar som är speciell för fiskeområdet är vidare de s.k. stoppförordningarna. När den årliga nationella kvoten för en viss art i ett visst område är uttömd, meddelar Fiskeriverket föreskrifter om förbud mot fortsatt fiske samt informerar EU att kvoten är uttömd. Inom cirka en månad därefter antar kommissionen en förordning om förbud mot fiske av arten i aktuellt område för fartyg som seglar under svensk flagg. Förordningen gäller i praktiken till årets slut. Därefter fördelas nya kvoter i nästa års TAC-förordning. Karakteristiskt för stoppförordningarna är alltså att de utfärdas löpande under året, tillämpas under kortare tid än ett år och är många till antalet. Då fiske trots att kvoten är uttömd är ett allvarligt brott mot fiskereglerna, är det utomordentligt viktigt att överträdelser även av TAC-förordningar och stoppförordningar

omfattas av fiskevårdslagens straffbestämmelse. Skulle förordningarnas beteckning jämte aktuella artiklar anges direkt i straffbestämmelsen, måste dock lagen ändras varje år, eller rent av flera gånger om året. En sådan straffreglering av EU-förordningar som MB:s är alltså inte möjlig på fiskets område.

För att tillgodose dels de höga krav på tydlighet och förutsebarhet som ställs på straffbestämmelser för att rättssäkerhets- och legalitetsprinciper ska upprätthållas, dels behovet av ett flexibelt straffrättsligt regelsystem, föreslår jag följande. Blankettstraffstadgandet i 40 § andra stycket fiskelagen förs i princip över till den nya fiskevårdslagen. I bestämmelsen läggs dock till att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, i föreskrifter ska ange vilka EU-förordningar som avses, och, i fråga om förordningar som gäller i mer än ett år, vilka artiklar i dessa som avses. Tanken är alltså att straffbestämmelsen kompletteras av en förteckning som återfinns antingen i en bilaga till regeringens fiskeförordning eller i Fiskeriverkets föreskrifter. (Det ska anmärkas att möjligheten att låta Fiskeriverket handha förteckningen är beroende av att fängelse utgår ur straffskalan, se vidare nedan.) I förteckningen anges det dryga trettiotal EU-förordningar som i praktiken kan tänkas vara relevanta för svensk del. (Att ange alla EU-förordningar som i teorin är tillämpliga är inte möjligt. Viss jämförelse kan göras med tullagen, i vilken, som HD påpekade i NJA 2007 s. 227, det inte ansetts möjligt att göra en fullständig uppräknings av tillämpliga EU-föreskrifter utan begränsning har skett genom hänvisning till EU-förordningar som utgör kärnan i den tullagstiftning som gäller i Sverige.) För förordningar som inte är TAC- eller stoppförordningar anges i förteckningen även vilka artiklar som fyller ut straffbestämmelsen. Även om dessa förordningar gäller för längre tid än ett år, förekommer det dock varje år ändringar i någon eller några av dem. Förteckningen måste alltså uppdateras i någon mån varje år. (Det kan noteras att den lista över överträdelser belagda med sanktionsavgift som i dagsläget finns i en bilaga till fiskeförordningen också måste uppdateras på liknande sätt.) Detta är anledningen till att jag anser det lämpligast att förteckningen inte finns i fiskevårdslagen utan på en lägre normgivningsnivå. När det gäller TAC- och stoppförordningar är dock behovet av flexibilitet mycket stort och det är därför inte lämpligt att i förteckningen ange särskilda artiklar i dessa eller ens förordningarnas beteckningar. Jag föreslår i stället att dessa förordningar anges på ett mer allmänt sätt i förteckningen, som t.ex. ”Kommissionens förordningar om förbud mot visst fiske i vissa

områden med fartyg under svensk flagg (s.k. stoppförordningar)". Med den föreslagna regleringen blir den "öppna delen" av blankettstraffstadgandet mycket begränsad.

Enligt min uppfattning är Fiskeriverket väl lämpat att handha förteckningen över EU-förordningar och artiklar som avses i straffbestämmelsen angående överträdelse av EU-förordningar. En sådan ordning framstår också som den mest effektiva. Som angetts i 9.1; avsnitt 9.1.14 ska dock annan myndighet än Fiskeriverket i framtiden ha förvaltningsansvar för fisket, frågan utreds för närvarande inom Regeringskansliet. Det får förutsättas att den myndighet som i framtiden får förvaltningsansvaret för fisket har samma goda förutsättningar som i dag Fiskeriverket har att handha denna förteckning. Jag föreslår därför att det införs en ny paragraf i motsvarigheten till 6 kap. fiskeförordningen. I denna bör anges vilken myndighet som ska ansvara för upprättandet av en sådan lista som avses i fiskevårdslagen. Denna myndighet bör i dagsläget vara Fiskeriverket men bör i framtiden bli den myndighet som får förvaltningsansvaret för fisket.

Ett förslag på hur en sådan förteckning kan se ut finns i bilaga 4 i betänkandet.

En samlad straffbestämmelse för överträdelse av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken

EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken kan i princip delas in i tre kategorier; förordningar om åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskeresurserna, förordningar om strukturåtgärder för fiskerinäringen och förordningar om marknadsreglering av fisk och fiskprodukter. Överträdelse av den första kategorin bestraffas i dagsläget enligt 40 § andra stycket fiskelagen. Vissa överträdelse av EU-förordningar som hänför sig till de övriga kategorierna kan däremot vara straffbara enligt 11 § lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Genom bestämmelsen, som är subsidiär till straffbestämmelserna i fiskelagen, brottsbalken och lagen om straff för smuggling, straffbeläggs bl.a. överträdelse av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken i fråga om dels uppgiftsskyldighet, dels kvalitetsnormer och andra bestämmelser för handeln med fisk och fiskprodukter. Enligt uppgift från Fiskeriverket tillämpas dock denna straffbestämmelse i praktiken inte på överträdelse av förordningar om strukturåtgärder, då samtliga dessa

överträdelser bestraffas enligt brottsbalken, se t.ex. 9 kap. 3 a § om subventionsmissbruk.

I syfte att göra regelverket på fiskets område tydligare och mer överskådligt föreslår jag som framgått redan i avsnitt 9.1.14 att lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken upphör att gälla och att relevanta bestämmelser i den i stället förs över till fiskevårdslagen. Jag föreslår därför också att fiskevårdslagens straffbud om EU-bestämmelser utvidgas till att omfatta även sådana överträdelser av EU-förordningar som i dag är straffbelagda genom 11 § lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Den nya straffbestämmelsen om överträdelser av EU-förordningar kommer därmed enligt ordalydelsen att omfatta hela området för den gemensamma fiskeripolitiken. I praktiken kommer dock även fortsättningsvis överträdelser av EU-förordningar om strukturåtgärder att hanteras via brottsbalken, se närmare härom nedan i avsnittet Förhållandet till straffbestämmelser i andra lagar.

Komplettering av uppräkningsdelen av överträdelser i straffbestämmelsen

Efter den genomgång som utredningen gjort av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken i syfte att identifiera de bestämmelser som bör vara straffsanktionerade, kan jag konstatera att den uppräkningsdelen av överträdelser som finns i 40 § andra stycket fiskevårdslagen inte täcker samtliga överträdelser som ska vara straffbelagda i fiskevårdslagen. Uppräkningsdelen måste därför kompletteras.

Ett antal kompletteringar gäller överträdelser av IUU-förordningen, som trädde i kraft den 1 januari 2010. När det gäller denna förordning, som i vissa delar sträcker sig långt utanför området för fiske i egentlig mening, har utredningen siktat in sig på att identifiera de bestämmelser som tveklöst bör straffbeläggas i fiskevårdslagen och inte i någon annan lag. I konsekvens med att IUU-förordningen har beaktats vid utformningen av straffbestämmelsen, har de EU-förordningar och EU-bestämmelser som upphör att gälla vid IUU-förordningens ikraftträdande inte beaktats.

De överträdelser som jag funnit bör föras in i straffbestämmelsens uppräkningsdelen är till att börja med att i strid mot bestämmelserna i EU-förordningarna medföra utrustning ombord, anlöpa eller lämna hamn, hindra kontroll, eller lagra eller transportera fångst. Vidare bör uppräkningsdelen av överträdelser kompletteras med att bryta mot bestämmelser om märkning av redskap, om tillhandahållande av

hamntjänster, om skyldighet att medföra dokument ombord eller bevara dokument eller information, eller om rapporteringsskyldighet. Med anledning av den nyligen beslutade reviderade kontrollförordningen (rådets förordning (EG) nr 1224/2009 av den 20 november 2009, se avsnitt 3.1.2), vilken precis som IUU-förordningen började tillämpas den 1 januari 2010, har uppräkningsen av överträdelser kompletterats med att bryta mot bestämmelser om angiven maskinstyrka i motorcertifikat och fiskelicens.

Det ska tilläggas att jag vid genomgången av EU-förordningarna även har funnit att en av överträdelsebeskrivningarna som finns i 40 § andra stycket fiskelagen kan tas bort, *förvara i sump*, då den inte motsvaras av någon EU-rättslig bestämmelse som ska straffsanktioneras i fiskevårdslagen. Dessutom är ”förvara i sump” uppenbart onödigt att ha med i uppräkningsen eftersom det även står ”förvara fångst” i överträdelsebeskrivningen vilket täcker in ”förvara i sump”.

Graden av oaktsamhet vid överträdelser av EU-förordningar

Enligt fiskelagen krävs för straffansvar vid brott mot bestämmelser i lagen eller mot Fiskeriverkets föreskrifter att handlandet har varit oaktsamt. Endast i ett straffstadgande i fiskelagen uppställs krav på att handlandet ska ha varit grovt oaktsamt för att straff ska dömas ut, nämligen vad gäller överträdelser av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken (40 § andra stycket).

Denna straffbestämmelse infördes ursprungligen år 1995, på grund av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, i lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, men överfördes år 1996 till sin nuvarande placering i 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. En sådan skillnad framstår enligt min mening inte heller som motiverad. Det ska vidare framhållas att i straffbestämmelser på andra områden, t.ex. miljöområdet, uppställs normalt inte krav på grov oaktsamhet beträffande brott mot EU-förordningar. Mitt förslag är därför att det för ansvar enligt fiskevårdslagens straffbestämmelse om överträdelser av EU-förordningar ska vara tillräckligt att gärningen begåtts av oaktsamhet.

Förslaget innebär en viss utvidgning av det straffbara området. En sådan utvidgning ligger i linje med gemenskapsrättens krav på

att överträdelser av EU-förordningar i större utsträckning ska kunna beivras. Den primära avsikten med ändringen är dock att skapa mer enhetliga bestämmelser i fråga om otillåtna beteenden av likartat slag.

Frågan om nykriminalisering har behandlats av regeringen i propositionen Ett effektivare brottmålsförfarande (1994/95:23 s. 53 ff.). Regeringen ansåg att kriminalisering som en metod för att söka hindra överträdelse av olika normer i samhället borde användas med försiktighet. Vidare räknade regeringen upp ett antal förutsättningar som bör vara uppfyllda för att en kriminalisering ska vara befogad; att beteendet kan föranleda påtaglig skada eller fara, att alternativa sanktioner inte står till buds, inte skulle vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader, att straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar, att straffsanktion utgör ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet och att rättsväsendet ska ha resurser att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

Förutsättningarna för att utvidga kriminaliseringen är enligt min uppfattning uppfyllda i detta fall. Överträdelser av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken riskerar att medföra påtaglig skada för fiskbestånden och miljön. Dessa bestämmelser samverkar med nationella bestämmelser och föreskrifter, t.ex. genom att nationella bestämmelser och föreskrifter fyller ut gemenskapsbestämmelser. Det är förenat med svårigheter för kontrollmyndigheterna och rättsväsendet att i praktiken tillämpa olika subjektiva rekvisit för ansvar beroende på den materiella regelns ursprung. Att beivra överträdelser av EU-förordningar och överträdelser av nationella bestämmelser och föreskrifter på samma sätt är därför rimligt. Vissa överträdelser av fiskelagstiftningen är så allvarliga till sin art att de bör föranleda en straffrättslig sanktion. Det är i dessa fall av stor vikt att motverka det beteende som ligger till grund för brottet. En straffsanktion får anses ha störst genomslagskraft och är därför den sanktion som är mest lämplig för att komma till rätta med sådana beteenden. För dessa överträdelser finns dessutom ett behov av att kunna tillgripa tvångsmedel, främst i form av beslag och förverkande, vilket förutsätter ett straffrättsligt förfarande. Det förhållandet att straffansvar ska kunna inträda vid aktuella överträdelser även om oaktsamheten inte anses grov innebär inte heller att varje oaktsamhet hur ringa den än är ska kunna föranleda ansvar. Av allmänna principer följer att straffrättsligt ansvar för oaktsamhet inte ska kunna komma i fråga för varje avvikelse från den eftersträvade normen. En viss marginal föreligger alltså mellan det helt aktsamma

och det oaktsamma (prop. 1988/89:113 s. 19). Gärningar som är ringa kommer dessutom även fortsättningsvis att undantas från straffansvar. Visserligen kan förslaget leda till en viss ökning i antalet överträdelser. Jag anser dock inte att dessa kommer vara så många att det kommer att leda till någon större påverkan varken ekonomiskt eller arbetsbelastningsmässigt. Den marginella ökning det kan röra sig om ryms inom dagens verksamhet. Förslaget medför enligt min bedömning därför inte någon ytterligare belastning för rättsväsendet.

Jag har tidigare föreslagit att fiskevårdslagens straffbestämmelse om överträdelser av EU-förordningar ska omfatta även överträdelser enligt nuvarande 11 § lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. För ansvar krävs, på samma sätt som i 40 § andra stycket fiskelagen, att handlandet varit grovt oaktsamt. Mitt förslag om att även oaktsamhet som inte är grov ska kunna föranleda straffansvar enligt fiskevårdslagens straffbestämmelse innebär därmed alltså även en viss utvidgning av det område som i dag är straffbelagt i 11 § lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Även i denna del anser jag att förutsättningarna för att utvidga kriminaliseringen är uppfyllda. Bortsett från att förslaget i denna del inte syftar till att skapa enhetlighet mellan straffbestämmelser avseende nationella regler och EU-bestämmelser, kan i huvudsak samma argument som redovisats ovan anföras. Det finns inte några bärande skäl för att i fiskevårdslagen uppställa olika krav i subjektivt hänseende för överträdelser av å ena sidan EU-förordningar om åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskresurserna och å andra sidan övriga kategorier EU-förordningar. Enligt min uppfattning bör inte överträdelser av de EU-bestämmelser som straffsanktioneras i 11 § lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken generellt anses mindre straffvärda än överträdelser som omfattas av 40 § andra stycket fiskelagen bara för att de inte hänförs till själva fisket utan till senare led i hanteringen av fångsten. Jag vill framhålla att i unionens reglering på fiskeområdet läggs allt större vikt vid kontroll och reglering av dessa senare led, vilket inte minst märks i IUU-förordningen och kontrollförordningen. En enhetlig reglering av överträdelser av EU-förordningar underlättar dessutom den praktiska tillämpningen av reglerna för kontrollmyndigheter och rättsväsende, samtidigt som straffregleringen blir tydligare och mer förutsebar för den enskilde.

Straffskalan

Jag har i avsnitt 9.2.4 föreslagit att straffskalan för överträdelser som enligt nuvarande reglering omfattas av 40 § första stycket fiskelagen (överträdelser av föreskrifter meddelade av regering eller förvaltningsmyndighet) inte längre ska innehålla fängelse, utan endast böter. Mitt förslag beträffande överträdelser av EU-förordningar är att samma straffskala ska gälla för dessa överträdelser. När det gäller mina överväganden i denna del hänvisar jag till vad som anförts i avsnitt 9.2.4. Några huvudpunkter ska dock sammanfattas här. Som framhållits i avsnittet är avsikten med förslaget inte att sänka överträdelsernas straffvärde. Förslaget innebär endast ett systemskifte som motiveras främst av en strävan att skapa en tydligare och enhetligare reglering. I dag innehåller straffskalan endast böter om de aktuella överträdelserna begås i den svenska ekonomiska zonen, medan straffskalan för samma överträdelse innehåller fängelse om den begås på annat vatten. Genom förslaget uppnås att straffskalan kommer att vara densamma oavsett om en överträdelse begås i den svenska ekonomiska zonen eller på annat vatten. Hänsynen till Sveriges åtaganden enligt havsrättskonventionen innebär att en sådan enhetlig straffskala endast kan uppta böter. Detta behöver dock enligt min uppfattning inte innebära att de straff som döms ut blir lindrigare än enligt nuvarande system. Jag vill återigen framhålla att såvitt framkommit har domstolarna aldrig dömt till fängelse för fiskebrott. Den straffrättsliga sanktion som i praxis tillämpats på överträdelser av fiskeregleringen är bötesstraff. Med hänsyn till att normerade böter tillämpas för flertalet överträdelser av fiskeregleringen som sker i näringsverksamhet, kan dock även bötesstraffet bli mycket kännbart. Enligt den nuvarande regleringen är t.o.m. grova brott som begås i den ekonomiska zonen belagda med enbart böter. Enligt min uppfattning är det också möjligt att ge framför allt ett bötesstraff som bestämts i normerade böter sådan skärpa att det väl motsvarar även brott med höga straffvärden.

Till stöd för förslaget om att endast böter ska ingå i straffskalan för överträdelser av EU-förordningar kan även anföras att en sådan reglering ger bättre möjligheter att leva upp till de krav som EU ställer om sanktioner mot överträdelser av den gemensamma fiskeripolitiken. Från EU:s sida har anförts 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. Sverige har vid upprepade tillfällen utsatts

för kritik av kommissionen för bl.a. otillräckliga sanktioner. Genom IUU-förordningen har EU satt fokus på bl.a. sanktionsfrågan i och med införandet av bestämmelser som syftar till att harmonisera sanktionsnivån för allvarliga överträdelser inom unionen. Genom kontrollförordningen tas detta ytterligare ett steg längre bl.a. genom införandet av ett stegvis pricksystem för allvarliga överträdelser. Till detta system knyts återkallelse av fiskelicens.

De bestämmelser som införs med IUU-förordningen tar i första hand sikte på administrativa sanktioner. Genom artikel 44 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. (Innebörden av detta krav framstår inte som helt klar. Den engelska versionen av artikel 44 är inte tydligare. Där uttrycks kravet på följande sätt: The Member States shall impose a maximum sanction of at least five times the value of the fishery products obtained by committing the serious infringement.) 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. Härutöver föreskrivs att medlemsstaterna får också, eller som ett alternativ, tillämpa effektiva proportionella och avskräckande *straffrättsliga* sanktioner. Som anförts i avsnitt 4.2.10 är det rimligt att anta att regleringen för svenskt vidkommande innebär krav på skärpning av sanktionerna vid allvarliga överträdelser.

Jag vill påpeka att en sådan reglering med administrativa sanktioner som IUU-förordningen bygger på inte stämmer särskilt väl överens med vårt nuvarande sanktionssystem, vilket i första hand baseras på straffrättsliga sanktioner. Det är först nyligen som administrativa sanktionsavgifter 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 rapporterings-skyldighet. Vid dessa typer av överträdelser är relativt låga avgifter avsedda att utgå. Som anförts i avsnitt 4.2.10 framstår det inte som möjligt att i vårt sanktionssystem införa administrativa sanktions-

avgifter i den omfattning och med så höga belopp som IUU-förordningen föreskriver.

Alternativet, att tillämpa effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga sanktioner, stämmer bättre överens med det svenska sanktionssystemet. Ett problem är dock att jag bedömer utrymmet för att höja straffmaximum för fiskebrott 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. Trots att Lagrådet motsatte sig en sådan höjning, höjdes straffskalan från sex månader till ett år samt infördes en särskild straffbestämmelse om grovt brott med fängelse i högst två år som påföljd. Av särskilt intresse i här aktuellt sammanhang är att Lagrådet i sitt yttrande bl.a. framhöll att den föreslagna höjningen på grund av havsrättskonventionen i princip bara skulle gälla brott begångna inom svenskt sjöterritorium, vilket innebar att det skulle komma att uppstå anmärkningsvärda skillnader i påföljden för ett brott beroende på var detta begåtts. (För en utförligare redovisning av Lagrådets yttrande, se avsnitten 4.2.11 och 8.2.)

Enligt min uppfattning framstår däremot en vidgad tillämpning av normerade böter vid överträdelser mot fiskeregleringen som en möjlighet att faktiskt närma sig de krav som EU ställer på sanktionernas skärpa. Som tidigare anförts kan ju normerade böter enligt nuvarande reglering uppgå till mycket höga belopp. Exempelvis kan nämnas, som framhållits i avsnitt 9.2.4, att vid den genomgång som utredningen gjort av domar meddelade under 2007 och första halvåret 2008 kunde konstateras att normerade böter om så höga belopp som 250 000 kr förekom. Om dessutom beräkningsgrunderna för normerade böter skärps medför detta att möjligheterna att uppfylla EU:s krav förbättras ytterligare. (Angående mitt förslag om vidgning av tillämpningsområdet för normerade böter och skärpning av beräkningsgrunden för sådana böter, se vidare avsnitt 9.2.8.)

Sammantaget menar jag att förslaget att enbart böter ska ingå i straffskalan skapar möjligheter att döma ut mer kännbara straffrättsliga sanktioner än som sker i dag, vilket ligger i linje med EU:s krav på skärpta sanktioner för överträdelser av den gemensamma fiskeripolitiken. I diskussionen om sanktionernas skärpa bör också framföras att även om det svenska sanktionssystemet bygger på straffrättsliga sanktioner, omfattar det därutöver administrativa sank-

tioner som kan vara mycket ingripande för den enskilde. Vad jag tänker på är i första hand återkallelse av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd (i fiskevårdslagen ersatt med en typ av tillstånd, fiskelicens, som även den ska kunna återkallas, se avsnitt 9.2.14). Eftersom sanktionssystemet även omfattar bestämmelser om särskild rättsverkan, såsom förverkande, är det även viktigt att framhålla att en straffskala som endast innehåller böter inte hindrar att reglerna om förverkande tillämpas i samma utsträckning som är fallet i dag, se NJA 2007 s. 918. Med den förslagna regleringen bör således det samlade sanktionstrycket för den som gjort sig skyldig till överträdelse av den gemensamma fiskeripolitiken kunna bli betydande, när så krävs.

Ytterligare en aspekt av förslaget är att det innebär att det inte strider mot grundlagen att låta Fiskeriverket i föreskrifter ange de EU-förordningar som avses i straffbestämmelsen angående överträdelser av EU-förordningar. Om fängelse behålls i straffskalan måste däremot denna förteckning lyftas upp i regeringens förordning för att regleringen ska vara tillåten enligt bestämmelserna om normgivning i RF, jämför avsnitt 9.2.4. Att låta Fiskeriverket ansvara för förteckningen framstår enligt min mening som en effektiv och lämplig ordning. Som anförts i avsnitt 9.2.4 framstår det dessutom som den enda praktiskt möjliga lösningen.

Utredningens avsikt är en allmän straffskärpning för fiskebrott, såväl yrkesfiskebrott som brott som begås av fritidsfiskare m.fl.

För att kompensera för den inskränkta tillgången till tvångsmedel som ändringen av straffskalan innebär, kommer jag att föreslå att en specialbestämmelse om husrannsakan införs i fiskevårdslagen, se avsnitt 9.2.11.

Förhållandet till straffbestämmelser i vissa andra lagar

En fråga som avslutningsvis bör beröras är vad som ska gälla när tillämpningsområdet för fiskevårdslagens straffbestämmelse helt eller delvis sammanfaller med tillämpningsområdet för vissa andra lagars straffbestämmelser. Det jag främst har i åtanke är förhållandet till straffbestämmelserna i lagen om straff för smuggling, livsmedelslagen och brottsbalken.

Jag har föreslagit att straffbestämmelserna i 40 § andra stycket fiskelagen och 11 § lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken slås samman till ett gemensamt straffbud om EU-

förordningar i fiskevårdslagen. I fiskelagen anges inte hur 40 § andra stycket fiskelagen förhåller sig till andra lagars straffbestämmelser. När det gäller straffbestämmelsen i 11 § lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken föreskrivs det dock att bestämmelsen är subsidiär till brottsbalken, lagen om straff för smuggling och fiskelagen (12 §). Frågan är vad som ska gälla för denna nya straffbestämmelse.

Min bedömning är att tillämpningsområdena för fiskevårdslagen och lagen om straff för smuggling kommer att överlappa varandra i ökad utsträckning till följd av IUU-förordningen. I den mån dessa lagars straffbestämmelser kan komma att konkurrera med varandra anser jag att lagen om straff för smuggling bör ha företräde. Detta mot bakgrund av dels att straffskalorna i lagen om straff för smuggling är strängare än fiskevårdslagens, dels att det område där reglerna kan tänkas konkurrera borde ligga långt från fiske i egentlig mening.

Livsmedslagens straffbestämmelse (29 §) kan också komma att konkurrera med fiskevårdslagens straffbestämmelse, särskilt när det gäller EU-förordningar om marknadsreglering av fisk och fiskprodukter. I en sådan konkurrenssituation anser jag att fiskevårdslagens bestämmelse bör ha företräde.

Vad slutligen beträffar förhållandet mellan fiskevårdslagens straffbestämmelse om överträdelse av EU-förordningar och brottsbalkens straffbestämmelser är det min uppfattning att fiskevårdslagens bestämmelse bör ha företräde. När det t.ex. gäller hindrande av kontroll, som är en av de överträdelser av EU-förordningar som inte är straffbelagd i 40 § andra stycket fiskelagen men som kommer att omfattas av fiskevårdslagens straffbestämmelse, innebär detta att straffbestämmelsen i 17 kap. 13 § andra stycket brottsbalken om hindrande av förrätning inte ska tillämpas. I stället ska fiskevårdslagens straffbestämmelse om överträdelser av EU-förordningar ha företräde.

Att fiskevårdslagens straffbestämmelse ska ha företräde framför brottsbalkens bestämmelser när tillämpningsområdet för dessa sammanfaller hindrar självklart inte att överträdelser av EU-förordningar som inte omfattas av fiskevårdslagens straffbestämmelse men som faller in under brottsbalkens bestämmelser bestraffas enligt sistnämnda. Exempelvis har tidigare angetts att överträdelser av EU-förordningarna om strukturstöd hittills har bestraffats enligt brottsbalken. Så kommer att kunna ske även fortsättningsvis. Bestämmelserna om strukturstöd finns nämligen inte med i den förteckning över EU-förordningar m.m. som enligt förslaget ska föreskrivas av

Fiskeriverket och komplettera fiskevårdslagens straffbestämmelse. Någon konkurrens mellan straffbestämmelserna uppstår därför inte.

9.2.6 Olovligt fiske

Utredningens förslag: En straffbestämmelse om olovligt fiske motsvarande 37 § fiskelagen införs i fiskevårdslagen. Dock används i stället begreppet otillåtet fiske för att beskriva det straffbara beteendet. Straffskalan ska inte längre innehålla fängelse, utan endast böter. Avsikten med den ändrade straffskalan är inte att sänka överträdelsernas straffvärde, utan främst att skapa en reglering som är tydlig och enhetlig på så sätt att straffskalan kommer att vara densamma oavsett om överträdelsen begås i den svenska ekonomiska zonen eller på annat vatten. Med hänsyn till att fiskevårdslagen har en annan systematik än fiskelagen har straffbestämmelsen fått en annan utformning.

Enligt 37 § fiskelagen är det straffbelagt att med uppsåt eller av oaktsamhet utan lov fiska i vatten där annan har enskild fiskerätt. Det är också straffbart att utan någon myndighets tillstånd enligt fiskelagen fiska där sådant tillstånd behövs eller sätta ut eller placera ett fiskeredskap eller en anordning i strid med vad som gäller om fiskådra. Straffskalan sträcker sig från böter till fängelse ett år. För brott som begås i Sveriges ekonomiska zon innehåller straffskalan endast böter, se 41 § första stycket fiskelagen. Överträdelse som begåtts vid fiske i näringsverksamhet ska i vissa fall föranleda normala böter, se 41 § andra stycket fiskelagen.

En i huvudsak likalydande straffbestämmelse om olovligt fiske bör införas i fiskevårdslagen. Straffskalan i fiskevårdslagens bestämmelse ska dock inte innehålla fängelse, utan endast böter. Som anförts i avsnitten 9.2.4 och 9.2.5 är avsikten med förslaget inte att sänka överträdelsernas straffvärde. Förslaget innebär endast ett systemskifte som motiveras främst av en strävan att skapa en tydligare och enhetligare reglering. Genom förslaget uppnås nämligen att straffskalan kommer att vara densamma oavsett om en överträdelse begås i den svenska ekonomiska zonen eller på annat vatten. När det gäller mina överväganden i denna del hänvisas i huvudsak till vad som anförts i ovan nämnda avsnitt.

I syfte att förenkla straffbestämmelsen och också att förhindra att vissa straffvärda beteenden faller utanför lagen föreslår jag att fiskevårdslagen ska använda sig av begreppet otillåtet fiske i stället för olovligt fiske. Begreppet otillåtet fiske är ett redan etablerat begrepp som används i 40 § andra stycket fiskelagen. Det härstammar från lag om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. I förarbetena till lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken sades följande om begreppet otillåtet fiske.

Begreppet otillåtet fiske inrymmer otillåten användning av fiskefartyg, fiskeredskap eller fiskemetod eller att det sätt på vilket fartyget, metoden eller redskapet används på är otillåtet. Som exempel kan nämnas att ett redskap inte är märkt eller utmärkt på rätt sätt. I begreppet inryms även att fisket skett på en otillåten plats eller vid otillåten tidpunkt eller att det i övrigt innefattar otillåten fångst av helt eller delvis fredade bestånd.

(Prop. 1994/95:75 s. 57).

Begreppet otillåtet fiske täcker in det som regleras i 37 § första stycket första och andra punkten fiskelagen utan att det specifikt behöver anges. Innebörden av begreppet ska vara densamma i såväl motsvarigheten till 37 § som i motsvarigheten till 40 § andra stycket i fiskelagen, detta underlättar också för lagtillämparen.

Ett antal beteenden som framstår som straffvärda har förts in i mitt förslag till fiskevårdslag. Dels uttrycks det tydligt i 8 § att yrkesmässigt fiske på allmänt vatten bara får bedrivas med fiskelicens. Med den definition som finns i 5 § innebär det att allt fiske som sker på allmänt vatten och som bedrivs i näringsverksamhet med syfte att fånga och sälja fisk kräver fiskelicens. Genom 13 § är kravet utsträckt till att även gälla yrkesmässigt fiske på enskilt vatten i havet om det bedrivs med fartyg. Att bedriva fiske utan fiskelicens i strid mot fiskevårdslagens bestämmelser anser jag vara ett klart straffvärt beteende. I fiskelagen är detta straffbelagt genom 37 § andra punkten fiskelagen, att fiska utan myndighets tillstånd där sådant tillstånd behövs. Begreppet otillåtet fiske i fiskevårdslagen täcker in det fall att någon fiskar utan fiskelicens i fall där sådan krävs. En annan förändring i fiskevårdslagen är att redskapsbegränsningar slås fast i lagen och inte i föreskrifter. Dessutom är regleringen om begränsning av handredskap ny i förhållande till vad som tidigare gällt (se vidare i avsnitt 9.1). Även att bedriva fiske i strid mot bestämmelserna om redskapsbegränsningar framstår som straffbart beteende. Detta är i nuläget straffbart enligt 40 § första stycket fiskelagen

som stadgar straff för den som bryter mot föreskrifter meddelade med stöd av vissa i fiskelagen uppräknade paragrafer. Även att bedriva fiske i strid mot redskapsbegränsningarna faller enligt min mening in under begreppet otillåtet fiske. Det innebär att fiske i strid mot redskapsbegränsningar kommer att falla under en annan form av bestämmelse i fiskevårdslagen på grund av att regleringen numera finns i lag och inte i föreskrifter. Enligt min uppfattning innebär den föreslagna ändringen i bestämmelsen om otillåtet fiske inte någon utvidgning av det straffbara området. Fiske i strid mot bestämmelser om yrkesfiskelicens och fartygstillstånd kan bestraffas även enligt fiskelagen, detsamma gäller fiske i strid mot de redskapsbegränsningar som finns. Fiskevårdslagens ändrade systematik och en strävan att förenkla och renodla paragraferna innebär däremot att även straffbestämmelserna måste utformas på ett annat sätt. Det kan innebära att ett visst beteende kommer att falla under en annan straffbestämmelse i fiskevårdslagen än den som motsvarar dess tidigare straffbestämmelse i fiskelagen. Däremot ska inte det straffbara området som helhet vara utvidgat utom i de fall där så särskilt har angetts.

9.2.7 Grova brott m.m.

Utredningens förslag: Fiskevårdslagen ska innehålla en särskild bestämmelse om grovt brott för vissa överträdelse begångna i näringsverksamhet.

Liksom enligt nuvarande reglering ska överträdelse av föreskrifter meddelade av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, överträdelse av EU-förordningar samt otillåtet fiske (se avsnitten 9.2.4–9.2.6) vara straffria om de är ringa. Vad som ska anses vara ringa fall ska dock inskränkas.

I 40 a § fiskelagen finns en särskild bestämmelse om grovt brott. Bestämmelsen tar sikte på brott enligt 37 och 40 §. Om ett brott enligt nämnda paragrafer är att anse som grovt är straffskalan fängelse i högst två år. Om ett sådant grovt brott är begånget i den svenska ekonomiska zonen innehåller straffskalan dock endast böter. I bestämmelsens andra stycke anges att vid bedömandet 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. I motiven till fiskelagens bestämmelse om grovt brott, som infördes den 1 juli 2003, anfördes bl.a. att det kan vara fråga om upprepade eller långvariga överträdelser som innebär en otillåten verksamhet i stor omfattning men också enskilda landningar som är värda hundratusentals kr och därutöver (se prop. 2002/03:41 s. 33).

Att de aktuella överträdelsernas straffskalor enligt förslaget endast kommer att innehålla böter medför enligt min uppfattning inte att bestämmelsen om grovt brott bör slopas i fiskevårdslagen. Som anförts ovan är ändringen av straffskalorna inte avsedd att sänka överträdelsernas straffvärde. Inte minst för att understryka detta, anser jag det viktigt att behålla en särskild bestämmelse om grovt brott i den nya lagen. Bestämmelsen bör dock anpassas till det nya systemet.

Det är rimligt att anta att de gärningar som i praktiken kommer i fråga att bedöma som grova brott (jfr de ovan redovisade motivuttalandena) i huvudsak begås vid fiske i näringsverksamhet och innefattar användning av motordrivet fartyg. Enligt det förslag som jag presenterat ovan om straffskalorna ska sådana överträdelser bestraffas med normerade böter. Detta är också den typ av böter som faktiskt kan bli så kännbara att de motsvarar även höga straffvärden.

Med beaktande av det anförda förslår jag att även fiskevårdslagen ska innehålla en särskild bestämmelse om grovt brott när det gäller överträdelser av föreskrifter meddelade av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, överträdelser av EU-förordningar samt otillåtet fiske. Även i fortsättningen ska vid bedömandet av om brottet är grovt särskilt beaktas om det avsåg verksamhet av särskilt stor omfattning, fångst av betydande värde eller fångst ur särskilt skyddsvärda bestånd. Till skillnad från den nuvarande bestämmelsen i fiskelagen ska dock fiskevårdslagens bestämmelse om grovt brott endast avser gärningar som begås i yrkesmässigt fiske. Vidare ska en ytterligare förutsättning för bestämmelsens tillämplighet vara att gärningen avser verksamhet som innefattar användning av fiskefartyg försett med motor. Straffskalan ska enbart uppta normerade böter. Angående beräkningen av storleken av bötesbeloppet när brottet är att bedöma som grovt, se vidare avsnitt 9.2.8.

Enligt nuvarande reglering är ringa fall av sådana överträdelser som behandlats ovan i avsnitten 9.2.4–9.2.6 (överträdelser av föreskrifter meddelade av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer, överträdelser av EU-förordningar samt olovligt fiske) straffria. Frågan har lyfts om så fortfarande ska vara fallet eller om

även ringa fall av överträdelser ska vara straffbara. Det har framförts synpunkter som att undantaget används allt för ofta för att lägga ner fiskebrott och att detta urvattnar allmänhetens syn på fiskebrott.

Att man vid ringa brott inte ska döma till ansvar utvidgades vid införandet av fiskelagen. I betänkandet saknas förslag till utvidgning, denna kom i propositionen efter förslag från lagrådet. Lagrådet motiverade då sitt påpekande med att den föreslagna lagen (nu gällande fiskelag) skulle komma att gälla inte bara vanlig fisk och ätbara skaldjur utan också en vid krets av från privatekonomisk synpunkt betydelselösa blötdjur och kräftdjur. Lagrådet menade också att en annan och mer väsentlig skillnad i förhållande till dåvarande gällande rätt var att förslaget till fiskelag inte innehöll någon motsvarighet till den bestämmelse som angav att det för brott som endast kränkt enskild fiskerätt krävdes att brottet angetts till åtal av målsäganden eller att åklagaren funnit att åtal var påkallat från allmän synpunkt. Utöver dessa skillnader hänvisade Lagrådet till de sannolikt inte ovanliga fall där det visserligen föreligger ett olovligt fiske i vedertagen mening men där straffvärdet likväl är lågt, t.ex. när det är fråga om mete eller tillfällig fångst av småfisk. I specialmotiveringen anfördes följande.

Jag delar Lagrådets uppfattning att de föreslagna straffbestämmelserna kan komma att omfatta förfaranden som i och för sig är att betrakta som olovligt fiske i lagens mening men som inte bör föranleda någon straffpåföljd. Det kan gälla ett handlande som syftar till att fånga fisk utan ekonomiskt värde för fiskerättshavaren och som inte heller på annat sätt inkräktar på något egentligt fiskevårdsintresse. Däremot bör enligt min mening ett fiske inte generellt undantas från straff bara därför att fisket sker med ett enkelt redskap eller resulterar i en tillfällig fångst. Med en begränsning i fråga om tillämpningsområdet som följer av vad jag nu har anført, bör i ett andra stycke i förevarande paragraf införas en straffrihetsregel enligt vilken det inte skall dömas till ansvar i ringa fall.

(Prop. 1992/93:232 s. 74).

Möjligheten att anse ringa brott som ansvarsfria infördes alltså på grund av vad Lagrådet anförde inför införandet av den nu gällande fiskelagen. De skäl som angavs då finns även i dag. Det är naturligtvis olyckligt att det finns personer som begår en otillåten handling och som inte blir straffade. Samtidigt måste man se till straffsystemet i stort och att de straff som döms ut för olika typer av brott framstår som rimliga i förhållande till varandra. Det finns fort-

farande förfaranden som inte bör föranleda straff trots att de faller under det straffbara området. Så som det beskrevs i prop. 1992/93:232 var de förfaranden som inte skulle föranleda ansvar ganska få och mycket ringa. Om stadgandet att man i ringa fall inte ska döma till ansvar har använts för att lägga ner åtal i någon större utsträckning är det en olycklig utveckling som enligt min mening inte har stöd i förarbetena till den nu gällande fiskelagen. Det är mitt förslag att även fiskevårdslagen ska innehålla bestämmelser om att ringa fall inte ska föranleda ansvar.

Det ska däremot betonas att stadgandena om att det för ringa fall inte ska dömas till ansvar bör användas mycket restriktivt. Dessutom bör upprepade överträdelser, som var för sig skulle kunna ses som ringa, dvs. ackumulerad ringa brottslighet inte heller vara ansvarsfri. Såsom det angavs i förarbetena till fiskelagen kan ringa fall gälla ett handlande som syftar till att fånga fisk utan ekonomiskt värde för fiskerättshavaren och som inte heller på annat sätt inkräktar på något egentligt fiskevårdsintresse. Liksom enligt fiskelagen ska också gälla att ett fiske inte generellt ska undantas från straff bara därför att fisket sker med ett enkelt redskap eller resulterar i en tillfällig fångst. Det finns situationer när ett sådant beteende kan leda till ekonomisk skada för en fiskerättshavare eller vara straffbart av fiskevårdsskäl. Om en viss typ av överträdelse har rapporterats utgöra ett stort problem bör detta vara sådant som beaktas och som bör föranleda att överträdelsen inte ses som ringa.

Mitt förslag är alltså att stadgandena om att det i ringa fall inte ska dömas till ansvar ska föras över från fiskelagen till fiskevårdslagen. Dock med den ovan beskrivna inskränkningen av tillämpningsområdet.

Kustbevakningen och Försvarsdepartementet har lyft frågan om möjligheten att införa rätt för Kustbevakningen att utfärda föreläggande av ordningsbot för vissa fiskebrott. Ordningsbot är en bötesform som är möjlig endast om det är föreskrivet penningböter för brottet (se 48 kap. 13 och 14 §§ RB). Kustbevakningstjänsteman får lov att utfärda föreläggande av ordningsbot enligt 48 kap. 20 § RB. Vilka brott denna befogenhet avser anges i 2 § i ordningsbetskungörelsen (1968:199). För de brott som där anges är i lagtexten föreskrivet penningböter.

Utredningens avsikt är att skärpa påföljden för fiskebrott inte bara när det gäller yrkesfiskebrott utan även för andra fiskebrott begångna av t.ex. fritidsfiskare. I lagförslaget anges böter som straff. För att ordningsbot ska kunna utfärdas för fiskebrott krävs att lagen

ändras så att det föreskrivs penningböter i lagtexten. Penningböter är att se som en lindrigare påföljd än dagsböter. Så som ovan angetts är min uppfattning att det även i fiskevårdslagen ska anges att det för ringa fall inte ska dömas till ansvar. Då avsikten med lagförslaget är att skärpa påföljden för fiskebrott går det inte att föreskriva att dessa ska föranleda penningböter. Min uppfattning är därför att det inte är möjligt att föreslå att Kustbevakningen ska få rätt att föreskriva ordningsbot för fiskebrott.

9.2.8 Normerade böter

Utredningens förslag: Tillämpningsområdet för normerade böter utvidgas och beräkningsgrunderna för sådana böter skärps. Regleringen förtydligas genom att det särskilt anges vad som gäller för beräkning av böterna vid grovt brott.

Fiskelagens bestämmelse om normerade böter finns i 41 § andra stycket. I bestämmelsen föreskrivs att om någon vid fiske i näringsverksamhet har begått brott enligt 37 eller 40 § genom att bedriva otillåtet fiske eller genom att brista i skyldighet att lämna uppgift om fisket ska, om gärningen avser verksamhet som innefattar användning av fiskefartyg försett med motor och påföljden bestäms till böter, böterna bestämmas till ett krontal som motsvarar lägst 10 och högst 500 gånger antalet kilowatt i motorerna på fiskefartyget. Minsta bötesbelopp anges till 1 000 kr.

Mitt förslag innebär att tillämpningsområdet för normerade böter inte längre ska vara begränsat till brott som begås genom att bedriva otillåtet fiske eller genom att brista i skyldigheten att lämna uppgift om fisket. I stället ska alla överträdelser av föreskrifter meddelade av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, överträdelser av EU-förordningar samt otillåtet fiske (motsvarande nuvarande 37 och 40 § fiskelagen) vara belagda med normerade böter om de begås vid yrkesmässigt fiske och gärningen avser verksamhet som innefattar användning av fiskefartyg försett med motor.

Jag ser allvarligt på fiskebrott och avser som nämnts tidigare att införa en allmän straffskärpning för sådana brott. Mitt förslag innebär att det inte längre föreskrivs fängelse i straffskalan. För att fiskebrott begångna vid yrkesmässigt fiske ska ha ett straffvärde som motsvarar den avsedda höjningen måste beräkningsgrunden för de

normerade böterna höjas. En genomsnittlig bottentrålare för torsk och havskräfta har en motorstyrka om 250 kW, pelagiska trålare och vadfartyg ligger på 787 kW och en genomsnittlig räktrålare på 319 kW. Sveriges största fiskefartyg har en motorstyrka om 2 700 kW. Medelvärde på samtliga fartyg i Sverige är 139 kW. När det gäller beräkningsgrunderna för normerade böter föreslår jag mot bakgrund av detta följande ändringar. För brott av normalgraden föreskrivs att det tal med vilket motorstyrkan ska multipliceras ska vara lägst 10 och högst 500. Är brottet att anse som grovt ska motsvarande tal vara lägst 400 och högst 1 000. Lägsta bötesbelopp för brott av normalgraden ska vara 2 000 kr och för grovt brott 60 000 kr. Med denna nya beräkningsgrund kommer de normerade böterna för grovt brott med en genomsnittlig torsk och havskräftstrålare maximalt att uppgå till 250 000 kr, för räkträlaren till 319 000 kr och för de pelagiska trålarna till 787 000 kr. För Sveriges största fartyg skulle motsvarande normerade böter uppgå till maximalt 2,7 miljoner kr. För brott av normalgraden skulle motsvarande summor vara 125 000 kr för torsk- och havskräftsträlaren, 159 500 kr för räkträlaren, 393 500 kr för pelagiska trälaren och för det största fartyget 1,35 miljoner kr. Detta innebär ställt i relation till straffsystemet i stort mycket höga bötesbelopp. Som jämförelse kan nämnas att det högsta belopp som kan dömas ut för ett brott i dagsböter är 150 dagsböter gånger 1 000 kr, dvs. 150 000 kr. För att komma upp i ett dagsbotsbelopp om 1 000 kr måste man ha en bruttoårsinkomst på en bra bit över en miljon kr. Det är dessutom ytterst ovanligt att så höga dagsbotsbelopp som 1 000 kr döms ut. I likhet med vad som gäller i dag bör fångstens omfattning och därmed värde liksom den inverkan fisket haft på bestånden vara faktorer som blir bestämmande vid val av det tal med vilket motorstyrkan ska multipliceras (se prop. 2002/03:41 s. 24). Liksom tidigare avses med fartygets motorer såväl huvudmotorn som eventuella hjälpmotorer.

Förslaget till ändrad reglering av normerade böter motiveras till att börja med av att det även efter övergången till enbart böter i straffskalorna (se avsnitten 9.2.4–9.2.6) måste vara möjligt att utdöma straff som motsvarar brott med höga straffvärden. Vidare innebär förslaget förbättrade möjligheter att kunna möta de krav på skärpta sanktioner för allvarliga överträdelser av den gemensamma fiskeripolitiken som följer av IUU-förordningen (se avsnitt 9.2.5). Härtill kommer att det är min uppfattning att fiskebrott – särskilt brott begångna i yrkesmässig verksamhet – i dag inte bestraffas till-

räckligt hårt för att ha avskräckande verkan. Även en allmän straffskärpning för fiskebrott är alltså avsedd.

9.2.9 Straffbestämmelser angående hindrande av kontroll m.m.

Utredningens förslag: Bestämmelsen om internationell fiskekontroll i 33 § fiskelagen förs med vissa ändringar över till fiskevårdslagen, liksom bestämmelsen i 38 § genom vilken hindrande av sådan kontroll m.m. straffbeläggs. Straffskalan ska däremot i fiskevårdslagen endast uppta böter.

I fiskevårdslagen införs en ny straffbestämmelse som straffbelägger bristande uppfyllelse av skyldigheten att medverka vid tillsyn och kontroll. Bestämmelsen ska vara subsidiär till straffbestämmelsen avseende överträdelse av EU-förordningar.

I 33 § fiskelagen finns bestämmelser om internationell kontroll av svenska fiskefartyg, vilka 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. (Se avsnitt 4.2.10 för en närmare redovisning av bestämmelsen i 33 §.) Genom 38 § fiskelagen straffbeläggs att uppsåtligen försöka hindra sådan kontroll som avses i 33 §. Straffet är 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 samma straff. Bestämmelserna i 33 och 38 §§ fiskelagen bör med vissa ändringar föras över till fiskevårdslagen.

Jag föreslår att även motsvarigheten till 38 § fiskelagen får en ändrad straffskala. Mitt förslag till straffbestämmelser innebär genomgående att fängelse utgår som påföljd för fiskebrott. Jag avser också att för den nya bestämmelse som gäller hindrande av kontroll ha samma straffskala som övriga fiskebrott, dvs. böter. För enlighetens skull och även för att det inte är rimligt att den som hindrar kontroll ska bestraffas på olika sätt beroende på vem som utför kontrollen föreslår jag att fängelse tas bort från straffskalan även vad gäller internationell fiskekontroll. Avsikten med borttagande av fäng-

else i straffskalan är inte att sänka överträdelseernas straffvärde, angående detta se avsnitt 9.2.4 och 9.2.5.

Till skillnad från vad som gäller för övriga straffbestämmelser i fiskelagen anger bestämmelsen om hindrande av internationell fiskekontroll inte att ringa brott ska vara fria från ansvar. Det finns enligt min uppfattning ingen anledning till att detta brott ska behandlas på ett annat sätt än de övriga i detta avseende. Jag föreslår därför att det även beträffande hindrande av internationell fiskekontroll anges att ringa brott ska vara fria från ansvar. Undantaget för ringa brott är precis som i övrigt i fiskevårdslagen avsett att tillämpas mycket restriktivt.

Utöver 38 § finns i fiskelagen ingen straffbestämmelse som tar sikte på överträdelser av bestämmelser angående tillsyn och kontroll. Detta trots att det såväl i 34 § fiskelagen som i flera EU-förordningar föreskrivs om långtgående skyldigheter för enskilda i samband med tillsyn och kontroll. Den straffbestämmelse om *hindrande av förrättning* som finns i 17 kap. 13 § andra stycket brottsbalken straffsanktionerar endast bristande uppfyllelse av vissa av de skyldigheter avseende tillsyn och kontroll som följer av 34 § fiskelagen och EU-rätten. Vad som straffbeläggs i nämnda paragraf är att vägra inträde som förrättningsman äger fordra.

Nuvarande straffbestämmelse avseende överträdelser av EU-förordningar (40 § andra stycket fiskelagen) omfattar inte överträdelser av bestämmelser om tillsyn och kontroll. Enligt det förslag som jag presenterat i avsnitt 9.2.5 ska dock hindrande av kontroll ingå bland de överträdelser av EU-förordningar som straffbeläggs i fiskevårdslagen. Straffbeläggningsen framstår som särskilt angelägen mot bakgrund av att det kan anses som en allvarlig överträdelse av den gemensamma fiskeripolitiken att hindra kontroll av efterlevnaden av gemenskapslagstiftningen på fiskets område (se artikel 3 i IUU-förordningen). Som angetts i avsnitt 9.2.5 är avsikten att fiskevårdslagens straffbestämmelse ska gå före brottsbalken.

I 34 § andra stycket fiskelagen anges att för kontroll av efterlevnaden av lagen, föreskrifter som meddelats med stöd av lagen samt föreskrifter om fisket i EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken har fisketillsynsman som förordnats därtill och annan befattningshavare hos Fiskeriverket, länsstyrelsen eller annan myndighet i vars uppgifter det ingår att övervaka efterlevnaden av bestämmelser om fiske, 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. Vidare föreskrivs att nämnda befattningshavare har rätt att 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. Enligt paragrafens femte stycke gäller det angivna även för EG:s institutioner och av institutionerna utsedda inspektörer vid tillsyn för kontroll av efterlevnaden av EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Genom den föreslagna utvidgningen av straffbestämmelsen avseende överträdelse av EU-förordningar till att omfatta även hindrande av kontroll kommer bristande uppfyllelse av skyldigheterna enligt 34 § fiskelagen att straffbeläggas i viss utsträckning, men inte helt. Exempelvis kommer inte skyldigheter gentemot fisketillsynsman att omfattas, eftersom detta inte regleras av EU-rätten.

Regler vars efterlevnad inte kan kontrolleras är av begränsat värde. Av detta skäl anser jag att bristande uppfyllelse av skyldigheter som följer av bestämmelser om tillsyn och kontroll bör straffbeläggas fullt ut. Enligt min uppfattning är det dessutom av betydelse att det redan av fiskevårdslagen klart framgår att den reglering av tillsyn och kontroll som finns där är straffsanktionerad. Detta ligger dessutom i linje med EU-rättens krav på en strängare syn på överträdelse av fiskebestämmelser. Enligt min uppfattning är mot bakgrund av vad som anförts en nykriminalisering i denna del motiverad. Jag föreslår därför att en särskild straffbestämmelse som tar sikte på tillsyn och kontroll införs i fiskevårdslagen. Genom bestämmelsen straffbeläggs att uppsåtligen försöka hindra sådan tillsyn eller inte fullgöra sina skyldigheter som i dag regleras i 34 § andra stycket fiskelagen och 6 § lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. De flesta straffbestämmelser i fiskevårdslagen stadgar straff för gärning begången uppsåtligen eller av oaktsamhet. När det gäller straff för hindrande av kontroll har den nya bestämmelsen anpassats dels till 38 § fiskelagen som gäller uppsåtligt brott och dels till brottsbalkens bestämmelse om hindrande av förrättning som också gäller uppsåtligt brott. Straffet ska vara böter. Bestämmelsen ska vara subsidiär till straffbestämmelsen avseende överträdelse av EU-förordningar, men gå före brottsbalkens bestämmelse om hindrande av förrättning. Ringa fall ska inte vara straffbara. För förtydligande av vad som ska anses utgöra ringa fall se avsnitt 9.2.7.

Utredningen har valt samma upplägg som i brottsbalken. I 17 kap. 13 § andra stycket BrB stadgas ”Vägrar någon inträde som förrätt-

ningsman äger fordra, dömes för hindrande av förrättning till böter.” Denna paragraf straffbelägger t.ex. hindrande av sådan förrättning som regleras i 2 kap. 21 § ordningslagen (1993:1617). I 2 kap. 21 § ordningslagen står att ”Chefen för polismyndigheten skall ha fritt tillträde till allmänna sammankomster och offentliga tillställningar. Detsamma gäller andra personer som polismyndigheten har utsett att närvara.” Det anges alltså inte i ordningslagen att den som ordnar allmän sammankomst ska tillse att chefen för polismyndigheten har rätt att komma in.

9.2.10 Övriga straffbestämmelser

Utredningens förslag: Straffbestämmelsen i 39 § fiskelagen om överträdelser av hänsynsbestämmelser förs över till fiskevårdslagen. Så ska också ske beträffande straffbestämmelsen i 42 § fiskelagen om överträdelser av föreskrifter om utplantering och odling av fisk. I fiskevårdslagen ska dock straffbestämmelserna sammanföras till en gemensam.

De straffbestämmelser i fiskelagen som jag ännu inte har berört är 39 och 42 §§. Förstnämnda avser överträdelser av hänsynsbestämmelser och sistnämnda avser överträdelser av föreskrifter om utplantering och odling av fisk.

Enligt 39 § fiskelagen döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot vissa bestämmelser som reglerar förhållandet mellan de som fiskar till böter. Överträdelser som är att anse som ringa medför inget ansvar.

Genom 42 § fiskelagen straffbeläggs att med uppsåt eller av oaktsamhet bryta mot av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelade föreskrifter om krav på tillstånd eller villkor i övrigt för att fisk ska få sättas ut, flyttas eller odlas. Straffet är böter. I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

Bestämmelserna beskrivs närmare i avsnitt 4.2.10. För förtydligande av vad som ska anses utgöra ringa fall se avsnitt 9.2.7.

Jag föreslår att båda dessa straffbestämmelser förs över till fiskevårdslagen men att de där av lagtekniska skäl placeras i samma bestämmelse.

9.2.11 Bestämmelser om tvångsmedel

Utredningens förslag: Fiskevårdslagen ska innehålla en beslagsbestämmelse som i huvudsak motsvarar 47 § fiskelagen. Dock återinförs möjligheten att ta i beslag redskap som utsatts i vatten och som använts för brott mot lagen.

De delar av beslagsparagrafen som rör enskild fiskerätt flyttas till en egen bestämmelse i fiskevårdslagen.

Därutöver ska fiskevårdslagen uppta en bestämmelse som möjliggör husrannsakan i anledning av brott enligt lagen även om påföljden för gärningen endast kan bestämmas till böter.

Beslag

I 47 § fiskelagen finns bestämmelser om beslag. Enligt paragrafens första stycke får, om någon ertappas på bar gärning när han eller hon begår brott enligt lagen, 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 lagen.

Paragrafens andra och tredje stycke reglerar vem som har befogenhet att beslagta fisk och annan egendom enligt 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). I första

förslaget till ny lydelse angavs att även polismän skulle ha rätt att ta egendom i beslag. Lagrådet anförde med anledning av detta följande.

Regler om polismäns rätt att ta egendom i beslag finns i rättegångsbalken (27 kap. 4 §). Enligt Lagrådets mening kan 47 § fiskelagen inte till följd av 27 kap. 17 § rättegångsbalken innebära någon ändring när det gäller polismännens befogenheter. Härtill kommer att förfarandereglerna i paragrafens föreslagna fjärde stycke passar mindre väl in då en polisman gjort beslaget. Lagrådet avstyrker remissförslaget i denna del.

(se a.a. s. 16).

Med anledning av detta togs polismän bort från uppräkningsdelen i 47 §.

I 47 § fjärde–sjätte styckena finns vissa kompletterande bestämmelser angående beslag, bl.a. om skyldighet för den som tagit egendom i beslag att i vissa fall skyndsamt anmäla detta till polis och åklagare.

Mitt förslag innebär att fiskevårdslagen ska innehålla en beslagsbestämmelse som i huvudsak motsvarar 47 § fiskelagen. Eftersom fiskevårdslagen kommer att reglera ett vidare område än fiskelagen – se vad som tidigare har anförts i bl.a. avsnitt 9.2.2 angående att lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ska upphöra att gälla och relevanta bestämmelser i lagen överförs till fiskevårdslagen – bör dock fiskevårdslagens beslagsbestämmelse utformas på ett sätt som något skiljer sig från fiskelagens. Så som anges ovan i avsnitt 9.2.2 är det utredningens avsikt att det inte i lag ska anges vilka myndigheter som har olika befogenheter utan att detta ska anges i förordningen. Frågan om rätt att använda tvångsmedel rör dock förhållandet mellan enskilda och det allmänna som avser ingrepp i enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Sådan rätt ska regleras i lag. Jag föreslår därför att det i bestämmelsens andra stycke föreskrivs att 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 fiskeprodukter*. Mot bakgrund av vad lagrådet anförde inför den senaste ändringen av 47 § fiskelagen anser jag inte att polismän ska finnas med i uppräkningsdelen (se prop. 2008/09:58 s. 16). Dock kommer ju i framtiden Fiskeriverket behöva bytas ut mot annan myndighet som får förvaltningsansvar på fiskets område när det är klart vilken denna myndighet blir. Vidare bör tredje stycket innehålla ett särskilt stadgande om att *såvitt avser brott mot*

bestämmelser om fiske har även fisketillsynsmän, förutsatt att de getts förordnande, sådan befogenhet.

Kustbevakningen har lyft frågan om att beslag av redskap, som t.ex. nät, som i dag rent faktiskt sker med stöd av 47 § fiskelagen egentligen inte skulle vara tillåtna då detta inte faller under definitionen att någon tas på "bar gärning". I fiskerättslagen (1950:596) som upphävdes i samband med att fiskelagen trädde i kraft stadgades i 37 § första stycket "Ertappas någon på bar gärning, då han bryter mot denna lag, eller anträffas redskap, som använts vid sådant brott, utsatt i vattnet, får fångst och redskap samt fiskefartyg eller annat, som kan antas ha betydelse för utredning om brottet eller bli föremål för förverkande, tas i beslag." I fiskerättslagen var alltså rätten att beslagta redskap utsatta i vattnet uttryckt i lagtexten. I Ds 1992:70 "Enklare fiskebestämmelser" anges som förslag till fiskelag att 45 § första stycket ska lyda "Ertappas någon på bar gärning när han begår brott enligt denna lag får beslag göras av fångst, redskap, fiskefartyg eller andra föremål som ...". Borttagandet av möjligheten att beslagta redskap utsatta i vattnet kommenteras inte i Ds 1992:70, däremot anges i specialmotiveringen (se a.a. s. 114) att 45 § fiskelagen (sedermera och nuvarande 47 §) i huvudsak motsvarar 37 § fiskerättslagen. I specialmotiveringen i prop. 1992/93:232 anför följande. "47 § första stycket fiskelagen motsvarar 37 § första stycket fiskerättslagen. För att också annat utbyte av brott än fångst skall kunna beslagtas har bestämmelsernas tillämpningsområde i det avseendet vidgats till att gälla fisk." (prop. 1992/93:232 s. 76). Detta tyder på att möjligheten att förverka redskap utsatta i vattnet oavsiktligt har fallit bort i fiskelagen.

Enligt uppgift från Kustbevakningen har paragrafen använts till att beslagta även redskap utsatta i vattnet. Det framstår som rimligt att det ska finnas en möjlighet för den som har till uppgift att kontrollera efterlevnaden av lagen att kunna ingripa när han eller hon finner redskap utsatta i vattnet som innebär att någon genom detta gjort sig skyldig till brott mot fiskevårdslagen. Mitt förslag är därför att möjligheten att beslagta redskap utsatt i vattnet som använts för brott mot lagen återinförs i lagtexten. Det stämmer dessutom överens med den praxis som har fortsatt att gälla även sedan fiskelagen trädde i kraft.

I 47 § tredje stycket anges att samma befogenheter har, om fisket kränker enskild fiskerätt, den som innehar fiskerätten eller den som företräder honom eller henne. I 47 § femte stycket anges att om innehavare av enskild fiskerätt eller den som företräder honom eller

henne har tagit fisk i beslag får fiskerättshavaren behålla fisken utan att anmäla det om beslaget bara grundar sig på denna lag.

En fråga som har väckts under utredningens arbete är om det är rimligt att det saknas möjlighet att få ett beslag av fisk prövat när brottet är begånget i ett område som faller under enskild fiskerätt. Här kan jämförelse dras till föremål som tas tillbaka från någon som ertappas på bar gärning eller som beslagtas i samband med envarsgripande (24 kap. 7 § andra stycket och 27 kap. 4 § rättegångsbalken). Föremål som är beslagtagna med anledning av ett envarsgripande ska skyndsamt överlämnas till en polisman däremot kan saker som stulits tas tillbaka om tjuven anträffas på bar gärning. Skulle däremot återtagandet inte ske på bar gärning eller det skulle visa sig att den från vilken något återtas inte hade stulit det riskerar den som återtagit att dömas för självtäkt eller egenmäktigt förfarande. Undantaget från att anmäla enligt 47 § femte stycket fiskelagen gäller endast fisk och inte redskap, fartyg eller andra föremål. För fisk finns även i sjätte stycket ett undantag som gäller vid alla beslag nämligen att fisk som uppenbarligen bör förklaras förverkad ska släppas ut i det vattenområde där den har fångats. Eftersom möjligheten att ta i beslag utan att anmäla endast gäller fisk och det dessutom finns möjlighet för den enskilde som blir fråntagen fisk och anser sig ha rätt till den att anmäla återtagaren för brott anser jag att denna möjlighet för enskilda fiskerättshavare bör kvarstå och att motsvarande bestämmelse ska finnas i den nya fiskevårdslagen. För att göra beslagsparagrafen mer koncentrerad och underlätta tillämpningen, anser jag att de delar av 47 § fiskelagen som rör enskild fiskerätt ska placeras i en egen bestämmelse i fiskevårdslagen. Även i övrigt har en annan uppdelning skett, detta av rent lagtekniska överväganden.

Bortsett från de ovan nämnda förändringarna avviker i övrigt mitt förslag till beslagsreglering rent innehållsmässigt inte från 47 § fiskelagen.

Husrannsakan

Jag har i avsnitt 9.2.4–9.2.6 föreslagit att straffskalan för vissa fiskebrott (överträdelser av föreskrifter meddelade av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, överträdelser av EU-förordningar samt otillåtet fiske) inte längre ska innehålla fängelse utan endast böter. Den ändrade straffskalan innebär att tillgången

till tvångsmedel enligt rättegångsbalken begränsas. För att få använda vissa av de i rättegångsbalken reglerade tvångsmedlen krävs nämligen att fängelse kan följa på det aktuella brottet. Detta gäller givetvis de mest ingripande tvångsmedlen, däribland häktning, husrannsakan och kroppsbesiktning.

Jag menar att betydelsen av att tillgången till tvångsmedel inskränks i och med den föreslagna ändringen av straffskalorna för vissa fiskebrott inte ska överdrivas. Dels gäller denna begränsning av tillgången till tvångsmedel redan i dag för brott som begås i ekonomiska zonen, dels borde frågan om tillämpning av exempelvis reglerna om häktning hittills ytterst sällan ha aktualiserats vid fiskebrott. Enligt min uppfattning är det framför allt ett av de tvångsmedel som utesluts genom de ändrade straffskalorna som det finns ett påtagligt behov av att även i fortsättningen kunna tillgå vid brott mot fiskeregleringen; husrannsakan. Det ska påpekas att det under utredningen har framkommit att det även mot bakgrund av nuvarande reglering efterfrågas en möjlighet att använda sig av detta tvångsmedel vid brott i den ekonomiska zonen (se det nedan redovisade förslaget från Utredningen om Kustbevakningens befogenheter).

Lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (vattenföroreningslagen) är ett exempel på en lag som i förhållande till rättegångsbalken innehåller en specialreglering av möjligheterna att använda sig av husrannsakan. Till följd av 2 § lagen (1996:517) om begränsning av tillämpningen av svensk lag vad gäller vissa brott begångna på utländska fartyg (begränsningslagen) kan nämligen som huvudregel brott mot bestämmelser som syftar till att förebygga, begränsa eller kontrollera förorening av den marina miljön enbart bestraffas med böter, om brottet har begåtts på ett fartyg som är registrerat i en främmande stat när det befunnit sig utanför svenskt inre vatten. Genom en bestämmelse i 11 kap. 7 § vattenföroreningslagen får dock husrannsakan företas även om påföljden för gärningen till följd av bestämmelserna i begränsningslagen endast kan bestämmas till böter.

Vidare kan nämnas att Utredningen om Kustbevakningens befogenheter i sitt betänkande (SOU 2008:55) har föreslagit att regleringen av kustbevakningstjänstemans rättsliga befogenheter ska innehålla en bestämmelse som möjliggör för kustbevakningstjänsteman att genomföra husrannsakan även om påföljden för gärningen endast kan bestämmas till böter till följd av bestämmelserna i begränsningslagen eller 41 § första stycket fiskelagen (4 kap. 9 §

andra stycket Förslaget till lag om Kustbevakningens och en kustbevakningstjänstemans rättsliga befogenheter).

För att tillgodose behovet av att kunna använda husrannsakan i anledning av brott mot fiskeregleringen föreslår jag att det i fiskevårdslagen införs en specialbestämmelse om husrannsakan. I bestämmelsen ska föreskrivas att husrannsakan får företas i anledning av brott enligt lagen även om påföljden för gärningen endast kan bestämmas till böter. Bestämmelsen kommer alltså att göra undantag från huvudregeln om att det för husrannsakan krävs att fängelse ska kunna följa på brottet, men skiljer sig inte från de rättsliga kraven i övrigt enligt rättegångsbalken.

I detta sammanhang ska även påpekas att den föreslagna ändringen av straffskalorna inte innebär någon inskränkning av möjligheterna att innan förundersökning hunnit inledas hålla förhör eller vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen enligt 23 kap. 3 § tredje stycket rättegångsbalken (s.k. primärutredningsåtgärder). Inte heller ändras nuvarande möjligheter att ta med någon till förhör enligt 23 kap. 8 § rättegångsbalken.

9.2.12 Förverkande av fisk m.m.

Utredningens förslag: 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.

Bestämmelsen om att förverkad fisk eller dess värde tillfaller fiskerättshavaren om brottet innefattar intrång i enskild fiskerätt placeras i fiskevårdslagen i anslutning till förverkandeparagrafen.

I bl.a. 45 § fiskelagen finns bestämmelser om förverkande. Enligt paragrafens första stycke ska fisk som varit föremål för brott enligt lagen förklaras förverkad om det inte är uppenbart oskäligt. Därutöver innehåller paragrafen bl.a. föreskrifter om förverkande av annat utbyte av sådant brott och om förverkande av fiskeredskap, fiskefartyg och andra hjälpmedel. I bestämmelsens femte stycke anges att 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. (För en utför-

ligare beskrivning av förverkandereglererna i fiskelagen hänvisas till avsnitt 4.2.11.)

Under utredningen har framkommit att det råder oklarhet om uttrycket ”fisk som varit föremål för brott enligt lagen” innebär att möjligheten att förverka fisk är begränsad till brott mot fiskelagen som består i otillåtet fiske. Bland annat från åklagarhåll har framförts att så skulle vara fallet. Det skulle innebära att det enligt nuvarande reglering inte är möjligt att förverka fisk vid andra typer av fiskebrott, exempelvis vid överträdelser av bestämmelser om förvaring, omlastning eller saluhållning av fångst eller vid överträdelser av bestämmelser om anmälnings- och rapporteringsskyldighet. (När det gäller överträdelser av anmälnings- och rapporteringsskyldigheterna är visserligen i nuläget de flesta överträdelserna belagda med sanktionsavgift, vilket medför att förverkande är uteslutet av den anledningen att överträdelserna därmed inte utgör brott. I avsnitt 9.2.13 kommer jag dock att föreslå att allvarliga överträdelser av anmälnings- och rapporteringsskyldigheterna ska återföras till det straffrättsliga systemet. Frågan om förverkande av fisk är möjligt kommer därför att aktualiseras i större utsträckning än nu när det gäller denna typ av överträdelser.)

I det ovan redovisade s.k. Blekamålet berördes frågan om förverkande av fisk eller dess värde är möjligt i samband med andra brott än otillåtet fiske. Tingsrätten konstaterade att bestämmelsen i 45 § första stycket fiskelagen i huvudsak motsvarar förverkandebestämmelsen i 1950 års lag om rätt till fiske (1950:596), vars ordalydelse gav tämligen klart besked om att det måste ha bedrivits ett olovligt fiske för att förverkande av fångst eller dess värde skulle kunna komma i fråga. Därefter framhöll tingsrätten att sedan bestämmelsen tillkom har dock 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 otillåtet fiske i sig. Vidare påpekades att förarbetena till vissa av de ändringar i fiskelagen som utvecklingen föranlett inte alltid ger någon ledning för tillämpningen av lagens bestämmelser. Tingsrättens resonemang mynnade ut i slutsatsen att den omständigheten att ett fiskebrott inte består i otillåtet fiske inte i sig behöver medföra hinder för ett förverkande av fisk eller dess värde.

Min bedömning är att det klart strider mot ordalydelsen i 45 § första stycket fiskelagen att tillämpa bestämmelsen i fråga om brott mot fiskelagen som inte består i otillåtet fiske. Enligt min uppfatt-

ning är det dock inte rimligt att möjligheten att förverka fisk i anledning av brott mot fiskelagstiftningen begränsas på detta sätt. Det framstår som naturligt att förverkande av fisken eller dess värde ska kunna ske exempelvis vid allvarliga överträdelser av anmälnings- och rapporteringsskyldigheterna, men även vid andra brott mot fiskeregleringen som inte består i otillåtet fiske.

Att förverkande ska kunna ske också vid andra brott mot fiskeregleringen än otillåtet fiske ligger dessutom i linje med de krav på skärpta sanktioner för allvarliga överträdelser av den gemensamma fiskeripolitiken som IUU-förordningen innebär (se avsnitt 9.2.5). För att de svenska sanktionerna ska kunna uppfylla IUU-förordningens krav måste de straffrättsliga sanktionerna kunna kompletteras med såväl administrativa sanktioner som långtgående möjligheter till förverkande. I detta sammanhang ska påpekas att bestämmelserna om förverkande utgör en betydelsefull del av sanktionssystemet på fiskeområdet, eftersom värdet av det förverkade kan uppgå till mycket höga belopp. Det belyses också av de uppgifter som Fiskesanktionsutredningen redovisade i sitt betänkande Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område, SOU 2007:20. Vid en genomgång av drygt 80 fiskebrottmål som avgjorts från 2003 till och med 2006 (fritidsfiske omfattades ej av genomgången) konstaterade utredningen 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 (se SOU 2007:20 s. 53). Även de skärpta sanktionskrav som följer av IUU-förordningen motiverar alltså att förverkandebestämmelsen ändras så att det inte råder några tvivel om att fisk kan förverkas även vid andra typer av brott mot fiskeregleringen än otillåtet fiske.

Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att det i fiskevårdslagens förverkandereglering uttryckligen föreskrivs att om det inte är uppenbart oskäligt ska fisk som varit föremål för, *eller på annat sätt haft samband med*, brott enligt lagen, förklaras förverkad.

Vad gäller fiskelagens bestämmelser om förverkande i övrigt föreslår jag att de förs över till fiskevårdslagen utan några ändringar i sak. Dock ska bestämmelserna moderniseras och de bör anpassas till regleringen i bl.a. 36 kap. brottsbalken. Dessutom ska med hänsyn till att mitt förslag till fiskevårdslag inte stadgar ansvar för försök eller förberedelse till brott förverkandebestämmelsen inte heller ge rätt till förverkande för sådant brott.

I 48 § fiskelagen stadgas att om brott enligt denna lag innefattar intrång i enskild fiskerätt, tillfaller förverkad fisk eller dess värde fiskerättshavaren. Mitt förslag är att denna bestämmelse överförs till fiskevårdslagen utan någon ändring i sak. Dock bör den placeras i anslutning till förverkandebestämmelsen.

9.2.13 Sanktionsavgifter

Utredningens förslag: Det nyligen införda systemet med sanktionsavgifter förs, med vissa ändringar, över till fiskevårdslagen. Avsikten med ändringarna är att allvarliga överträdelser av den gemensamma fiskeripolitiken som i dag är belagda med sanktionsavgift så långt det är möjligt ska återföras till det straffrättsliga systemet. Detta sker genom införandet av en beloppsgräns i överträdelsebeskrivningarna i bilagan till fiskeförordningen.

Dessutom görs en ändring som främst sker av lagtekniska skäl. Innebörden av denna är att det inte längre ska anges i lagen vilken myndighet som beslutar om sanktionsavgift utan det ska framgå av fiskeförordningen. Detta sker genom att det i motsvarigheten till 6 kap. 2 b § fiskeförordningen införs ett andra stycke vari föreskrivs vilken myndighet som beslutar om sanktionsavgift. I fiskevårdslagen kommer det att anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om sanktionsavgift.

Nuvarande bestämmelser om landningsavgift ska finnas kvar i den nya fiskeregleringen. Även här sker dock den förändringen att det inte längre anges i lagtexten vem som beslutar om avgiften. I stället införs ett tredje stycke i motsvarigheten till 6 kap. 2 a § fiskeförordningen i vilket anges vilken myndighet som beslutar om avgiften. Bestämmelsen får en ny placering i fiskevårdslagen eftersom de bemyndiganden som inte tydligt hör ihop med någon annan bestämmelse samlas i slutet av lagen.

Som tidigare anförts bygger sanktionssystemet på fiskeområdet i första hand på straffrättsliga sanktioner, vilka dock kompletteras av administrativa sanktioner. Till de sistnämnda hör bl.a. sanktionsavgifterna som infördes den 1 juli 2008, se 50 a–g §§ fiskelagen. För sanktionsavgifterna gäller strikt ansvar, dvs. de ska påföras oavsett

om uppsåt eller oaktsamhet föreligger. Det är Fiskeriverket som beslutar om sanktionsavgift.

Bakgrunden till införandet av sanktionsavgifterna var att regeringen i skilda sammanhang hade uppmärksammat på att sanktions-systemet på yrkesfiskets område inte var tillräckligt effektivt. Bland annat hade allvarlig kritik vid flera tillfällen framförts av kommissionen. Denna kritik föranledde regeringen att tillsätta en utredning, Fiskesanktionsutredningen, som lämnade ett antal förslag som syftade till att på ett bättre sätt möta behovet av effektiva sanktioner (se Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område, SOU 2007:20). 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.

Bestämmelserna om sanktionsavgift har utformats på följande sätt. I 50 a § 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 EG-förordningar som avses i 40 § första och andra styckena. Vilka överträdelser som kan leda till sanktionsavgift preciseras därefter i fiskeförordningen.

I motiven till bestämmelserna om sanktionsavgift anförs att de överträdelser som ska kunna leda till sanktionsavgift måste vara lätta att konstatera samt att det av bestämmelserna ska 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. Vidare framhålls att utgångspunkten bör vara att straffsanktionerna förbehålls de överträdelser som är att bedöma som mest allvarliga. (Ang. hela stycket se prop. 2007/08:107 s. 18 f.)

Med stöd av ovan angivet bemyndigande har i 6 kap. 2 b § 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. Till de överträdelser som däremot inte har bedömts som lämpade att hanteras i ett administrativt sanktionssystem, och som alltså ligger

kvar i det straffrättsliga systemet, hör otillåtet fiske samt övriga överträdelser av fiskelagstiftningen.

Av 40 b § fiskelagen följer 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. Bestämelsen är motiverad av att dubbla sanktioner, dvs. straff och sanktionsavgift, inte bör förekomma för samma gärning (se a.a. s. 50).

Systemet med sanktionsavgifter har ännu tillämpats under alltför kort tid för att kunna utvärderas i dess helhet. Jag vill dock påpeka att det under utredningsarbetet framkommit att Fiskeriverkets erfarenheter av det nya systemet på det hela taget verkar vara positiva.

En invändning som kan riktas mot systemet med sanktionsavgifter är dock att det – i strid med vad som var avsikten – har kommit att omfatta vissa allvarliga överträdelser som dessutom kan kräva omfattande utredning. Detta förhållande har uppmärksammats genom Varbergs tingsrätts dom i det s.k. Blekamålet (målet har refererats och analyserats i avsnitt 4.2.10). I målet hade åtal väckts för bl.a. grovt fiskebrott bestående i felaktig fångstrapportering, för vilket brott fiskelagen föreskriver fängelse i högst två år. Gärningarna hade begåtts före införandet av systemet med sanktionsavgifter, men prövades av tingsrätten först efter lagändringen. För denna typ av överträdelse påförs numera sanktionsavgift om normalt 2 000 kr per tillfälle. Vidare finns inte möjlighet att förverka eller att använda tvångsmedel vid överträdelser som omfattas av systemet med sanktionsavgifter, eftersom dessa överträdelser numera är avkriminaliserade.

Det är enligt min uppfattning uppenbart stötande att så allvarliga överträdelser som de i Blekamålet enligt nuvarande regler endast är belagda med låga sanktionsavgifter. Systemet bör därför ändras. Visserligen kan den fiskare som gjort sig skyldig till överträdelsen i vissa fall drabbas av ytterligare sanktion i form av återkallelse av tillstånd eller licens, men den samlade sanktionen framstår ändå som otillräcklig. Till det kommer att de överträdelser som omfattas av systemet med sanktionsavgifter kan vara att anse som allvarliga överträdelser av den gemensamma fiskeripolitiken enligt IUU-förordningen och kontrollförordningen. Om en överträdelse är så allvarlig att den utgör en allvarlig överträdelse enligt IUU-förordningen ska enligt artikel 3.2 i denna förordning fastställas av den behöriga myndigheten i medlemsstaten med beaktande av sådana kriterier som den skada som åsamkats, överträdelsens värde, dess omfattning eller om den har upprepats. För allvarliga överträdelser ställer

IUU-förordningen upp stränga krav på sanktionerna (se bl.a. avsnitt 9.2.5). Utöver de allvarliga överträdelserna i IUU-förordningen finns i kontrollförordningen uppräknat vissa andra beteenden som också, efter beslut av ansvarig myndighet i varje medlemsstat, betraktas som allvarliga överträdelser av EU-rätten (se bl.a. avsnitt 3.1.2). På dessa överträdelser ställs samma stränga krav på sanktioner som enligt IUU-förordningen då kontrollförordningen hänvisar till denna. Det är således även av dessa skäl som reglerna om sanktionsavgifter bör justeras i viss mån innan de förs över till fiskevårdslagen.

Sammanfattningsvis menar jag att systemet med sanktionsavgifter i princip ska överföras till fiskevårdslagen, men att överträdelser som är allvarliga så långt det är möjligt ska återföras till det straffrättsliga systemet. Frågan är då hur detta ska ske. Utredningen har diskuterat olika lösningar. En lösning som har diskuterats innebär att det i den ovan beskrivna bestämmelsen i motsvarigheten till 6 kap. 2 b § fiskeförordningen läggs till ett andra stycke, vari anges undantag från första stycket. I andra stycket skulle då stadgas att *”överträdelse som, med beaktande av sådana kriterier som den skada som åsamkats, överträdelsens värde, dess omfattning eller om den upprepats, är att anse som allvarlig, ska dock inte leda till sanktionsavgift.”* Detta förslag anknyter också till IUU-förordningens reglering av vad som utgör en allvarlig överträdelse.

Mot detta förslag har framförts att det skulle vara olämpligt att lägga bedömningen av vad som ska vara en allvarlig överträdelse eller inte på en enskild tjänsteman hos Fiskeriverket. En annan invändning mot det av utredningen diskuterade förslaget är att det inte blir rättssäkert och att det måste vara förutsägbart för den enskilde om en viss överträdelse leder till sanktionsavgift eller böter.

Vid införandet av systemet med sanktionsavgifter sades att de överträdelser som skulle kunna leda till sanktionsavgift måste vara lätta att konstatera samt att det av bestämmelserna klart och tydligt ska framgå vad som krävs av den enskilde. Det av utredningen diskuterade förslaget skulle i praktiken leda till att Fiskeriverket efter en bedömning i det enskilda fallet skulle avgöra om en överträdelse var så allvarlig att den, trots att den egentligen avkriminaliserats genom införandet av systemet med sanktionsavgifter, skulle falla under det straffrättsliga systemet. Fiskeriverket har uppgett att det inte ser det ökade bedömningsinslaget gällande allvarliga överträdelser som ett problem. Verket har vidare uppgett att det anser det vara en för dem naturlig arbetsuppgift som kan lösas genom

utarbetandet av riktlinjer för vad som är att anse som en allvarlig överträdelse. Fiskeriverket anser att den nu beskrivna lösningen är det sätt på vilken frågan om de allvarliga överträdelserna bör lösas. Fiskeriverket har till ytterligare belysning av det nu diskuterade alternativet anfört följande.

Detta alternativ styrks av nya kontrollförordningens (1224/2009) artikel 90 som säger att det är medlemsstatens behöriga myndighet som ska avgöra om en överträdelse är allvarlig, med beaktande av sådana kriterier som skadans art, dess värde, överträdarens ekonomiska situation samt överträdelsens omfattning eller upprepning. Motsvarande skrivning finns i artikel 42 i IUU förordningen (1005/2008). Enligt 6 kap. 1 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen är Fiskeriverket behörig myndighet enligt EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Detta talar för att man kan – och t.o.m. bör – överlämna till Fiskeriverket att göra denna bedömning. Om man väljer detta alternativ, hindrar det förstås inte att man i motivuttalanden ger riktlinjer för hur bedömningen ska göras. Man måste hålla i minnet att i de allra flesta fall blir det fråga om en vanlig sanktionsavgift. Fråga är om en gardering för framtida Blekamål eller mål av liknande karaktär.

Enligt min uppfattning har Fiskeriverket den nödvändiga kompetensen för att göra en sådan bedömning som skulle bli följden av det diskuterade förslaget. Jag tror dessutom att Fiskeriverket, så som verket självt har angett, internt skulle ha tagit fram riktlinjer för vilka överträdelser som normalt skulle vara att bedöma som allvarliga. Sådana riktlinjer hade givetvis minskat bedömningsinslaget i varje enskilt fall. Det ändrar dock inte det faktum att det inte går att på förhand förutse om en viss överträdelse faller under det straffrättsliga systemet eller under systemet med sanktionsavgifter. Vissa av de aktuella överträdelserna upptäcks dessutom av Kustbevakningen som också måste kunna förutse om överträdelsen ska falla under det straffrättsliga systemet eller beläggas med sanktionsavgift. Den rapportering som sker av överträdelser som leder tills sanktionsavgift sker till Fiskeriverket och de straffrättsliga ska rapporteras till polis eller åklagarmyndighet. Här skiljer sig dessutom rapporteringsförfarandet åt mellan de olika typerna av överträdelse. Ett annat problem som har kommit fram i diskussionerna är frågan om vad som ska ske med en överträdelse som av Fiskeriverket bedömts som så allvarlig att den inte ska föranleda sanktionsavgift om sedan åklagare eller domstol gör en annan bedömning. Det har också framförts att användningen av tvångsmedel skiljer sig åt mellan de överträdelser som faller under det straffrättsliga systemet och de

som faller under systemet med sanktionsavgifter. För de straffrättsliga överträdelserna får tvångsmedel användas, men inte för de som är belagda med sanktionsavgift. Med denna lösning skulle man inte i ett inledningsskede veta om en överträdelse var så allvarlig att tvångsmedel fick tillgripas vilket skulle kunna leda till sämre bevisning i slutskedet. Som framkommit av redovisningen ovan finns det flera olika tillämpningsproblem med det nu diskuterade förslaget.

Till detta kommer att det förmodligen inte ens är möjligt att införa en sådan lösning som den nu diskuterade. För att rättssäkerheten ska upprätthållas ska det för den enskilde kunna gå att förutse vilka konsekvenser ett visst handlande får. Det skulle dessutom strida mot legalitetsprincipen att införa ett system innebärande att det efter beslut i det enskilda fallet skulle avgöras om en överträdelse föll inom det straffrättsliga systemet eller systemet med sanktionsavgifter. Legalitetsprincipen finns i svensk rätt uttryckt i såväl regeringsformen som brottsbalken och den ställer krav på att medborgarna av lagstiftningen ska kunna förutse när och hur de kan bli föremål för ingripanden.

Frågan blir då om det finns någon annan lösning på det beskrivna problemet. Systemet med sanktionsavgifter bygger på att det är förbehållet de överträdelser som är att se som mindre allvarliga. Detta har tydligt uttryckts i förarbetena till införandet av sanktionsavgifter i fiskelagen. Det är också min uppfattning att sanktionssystemet i fiskevårdslagen, liksom i fiskelagen, ska vara förbehållet de mindre allvarliga överträdelserna. Även vid införandet av miljöbalkens system med miljöstraffavgifter angavs det i förarbetena att dessa var förbehållna mindre allvarliga överträdelser. I miljöbalken uttas däremot betydligt högre sanktionsavgifter för vissa av överträdelserna än vad som är fallet enligt fiskelagen. Däremot finns inte olika skalor för samma slags överträdelse när det gäller miljöstraffavgifter. Det är inget som hindrar att man höjer sanktionsavgifterna även i fiskevårdslagen. Vad som anges i fiskelagen och även i mitt förslag till fiskevårdslag är ju att sanktionsavgiften ska bestämmas till ett belopp om minst 1 000 kr och högst 30 000 kr. Det sägs också att när regeringen bestämmer avgiftens storlek ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelserna är och betydelsen av den bestämmelse som överträdelserna avser – dvs. precis detsamma som i miljöbalken. Man skulle kunna tänka sig ett system med differentierade skalor för samma slags överträdelse som innebar att om en viss typ av överträdelse var att se som en allvarlig sådan skulle en högre sanktionsavgift utgå. En sådan lösning skulle däremot inte lösa problemet med det ökade

bedömningsinslaget eftersom det förutsätter samma överväganden av vad som ska anses vara en allvarlig överträdelse som det tidigare nämnda förslaget. Sådana bedömningsinslag skulle leda till tillämpningsproblem och minska effektiviteten i systemet. Det har dock den fördelen att överträdelserna ligger kvar i samma system och att den bedömning som Fiskeriverket gör kan överklagas till domstol. Enligt min mening löser dock inte differentierade skalor det problem som har uppstått och som framkom i det s.k. Blekamålet. Problemet är enligt min uppfattning att vissa överträdelser som är så allvarliga att de borde ligga i det straffrättsliga systemet ligger i systemet med sanktionsavgifter. Det problemet kan inte lösas genom att de åläggs en högre sanktionsavgift. Att hantera denna typ av allvarliga överträdelser genom höjda sanktionsavgifter är därför enligt min mening ingen möjlig lösning.

Ett tredje förslag till lösning skulle vara att ändra i den bilaga där överträdelserna anges. Genom att i överträdelsebeskrivningarna föra in en beloppsgräns skulle de allvarligaste överträdelserna sett till värde ligga utanför systemet med sanktionsavgifter. Genom en uttryckt beloppsgräns blir systemet med sanktionsavgifter även fortsättningsvis lätt att tillämpa och lätt att förutsäga för den enskilde. Det innebär också att systemet, precis som var avsikten när det infördes, blir fritt från större bedömningsinslag. Detta är därför den lösning som jag föreslår. Den har visserligen vissa brister jämfört med den först diskuterade lösningen, men eftersom det klart och tydligt bör framgå vilka överträdelser som leder till sanktionsavgift tror jag inte att den första lösningen är möjlig ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Till det kommer att det första förslaget inte är förenligt med legalitetsprincipen. Fiskeriverket har framfört att det ser problem med den nu föreslagna lösningen och att verket förordar den först diskuterade. Enligt Fiskeriverket behövs det ett bedömningsinslag och med en beloppsgräns riskerar man att missa vissa av de överträdelser som borde bedömas som allvarliga. Det får dock i detta sammanhang inte glömmas bort att de överträdelser som kan förväntas vara så allvarliga att de inte bör åläggas sanktionsavgift oavsett vilken lösning man väljer torde vara ytterst få. De som då med den av mig föreslagna lösningen eventuellt ligger kvar i systemet med sanktionsavgifter torde vara ännu färre.

Vilka överträdelser som är belagda med sanktionsavgift framgår av bilagan till fiskeförordningen. Här anges dels vilken rättsakt och vilken artikel som man ska överträda och sedan vari överträdelserna

består. Detta sker genom en uppräkningslista i slutet på varje punkt i bilagan, t.ex.:

Överträdelse 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.

Skulle en överträdelse av de uppräknade bestämmelserna ske på något annat sätt än vad som anges faller överträdelsen i stället under det straffrättsliga systemet. Det är i dessa överträdelsebeskrivningar som jag föreslår att vissa ändringar ska ske. Detta genom att det efter varje uppräkningslista där man kan misstänka att en överträdelse skulle kunna anses som allvarlig läggs till

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 X kr.

Innebörden av en sådan ändring blir att de överträdelser som överstiger det angivna beloppet inte faller under systemet med sanktionsavgifter utan under det straffrättsliga systemet. Med en tydlig beloppsgräns blir det klart och förutsägbart vilka överträdelser som är belagda med sanktionsavgift. Enligt min uppfattning bör mitt förslag leda till att merparten av de överträdelser som är så allvarliga att de inte enbart bör bestraffas med en sanktionsavgift återförs till det straffrättsliga systemet. Här har jag valt att använda mig av det allmänt vedertagna prisbasbeloppet som uppräknas varje år. Ett belopp som motsvarar ett halvt prisbasbelopp har efter uppgift från Fiskeriverket bedömts vara ett lämpligt belopp för att återföra de allvarligaste överträdelserna till det straffrättsliga systemet. Här anges också vad som ska beaktas när uppkommen skada ska beräknas. Hänsyn ska då tas till försäljningsvärdet av den fångst som hade kommit det enskilda företaget till godo om överträdelsen inte hade upptäckts eller till annan allvarlig skada som uppstått. Med annan allvarlig skada avses t.ex. fiske efter hotade arter. Går uppkommen skada eller eventuell vinst inte att uppskatta får överträdelsen anses falla under beloppsgränsen och inom det sanktionsrättsliga systemet. I mitt förslag till bilaga till fiskeförordning föreslår jag inte ändring

i alla de överträdelsebeskrivningar som finns i denna. Anledningen till detta är att jag har valt att föreslå ändring endast beträffande de överträdelser där det är möjligt att komma åt allvarliga överträdelser med införandet av en beloppsgräns. Jag anser inte att så är fallet med överträdelser som består i att inte anlöpa utsedd hamn eller att inte rapportera position på föreskrivet sätt när VMS är ur funktion.

Det skulle kunna tänkas att det vid tillämpningen av fiskevårdslagen framkommer att det finns vissa typer av överträdelser som ligger under fel system. Dels kan en viss typ av överträdelser visa sig falla under systemet med sanktionsavgifter trots att de borde ses som allvarliga sådana. Man kan också tänka sig att det framkommer att en viss typ av överträdelser som nu ligger i sanktionssystemet är sådana att de är att se som en allvarlig överträdelse enligt IUU-förordningen eller kontrollförordningen. I en sådan situation har regeringen möjlighet att, efter indikation från den myndighet som beslutar om sanktionsavgifter, ta bort den aktuella överträdelsen från bilagan. En av avsikterna med att överträdelserna anges i en bilaga till fiskeförordningen är ju också att det ska vara lättare att ändra och uppdatera denna bilaga än vad det hade varit om överträdelserna hade angetts i lag. IUU-förordningen och den reviderade kontrollförordningen har tillämpats för kort tid för att det nu ska vara möjligt att överblicka om någon av de överträdelser som är belagda med sanktionsavgift kanske ska återföras till det straffrättsliga systemet. Men om så skulle visa sig vara fallet förutsätter jag att den beslutande myndigheten rapporterar om detta så att så kan ske.

Den av mig föreslagna lösningen innebär visserligen att det fortfarande inte går att återföra de överträdelser som sker systematiskt och upprepat till det straffrättsliga systemet. En fråga blir därför om upprepade överträdelser bör leda till högre sanktionsavgifter. Frågan övervägdes i förarbetena till lagen men slutsatsen blev att så inte skulle ske (prop. 2007/08:107 s. 28). Mot bakgrund av att systemet med sanktionsavgifter har tillämpats så kort tid och att bakgrunden till att man då valde att inte ha ett system med högre sanktionsavgifter vid upprepade överträdelser är väl motiverad föreslår jag inte någon ändring i detta avseende.

Sammanfattningsvis kan sägas följande. Jag vill behålla det system med sanktionsavgifter som infördes så sent som sommaren 2008 i huvudsak oförändrat, dels då det uppges fungera väl och dels för att det har varit i bruk allt för kort tid för att kunna utvärderas. Det problem som har visat sig finnas med att vissa överträdelser som avkriminaliserats och placerats i systemet med sanktionsavgifter,

tvärtemot vad som var avsikten, har visat sig vara allvarliga överträdelser måste dock lösas. Jag har därför föreslagit en lösning innebärande att det införs en beloppsgräns i överträdelsebeskrivningarna i bilagan till förordningen.

Jag vill slutligen poängtera att det är min uppfattning att systemet med sanktionsavgifter ska föras över till fiskevårdslagen. Skulle man komma till den slutsatsen att ingen av de av mig diskuterade lösningarna på problemet med de allvarliga överträdelserna bör införas är det min uppfattning att systemet med sanktionsavgifter bör överföras oförändrat till fiskevårdslagen. Skulle det sedan framkomma att Sverige inte uppfyller EU-rättens krav på effektiva och avskräckande sanktioner kan detta enligt min mening åtgärdas genom ändringar i bilagan till förordningen. Dels genom ändring av vilka överträdelser som ska leda till sanktionsavgift. Dels genom en höjning av sanktionsavgiften för vissa typer av överträdelser som framstår som mer allvarliga enligt EU-rätten. Denna typ av ändringar har stöd i mitt förslag till fiskevårdslag. Här ska heller inte glömmas bort att EU-rätten på fiskets område i första hand bygger på att överträdelser ska åläggas administrativa sanktioner till skillnad från svensk rättstradition där allvarliga överträdelser i första hand ska falla under det straffrättsliga systemet och avgöras i domstol.

Fiskeriverket har när det gäller sanktionsavgifter vidare uppgett att det vid en utvärdering av sanktionssystemet har funnit en brist som verket menar bör åtgärdas i bilagan till fiskeförordningen. Verket har uppgett att det ser ett behov av en differentiering av fler typer av sanktionsavgifter. Fiskeriverket har beträffande denna fråga uppgett följande.

För de flesta överträdelser är sanktionsavgiften lika stor oavsett fångstmängd och storlek på fartyg. Det ekonomiska fångstvärdet per fiskeres varierar kraftigt mellan små och stora fartyg. Systemet slår därför betydligt hårdare mot de mindre fiskefartygen.

Fiskeriverket föreslår att de sanktionsavgifter som avser utebliven rapportering eller lämnande av felaktiga uppgifter (p. 1–2 och 4–5 i bilagan till förordningen) differentieras, så att avgiften kopplas till fartygets storlek. Förslag på avgifter vid en differentiering är 1 000 kr för fartyg under 12 meter, 3 000 kr för fartyg om 12 meter eller mer men under 24 meter och 5 000 kr för fartyg om 24 meter eller mer.

En sådan differentiering bör leda till en högre acceptans av regelverket då detta kommer att upplevas som mera rättvisande. Förändringen innebär inte ett mer svårtillämpat regelsystem för verket. De avgifter som redan är differentierade ska kvarstå oförändrade.

Detta föranleder ett tillägg till första stycket i bilagan, där avgifts-differentieringen framgår. Differentieringen bör då avse två nivåer som får hänföras till respektive punkt i bilagan.

Ett system som slår hårdare mot de som fiskar i större skala framstår enligt min uppfattning som mera rättvist. Avsikten med sanktionsavgifterna är ju dessutom att minska överträdelser mot fiskebestämmelser och de som fiskar i större skala har oftast ett större utrymme för att betala avgifter. Om avgifterna för dem höjs ökar chansen att sanktionsavgifterna upplevs som avskräckande även för de större fiskeföretagen. Jag föreslår därför att en sådan differentiering införs i bilagan till förordningen som Fiskeriverket har föreslagit.

Med hänvisning till vad som anförts ovan under avsnitt 9.2.2, bör det inte anges i fiskevårdslagen vilken myndighet som beslutar om sanktionsavgift utan det ska framgå av fiskeförordningen. I fiskevårdslagen bör anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om sanktionsavgift. Jag föreslår att det i bestämmelsen i motsvarigheten till nuvarande 6 kap. 2 b § fiskeförordningen införs ett andra stycke där det i dagsläget föreskrivs att Fiskeriverket beslutar om sanktionsavgift. När man vet vilken myndighet som övertar Fiskeriverkets uppgifter i detta avseende bör i stället denna anges i förordningen. Detta är främst en lagteknisk lösning som inte ska innebära någon skillnad i sak.

Sanktionsavgifterna så som de ser ut i fiskelagen riktar sig mot fysiska personer. Det har framförts att systemet med miljöstraffavgifter i miljöbalken riktar sig även mot juridiska personer. Sanktionsavgifterna på fiskeområdet är uppbyggda med miljöstraffavgifterna som förebild. Frågan har väckts om även fiskevårdslagens sanktionsavgifter ska utvidgas till att omfatta såväl fysiska som juridiska personer. Det finns inget hinder i sig mot att ha ett system med sanktionsavgifter som riktar sig mot såväl fysiska som juridiska personer. Fiskeriverket har dock uppgett att det faktum att utredningen föreslår att fiskelicens ska kunna innehas av såväl fysiska som juridiska personer inte gör någon skillnad för systemet med sanktionsavgifter. Eftersom EU:s handlingsregler främst riktar sig mot befälhavaren är det oftast denne som åläggs sanktionsavgifter. Det finns därför enligt Fiskeriverket inte något behov att utsträcka systemet med sanktionsavgifter till att omfatta även juridiska personer. Så som sagts tidigare i detta avsnitt är systemet med sanktionsavgifter relativt nytt och har tillämpats allt för kort tid för att

kunna utvärderas i sin helhet. Jag anser därför inte att sanktionsavgifterna i dagsläget ska utsträckas till att omfatta även juridiska personer. Särskilt inte mot bakgrund av att Fiskeriverket, som är den myndighet som tillämpar systemet, har uppgett att verket inte ser något behov av en sådan utvidgning.

Redan före den 1 juli 2008 fanns det i fiskeregleringen bestämmelser om en sanktionsavgift, den s.k. landningsavgiften. Den som landar en otillåten fångst ska betala en landningsavgift som motsvarar den otillåtna fångstens värde. Landningsavgiften har ett vinstelimineringssyfte och en särskild beräkningsgrund. Bestämmelserna om landningsavgift finns i 50 § fiskelagen och 6 kap. 2 a § fiskeförordningen.

När systemet med sanktionsavgifter infördes ansåg regeringen att reglerna om landningsavgift inte borde ändras, eftersom avgiftsförfarandet bedömdes fungera bra och fylla en viktig funktion (se prop. 2007/08:107 s. 21). Under denna utredning har inte framkommit något som ger anledning att frångå den bedömning som gjordes då. Jag föreslår därför att nuvarande regler om landningsavgift ska finnas kvar i den nya fiskeregleringen. Dock bör det inte heller här anges i fiskevårdslagen vem som beslutar om avgiften utan enbart att det beslutas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Jag föreslår sedan att det införs ett nytt tredje stycke i motsvarigheten till 6 kap. 2 a § fiskeförordningen i vilket det i dagsläget föreskrivs att Fiskeriverket beslutar om avgiften. Liksom vad gäller reglerna om sanktionsavgift får detta i framtiden ändras när man vet vilken den ansvariga myndigheten blir. Även här är detta i första hand en lagteknisk lösning som inte ska innebära någon skillnad i sak. Bestämmelsen får dock en ny placering i fiskevårdslagen. Utredningen har av lagtekniska skäl strävat efter att i möjligaste mån minska antalet bemyndiganden och att samla de bemyndiganden som inte tydligt hör ihop med någon annan bestämmelse i slutet av lagen. Detta för att fiskevårdslagen ska bli tydlig och för att underlätta för tillämparen. Bemyndigandet i 50 i § fiskelagen som rör landningsavgift hör inte direkt ihop med de bestämmelser om sanktionsavgift som de placerats i anslutning till. I fiskevårdslagen ska bestämmelsen därför placeras i slutet av lagen tillsammans med vissa andra bestämmelser om bemyndiganden.

9.2.14 Återkallelse av fiskelicens m.m.

Utredningens förslag: Bestämmelserna överförs med vissa ändringar till fiskevårdslagen. Terminologin anpassas till att det i fiskevårdslagen ska finnas en typ av tillstånd, fiskelicens, som till skillnad från fiskelagens tillstånd som kan vara knutet både till fysisk person och till juridisk person.

Möjligheten att återkalla en fiskelicens knyts till om brott är begånget i den verksamhet vilken licensen avser.

Det ska inte längre anges i lagtexten vilken myndighet som fattar beslut om återkallelse m.m. av fiskelicens utan det ska i stället framgå av fiskeförordningen.

Det införs en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att dra in eller begränsa antalet dagar för fiske om innehavarens fiskelicens har återkallats.

Enligt 50 h § fiskelagen får en yrkesfiskelicens återkallas *permanent* om den har meddelats på grund av felaktiga uppgifter i ansökan eller om licensinnehavaren vid upprepade tillfällen har fällts till ansvar för överträdelse av bestämmelser om fiske. En permanent återkallelse av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd till följd av överträdelse 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). Bland de omständigheter som har betydelse vid bedömningen av om överträdelserna har varit allvarliga är om den medfört en stor orättmätig 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 överträdelse (se a.a. s. 29). I IUU-förordningen finns bestämmelser om vad som ska anses som en allvarlig överträdelse (IUU-förordningen har beskrivits närmare i kapitel 4.2.10). Även den reviderade kontrollförordningen (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) inne-

håller sådana bestämmelser, kontrollförordningen har beskrivits närmare i kapitel 3.2.1.

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.

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). De tidsramar som gäller för övriga återkallelser, dvs. lägst fjorton dagar och högst sex månader, gäller även för återkallelse vid överträdelser som lett till sanktionsavgift (50 § h andra stycket fiskelagen).

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. Det interimistiska beslutets giltighetstid ska begränsas till lägst fjorton dagar och högst sex månader. Bakgrunden till att det infördes en möjlighet att interimistiskt återkalla licens och tillstånd var att det ofta dröjde så lång tid innan ett lagakraftvunnen dom förelåg att det inte längre framstod som berättigat med en återkallelse. Med ett interimistiskt återkallande blir det en reaktion i nära anslutning till gärningen. Möjligheten ska dock användas mycket restriktivt (se prop. 2007/08:107).

Här kan nämnas att Fiskeriverket i beslut den 19 februari 2009 (diariernr 26-88-09) återkallade yrkesfiskelicensen och fartygstillståndet för en av de dömda i det s.k. Blekamålet (Varbergs tingsrätts dom den 5 november 2008 i mål B 2240-06). Återkallelsetiden bestämdes till sex månader. Fiskeriverkets beslut överklagades till länsrätten som i dom den 6 mars 2009, mål 1533-09, avslog överklagandet. Länsrättens dom överklagades i sin tur till kammarrätten som i dom den 24 juni 2009, mål 2093-09, satte ned den tid under vilken den klagandes yrkesfiskelicens och fartygstillstånd skulle vara återkallade till fyra månader.

I den nya kontrollförordningen finns bestämmelser om återkallelse av fiskelicens (se ovan i kapitel 3.1.2). Fiskelicens definieras i kontrollförordningen (artikel 4) som 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, tekniska egenskaper och utrustning hos och utrustning av gemenskapens fiskefartyg. Vad en fiskelicens ska innehålla regleras i förordning (EG) nr 1281/2005. Kontrollförordningens fiskelicens är knuten till fartyget. I artikel 6 i kontrollförordningen anges att gemenskapens fiskefartyg får användas för yrkesmässigt nyttjande av levande akvatiska resurser endast om det har en giltig fiskelicens. Dvs. det marina fisket eftersom levande akvatiska resurser avser marina akvatiska arter. De fiskefartyg som för en medlemsstats flagg och är registrerade i gemenskapen är ett gemenskapens fiskefartyg. Flaggmedlemsstaten, Sverige för fartyg som för svensk flagg, ska utfärda och hantera fiskelicenser för gemenskapens fiskefartyg. Uppgifterna om fiskelicensen ska finnas i det register över gemenskapens fiskeflotta som varje medlemsstat ska föra enligt artikel 15 i grundförordningen (fartygsregistret).

I artikel 6 finns också bestämmelser om när en flaggmedlemsstat ska återkalla fiskelicenser, tillfälligt eller permanent. Även i artikel 92, med vilken det införs ett pricksystem för allvarliga överträdelser, finns bestämmelser om återkallelse av fiskelicens (artikel 92.3). Vid en allvarlig överträdelse ska innehavaren av en fiskelicens tilldelas ett lämpligt antal prickar. När det totala antalet prickar uppgår till eller överskrider ett specificerat antal prickar ska fiskelicensen automatiskt återkallas. Återkallelsetiden ökar för varje överträdelse för att den femte gången vara permanent. Artikel 92 ska dock inte tillämpas förrän sex månader efter dagen för tillämpningsföreskrifternas ikraftträdande. Det innebär att det ännu inte finns något färdigt pricksystem och att det dessutom inte går att överblicka när detta ska börja tillämpas.

De återkallelser av fiskelicens som regleras i kontrollförordningen är klart uttryckta och föranleder ingen ändring av svensk lag. Däremot har fiskevårdslagens terminologi anpassats till EU-rättens.

De i EU-rätten reglerade återkallelserna av fiskelicens gäller främst vid allvarliga överträdelser av den gemensamma fiskeripolitiken och vissa åtgärder som rör fiskekapacitet. Det finns dock fortfarande behov av möjlighet att återkalla fiskelicensen vid andra förhållanden än de som regleras i EU-rätten. Det är min uppfattning att det även

i fortsättningen ska finnas en bestämmelse om återkallelse av licens i svensk fiskelagstiftning. Eftersom en fiskelicens inte kan återkallas två gånger för samma överträdelse, och EU-rätten har företräde framför svensk rätt bör dessa överträdelser undantas från fiskevårdslagens bestämmelser om återkallelse. Fiskevårdslagens bestämmelser om återkallelse av fiskelicens och varning är avsedda att gälla de överträdelser som inte faller in under kontrollförordningens pricksystem. Det nya systemet med prickar vid allvarliga överträdelser och återkallelse av fiskelicensen när visst antal prickar uppnås ska ännu inte tillämpas. Det går ännu inte heller att överblicka hur detta system kommer att utformas eller när det ska börja tillämpas. Jag har därför valt att inte reglera detta i mitt förslag till fiskevårdslag. När tillämpningsföreskrifterna har trätt i kraft bör det däremot övervägas om det inte ska förtydligas i fiskevårdslagen att återkallelse inte får ske om överträdelsen regleras i EU-rätten. Detta skulle kunna ske genom att det införs en bestämmelse som stadgar att

Beslut om återkallelse av fiskelicens och varning enligt bestämmelserna i fiskevårdslagen får meddelas endast om begångna överträdelser inte är sådana att de faller in under det pricksystem som regleras i artikel 92 i 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.

Reglerna om återkallelse av licens och varning är relativt nya. Reglerna fungerar efter vad som framkommit i stort sätt väl och bör med vissa justeringar överföras till fiskevårdslagen.

Terminologin i lagförslaget måste anpassas efter utredningens förslag om att yrkesfiskelicensen och fartygstillståndet ska ersättas med en typ av tillstånd, fiskelicens. Eftersom fiskelicensen kan vara knuten till såväl fysisk som juridisk person till skillnad från yrkesfiskelicensen som var knuten till fysisk person så behöver bestämmelsen även anpassas på grund av detta. Återkallelsen bör kopplas till om brott begås i den verksamhet som fiskelicensen avser. Dels då detta blir en naturlig följd av att fiskelicensen kan vara knuten även till juridisk person. Dels eftersom det framstår som rimligt att den som bedriver yrkesmässigt fiske inte ska kunna komma undan återkallelse i fall då brottet rent faktiskt begåtts av annan än licensinnehavaren, om brottet har begåtts i den verksamhet som licensen avser. Huvudregeln är att licensen ska återkallas om brott har begåtts

i den verksamhet vilken licensen avser, t.ex. av någon som är anställd. Innan licensen återkallas på grund av brott begångna av annan än licensinnehavaren får dock en bedömning göras om huruvida denne haft kännedom om överträdelserna och om det är rimligt att licensinnehavaren på detta sätt hålls ansvarig för dem. Om licensinnehavaren är en juridisk person får bedömningen avse den som är ansvarig enligt allmänna bolagsrättsliga regler. Det kan förekomma situationer där den som har begått brottet gjort det enbart för egen vinnings skull. Har ingen av de övriga i verksamheten haft kännedom om brottet och inte heller varit involverade i detta på något sätt framstår det som orimligt att licensen i sådant fall ska återkallas. Den som har begått brottet kommer att straffas enligt straffbestämmelserna. Ett sådant brott leder förmodligen dessutom till att den straffade avskedas. Den bedömning som här får göras är en bedömning som den ansvariga myndigheten, i dagsläget Fiskeriverket, är väl lämpad att göra. Även fiskelagens bestämmelser om återkallelse av licens innehåller bedömningar som måste göras av Fiskeriverket.

Utöver de från fiskelagen medförda möjligheterna till permanent återkallelse, om licensen har meddelats på grund av felaktiga uppgifter i ansökan eller om licensinnehavaren vid upprepade tillfällen har fällts till ansvar för brott mot bestämmelser om fiske, bör det införas ytterligare en möjlighet till permanent återkallelse. Fiske-licensen bör även kunna återkallas permanent om de krav som ställs för att få fiskelicens inte längre är uppfyllda. Den främsta anledningen är att även juridiska personer kan beviljas fiskelicens enligt fiskevårdslagen. En följd av detta är att en fiskelicens, t.ex. genom försäljningen av aktierna i ett aktiebolag, kan hamna hos en annan ägarsammansättning än den som sökte licens. För att inte detta ska bli ett sätt att kringgå kraven måste det finnas en möjlighet att återkalla licensen i de fall där kraven inte längre är uppfyllda. Fiske-licensen ska dock kunna återkallas i alla fall där kraven inte längre uppfylls och inte enbart i den ovan beskrivna situationen.

Det bör inte längre anges i lagtexten vilken myndighet som ska fatta beslut enligt bestämmelsen. Jag föreslår att det i fiskevårdslagen i stället anges att beslut enligt denna paragraf meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Bakgrunden till att det inte längre ska framgå vilka myndigheter som avses i lagtexten är mer utförligt beskriven i avsnitt 9.2.2. Vem som ska ha rätt att fatta sådana beslut bör i stället anges i fiskeförordningen. I fiskeförordningen bör det anges att Fiskeriverket

meddelar de beslut som avses. Vilken myndighet som meddelar besluten kommer i framtiden att behöva ändras till den myndighet som får förvaltningsansvaret för fisket. Avsikten med ändringen är inte att genomföra någon ändring i sak utan en rent lagteknisk lösning.

Möjligheten till interimistisk återkallelse som infördes 2008 bör enligt min mening finnas kvar. Reglerna är för nya för att det ska vara möjligt att göra en ordentlig utvärdering, men de fungerar enligt uppgift väl.

Fiskeriverket har anfört följande.

Det har införts ett system med kilowattdagar i Västerhavet enligt vilket fiskarna har rätt att, inom ramen för sitt fartygstillstånd, nyttja visst antal dagar för sitt fiske (enligt rådets förordning 43/2009, bilaga IIA). Fiskaren får alltså ett begränsat antal dagar för sitt fiske. Om ett tillstånd återkallas, kan därför fiskaren helt enkelt välja att spara sina dagar för fiske till längre fram när tillståndet gäller igen. En återkallelse rör sig ju oftast om en eller några få månader. En återkallelse kan alltså i princip bli verkningslös. Fiskeriverket anser att detta bör åtgärdas i den nya fiskevårdslagen. Verket föreslår att det införs en bestämmelse som säger att verket får besluta att dra in eller begränsa antalet dagar för fiske, om innehavarens fartygstillstånd återkallas. En förlaga till en sådan bestämmelse finns i prop. 2008/09:169 om överlåtbara fiskerättigheter (förslagets 7 §).

Återkallelse av fiskelicens är en viktig sanktion som kan användas för att ytterligare skärpa påföljden för de som gör sig skyldiga till allvarliga eller upprepade fiskebrott. Det ligger även i linje med EU:s krav på skärpta sanktioner för allvarliga överträdelser att möjligheten till återkallelse finns och blir verkningsfull. Att en licensinnehavare som får sin fiskelicens återkallad kan välja att spara sina dagar för fiske och utnyttja den när återkallelsen upphört innebärande att återkallelsen blir verkningslös framstår som orimligt. Mitt förslag är därför att det införs en bestämmelse i vilken det stadgas att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att dra in eller begränsa antalet dagar för fiske om fiskelicensen för den verksamheten har återkallats eller begränsats.

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 första gångsöverträdelser och lindriga överträdelser (se prop. 2002/03:41

s. 30). Jag anser att denna möjlighet bör finnas kvar och att en liknande bestämmelse bör finnas i fiskevårdslagen.

Bortsett från de förändringar som redogjorts för ovan, möjligheten att återkalla eller begränsa antalet dagar för fiske, samt de förändringar som är föranledda av förändrad terminologi och av att fiskelicensen kan vara knuten till såväl fysisk som juridisk person är ingen förändring avsedd jämfört med motsvarande bestämmelser i fiskelagen. De överväganden och bedömningar av vad som ska föranleda återkallelse eller varning som gäller enligt fiskelagen ska fortsätta att vara tillämpliga. Dock får paragraferna med anledning av att fiskevårdslagen har en annan systematik en något annan utformning än i fiskelagen.

9.2.15 Överklagande

Utredningens förslag: Bestämmelsen överförs med vissa ändringar till fiskevårdslagen.

Bestämmelsen anpassas till att myndighetsnamn inte längre ska anges i lagtext.

Rätten till överklagande regleras i 51 § fiskelagen. Här anges att länsstyrelsens beslut enligt fiskelagen eller enligt föreskrifter meddelade med stöd av lagen får överklagas hos Fiskeriverket. Det anges vidare att Fiskeriverkets beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol samt att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Jag föreslår att en bestämmelse med i huvudsak samma innehåll som fiskelagens paragraf ska finnas i fiskevårdslagen. Med hänvisning till vad som anförts bl.a. under avsnitt 9.2.2 bör det inte heller här anges vilka myndigheter som avses. Mitt förslag är att det i första stycket anges att "Länsstyrelsens beslut enligt denna lag eller enligt de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen överklagas hos den myndighet som regeringen bestämmer" och att det i andra stycket står "Övriga myndigheters beslut" i stället för som i fiskelagen "Fiskeriverket eller Kustbevakningens beslut". Jag föreslår vidare att det ska införas en ny paragraf i fiskeförordningen vilken bör få följande lydelse. "Länsstyrelsens beslut enligt fiskevårdslagen (2012:00) eller enligt de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen får överklagas hos Fiskeriverket". Även här får i framtiden,

när det är klart vilken den förvaltande myndigheten för fiske blir, i stället anges denna myndighet i förordningen. Liksom övriga ändringar av detta slag är även denna av lagtekniska skäl och avsikten är inte att det ska ske någon ändring i sak.

10 Konsekvensanalys

I detta kapitel ska konsekvenserna av utredningens förslag analyseras. 10.1 avser konsekvenserna av de förslag som finns i 9.1, dvs. de förslag som avser fiskevård m.m. I 10.2 anger jag konsekvenserna av förslagen om kontrollverksamheten.

10.1 Konsekvenserna av utredningens förslag om bättre fiskevård m.m.

Utredningens huvuduppgift är som angetts att föreslå en ny fiskelag som fokuserar på fiskevård inte fiskerätt. För att uppfylla den uppgiften har jag fört in ökade miljökrav i fiskelagen. Därutöver har jag förtydligat och förenklat regelverket. Jag har också tagit bort de redskapsbegränsningar som hindrat fisketurism från att utvecklas. Slutligen har jag vidtagit åtgärder för att minska konflikterna inom fisket.

De ökade miljökraven jag fört in i fiskelagen medför ökade kostnader. De förenklingar jag åstadkommit kan ge besparingar. Utvecklingen av turistfisket kan ge positiva effekter. Även de konfliktlösande åtgärderna kan på sikt förväntas ge resultat, men åtgärderna i sig kan medföra kostnader.

För att beräkna dessa kostnader har jag anlitat AgriFood Economics Centre. Deras rapport finns i dess helhet intagen i bilaga 5. I 10.1.1 bedömer jag rapporten och lämnar förslag till hur de ekonomiska konsekvenserna ska finansieras. I övrigt beräknas förslagen i denna del inte medföra några konsekvenser.

10.1.1 Utredningens bedömning av rapporten och förslag till finansiering

Utredningen delar de slutsatser som dras i rapporten. Eftersom det dock i flera fall lämnas alternativa siffror beroende på hur regelverket kommer att tillämpas kommer jag nedan att försöka bedöma vad som kan vara rimligt. Vidare kommer jag att föreslå hur kostnaderna finansieras.

Utbildningskravet

Utbildningskravet kommer att medföra höga kostnader. Det utgör dock i huvudsak en engångsinsats. Den höga kostnaden uppstår när samtliga yrkesfiskare ska utbildas. Därefter ska förstås även de tillkommande yrkesfiskarna utbildas efterhand, men denna kostnad kan förväntas bli låg. Nyrekryteringen till yrkesfisket är mycket lågt.

En svårighet att beräkna kostnaden är förstås att jag överlätit till den ansvariga myndigheten att konkretisera kravet. Skälet till det är flera. Ett är att det ska finnas en flexibilitet i utbildningen, att den anpassas efter det yrkesfiske som bedrivs. Det är dock självklart att utbildningen ska bedrivas så kostnadseffektivt som möjligt. Jag menar därför att det är rimligt att utgå från den lägre undervisningskostnaden i rapporten och att 30 yrkesfiskare deltar per kurstillfälle. Kostnaden blir då ca 7 miljoner kr för undervisningen. Den kostnaden är dock baserad på 2 146 yrkesfiskare, vilket kan förväntas vara alltför många. Kostnaden är därför enligt min mening inte under-skattad.

Till den direkta utbildningskostnaden skulle även tillkomma kostnader i form av utebliven inkomst för yrkesfiskaren och eventuella kostnader för logi.

Min utgångspunkt är att utbildningen för yrkesfiskarna i hög grad är en tillgång för kåren. Syftet är att miljöanpassningen i största möjliga utsträckning bör växa fram i den egna näringen med forskning och lagstiftning som stöd. Det förutsätter dock kunskap. Därutöver kan utbildningen också minska konflikterna mellan näring, forskning och myndigheter, eftersom en bättre samsyn kan växa fram. Även detta gagnar förstås i hög grad yrkesfiskarna. Jag menar därför att en kostnadsfri utbildning i grunden ska ses som en möjlighet. Samtidigt är det självklart känsligt att vuxna människor, som

redan besitter gedigna kunskaper om fiske ska påtvingas en utbildning.

Det är därför förstås viktigt att utbildningen når acceptans bland yrkesfiskarna. Ett sätt är att utbildningen som jag förutsatt i hög grad utformas i samarbete med företrädare för näringen. Vidare bör utbildningen också anpassas så att den föreläggs till tidpunkter när arbetsintensiteten inom fisket är lågt, exempelvis som föreslås i rapporten under fiskestoppen.

Med dessa utgångspunkter menar jag att det är rimligt att yrkesfiskarna inte får ersättning för utebliven arbetsinkomst under utbildningen. Inte heller bör ersättning för logi kunna utgå. I stället ska ansträngningar göras för att utbildningen ska kunna bedrivas lokalt. Däremot menar jag att det är nödvändigt att samhället står för själva utbildningskostnaden och reskostnaderna, alltså de 7 miljoner kronorna som ett engångsbelopp. Det är inte möjligt att kräva att yrkesfiskarna ska finansiera en utbildning de inte själva valt.

Konsekvensbedömning för miljön

Av rapporten följer att kostnaden för yrkesfisket för att upprätta konsekvensbeskrivningar bör ligga mellan 5 000–15 000 kr per beskrivning. Det skulle ge en årlig kostnad för hela den svenska fiskeflottan på 800 000–2,4 miljoner kr. Jag anser det dock som i hög grad sannolikt att kostnaden kommer att hamna i det nedre kostnadsspannet. Skälet är, vilket även påpekas i rapporten, att fisket är förhållandevis homogent och att en standardisering av beskrivningar i viss utsträckning borde vara möjligt. En rimlig bedömning är enligt min mening 5 000 kr.

Min utgångspunkt är att det är självklart att yrkesfisket självt måste bära denna kostnad. Det går inte att föreställa sig att samhället skulle kunna ersätta yrkesfisket för detta. Innebörden är därmed att konsekvensbeskrivningen blir en administrativ pålaga. Jag menar dock att detta delvis kommer att kompenseras av att övriga administrativa krav kommer att minska, se nedan.

Konsekvensbedömningen medför även kostnader för myndighetens administration. Även det kommer dock att kompenseras av andra minskade administrativa krav, se nedan.

Turistfiske

Av rapporten framgår att utredningens förslag får positiva effekter för turistfisket.

Fiskelicens

Enligt rapporten är totalkostnaden för yrkesfisket för att hantera krav om yrkesfiskelicens och fartygstillstånd ca 210 000 kr per år. En rimlig bedömning att sammanslagningen av yrkesfiskelicensen och fartygstillståndet ger en årlig besparing om 153 221 kr för yrkesfiskarna och 456 000 kr för Fiskeriverket. I rapporten görs dock förbehåll för att besparingen skulle kunna bli lägre.

Regionala råd

Av rapporten följer att den totala årliga kostnaden uppskattas till 220 000 kr per råd eller totalt ca 1,1 miljoner kr.

Sammanfattning

Utredningens förslag innebär inledningsvis en engångskostnad för utbildning om 7 miljoner kr. Denna kostnad måste bäras av samhället.

Kravet om konsekvensbeskrivning ger enligt rapporten en administrativ pålaga för hela yrkesfisket på ca 800 000–2,4 miljoner kr per år. Till det kommer enligt rapporten kostnader för ansökan om fiskelicens. Enligt rapporten skulle sammanslagningen av yrkesfiskelicensen och fartygstillståndet kunna ge en administrativ besparing för yrkesfisket på 153 221 kr per år. Den kvarstående kostnaden skulle vara 56 388 kr. Det skulle betyda att den sammanlagda kostnaden för yrkesfisket för fiskelicens inklusive konsekvensbeskrivningen skulle uppgå till ca 850 000–2 450 000 kr per år. Jag har ovan uppskattat att kostnaden kommer att hamna i det nedre spannet. Det ska vidare noteras att konsekvensbeskrivningen är en del av fiskelicensen. Det innebär i sig en förenkling. Sammantaget skulle detta kunna innebära att en rimlig total administrativ kostnad för ansökan om fiskelicens inklusive konsekvensbeskrivningen för yrkes-

fisket enligt min bedömning kommer att hamna på ca 1–1,5 miljon kr om året.

Till detta kommer även andra mindre besparingar som det i rapporten inte tagits hänsyn till.

För den ansvariga myndigheten skulle sammanslagningen av yrkesfiskelicensen med fartygstillståndet ge en administrativ besparing på 456 000 kr om året, vilket motsvarar en tjänst. I gengäld tillkommer kostnader för att göra konsekvensbedömningen. Enligt min uppfattning bör besparingen av yrkesfiskelicensen kunna kompensera denna kostnad.

Kostnaden för de regionala råden kommer att uppgå till ca en miljon kronor om året. Denna kostnad måste bäras av samhället.

Utredningens förslag

Sammantaget föreslår jag att samhället bär engångskostnaden om utbildningsinsatsen för yrkesfisket på ca 7 miljoner kr. En del bör kunna finansieras genom fiskets strukturfonder. I övrigt föreslår jag att finansiering sker genom budgetmedel till den ansvariga myndigheten för fiske. Samhället måste även bära kostnaden för de regionala råden om en miljon kronor. Även denna kostnad måste tas från myndighetens budgetmedel. När det gäller denna kostnad menar jag dock att den kan kompenseras genom andra positiva effekter för myndigheten. Fisket är i hög grad konfliktfyllt, vilket får antas försvåra myndighetens arbete. Ett exempel på detta är att de särskilda tillstånden myndigheten i dag delar ut för fiske i mycket hög grad överklagas. Detta medför förstås extra arbete för myndigheten. Om råden kan bidra till minskade konflikter gynnar det myndighetens arbete.

För fiskenäringen innebär utredningens förslag att det kommer att bli obligatoriskt att delta i en utbildning under några dagars tid. Kostnaden för utbildningen kommer att bäras av staten. Däremot menar jag att ersättning inte kan utgå för förlorad arbetsinkomst eller logi. Mitt syfte är alltså att samhället och fiskenäringen ska dela på totalkostnaden för utbildningen. Till detta kommer ökade administrativa kostnader för konsekvensbeskrivningen för yrkesfisket. Den totala kostnaden för ansökan om fiskelicens inklusive konsekvensbeskrivning har jag uppskattat till ca 1–1,5 miljoner kr om året för hela näringen. Denna siffra ska jämföras med att kostnaden i dag för yrkesfiskelicens och fartygstillstånd uppgår till ca 200 000 kr om

året. Innebörden är att miljöanpassningen av fisket medför ökade administrativa kostnader för företagen. Min slutsats är dock att ökade miljökunskaper kommer att gynna fiskenäringen.

10.2 Konsekvenserna av utredningens förslag avseende kontroll- och tillsynsverksamheten

I detta avsnitt kommer jag att beskriva och analysera vilka ekonomiska konsekvenser eller andra effekter som utredningens förslag rörande kontroll- och tillsynsverksamheten får. Först går jag igenom de olika förslag som utredningen har lagt och vilka konsekvenser de kan tänkas få. Därefter följer en sammanfattande bedömning.

10.2.1 En förändrad straffskala

Under 2009 anmäldes 926 brott enligt fiskelagen (37, 38 och 40 §§). Av dessa klarades 540 upp. Detta kan jämföras med att det totala antalet brott som anmäldes under 2009 var 1 405 626. (Siffrorna är hämtade från Brottsförebyggande rådets "Kriminalstatistik 2009").

Mitt förslag till straffbestämmelser innebär att fängelse försvinner ur straffskalan. Om fängelse tidigare hade dömts ut för fiskebrott skulle detta inneburit en ekonomisk besparing för staten eftersom fängelse är en mera kostsam påföljd än böter. Såvitt utredningen har kunnat finna har dock fängelse aldrig dömts ut för fiskebrott. Förslaget bör därför inte leda till någon ekonomisk besparing för staten.

Ringa fall ska liksom tidigare vara undantagna från straffansvar. Dock ska området för vad som ska anses vara ringa brott minskas och undantaget tillämpas mycket restriktivt. Mitt förslag i denna del bör leda till fler åtal då det har upplysts att ett stort antal brott i dag läggs ner med hänvisning till att de är ringa. Innebörden blir då en ökad belastning på rättsväsendet. Belastningen bör dock enligt min uppfattning inte bli så stor att den inte ryms inom dagens verksamhet.

Ett borttagande av fängelse i straffskalan skulle också kunna få konsekvenser för brottsligheten och kunna leda till ökad brottslighet om avsikten var att sänka straffvärdet för brotten. Min avsikt är dock att det ska ske en allmän straffskärpning för fiskebrott och borttagandet av fängelse i straffskalan är alltså inte att se som en

straffflindring. Dessutom innebär som nämnts mitt förslag att vad som ska anses som ringa brott ytterligare ska inskränkas. De enda som drabbas negativt av straffskärpningen är de som döms till följd av överträdelse av bestämmelserna. Avsikten med den allmänna straffskärpningen och det minskade utrymmet för att lägga ner åtal på grund av att de anses som ringa är att verka brottspreventivt. Om åtalen kan förväntas öka för de brott som tidigare inte ledde till åtal då de bedömdes som ringa så bör straffskärpningen leda till att fler avhåller sig från brott vilket leder till minskad brottslighet. I slutändan bör därför inte mitt förslag i denna del leda till ett sammanlagt antal fler åtal.

Förslaget om en ändrad straffskala bör inte heller leda till några ekonomiska konsekvenser.

10.2.2 Brottsbegångna i näringsverksamhet

Tillämpningsområdet för normerade böter utvidgas och kommer enligt mitt förslag att omfatta alla brott begångna vid yrkesmässigt fiske om gärningen avser verksamhet som innefattar användning av fiskefartyg försett med motor. Förslaget innebär också att beräkningsgrunderna för de normerade böterna skärps för brott av normalgraden och att det införs en särskild skala för grova brott begångna vid yrkesmässigt fiske. Mitt förslag i den här delen bör leda till att högre bötesbelopp än tidigare kommer att dömas ut. Detta leder till större ekonomiska konsekvenser för den enskilde som begår brott i näringsverksamhet och också till högre bötesintäkter för staten. Dock bör det även verka preventivt och i slutändan kanske leda till färre brott. Förslaget bör inte leda till några märkbara ekonomiska konsekvenser och inte heller till några större konsekvenser för brottsligheten.

Hårdast drabbade av förslaget bli de minsta fiskeföretagen. Avsikten med skärpningen är ju dock att böterna ska uppgå till så höga belopp att det ska verka avskräckande. De enda företag som drabbas negativt av förslaget är dessutom de som gör sig skyldiga till överträdelser av bestämmelserna.

10.2.3 Ändrad straffbestämmelse om överträdelse av EU-förordningar

Mitt förslag till straffbestämmelse som straffbelägger överträdelser av EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken innebär också vissa förändringar. En är att uppräknningen av överträdelser kompletteras. Bakgrunden till kompletteringen är främst IUU-förordningen men även den reviderade kontrollförordningen. Detta kan komma att leda till ett större antal åtal, men såvitt jag kan bedöma inte till så många att det bör påverka den ekonomiska analysen eller påverka brottsligheten i någon nämnvärd utsträckning.

Förslaget i denna del kan också leda till konsekvenser för rättsväsendet. Det eventuellt ökade antalet utredningar och åtal bör dock enligt min mening inte bli så många att de inte kan rymmas inom dagens verksamhet. Förslaget bör därför inte leda till några ekonomiska konsekvenser eller andra konsekvenser för rättsväsendet.

En annan förändring är att det genom mitt förslag till bestämmelse sker en viss utvidgning av det straffbara området. Tidigare har det krävts grov oaktsamhet och enligt mitt förslag endast oaktsamhet. Utvidgningen motiveras av att det för övriga brott mot fiskebestämmelser för straffansvar krävs att handlandet varit oaktsamt. Varför det krävs grovt oaktsamt handlande när det gäller brott mot överträdelser av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken är inte kommenterat i förarbetena. Skillnaden framstår enligt min mening inte som motiverad. En enhetlig straffskala underlättar såväl för rättstillämparen som för den enskilde som ska kunna överblicka vad som är straffbart. Dessutom ligger utvidgningen i linje med gemenskapsrättens krav på att överträdelser av EU-förordningar i större utsträckning ska kunna beivras. Förutsättningarna att utvidga kriminaliseringen är, som beskrivits i betänkandets avsnitt 9.2.5, enligt min uppfattning uppfyllda i detta fall. Såvitt jag kan bedöma bör detta förslag inte leda till ett så stort antal ökade åtal att det skulle medföra en belastning på rättsväsendet eller påverka brottsligheten i någon nämnvärd utsträckning. Förslaget bör därför enligt vad jag kan bedöma inte leda till några ekonomiska konsekvenser varken för rättsväsendet eller i övrigt.

Jag föreslår också en ny bestämmelse som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i föreskrifter ska ange vilka EU-förordningar som avses i den aktuella straffbestämmelsen. Listan ska upprättas av den förvaltande myndigheten, i dagsläget Fiskeriverket. Detta kan komma att föranleda visst mer-

arbete för den förvaltande myndigheten, men såvitt jag förstår det inte så mycket att det inte ryms inom dagens verksamhet. Inte heller detta förslag bör därför leda till några ekonomiska konsekvenser.

10.2.4 Ny straffbestämmelse om hindrande av tillsyn och kontroll

Mitt förslag innebär också att det införs en ny straffbestämmelse som straffbelägger bristande uppfyllelse av skyldigheter avseende tillsyn och kontroll. Hindrande av förrättning som finns i brottsbalken sanktionerar vissa men inte alla de skyldigheter som följer av fiskelagen och EU-rätten. Innebörden blir därför en utvidgning av det straffbara området. Bestämmelser som ger de som utövar tillsyn och kontroll möjlighet att kunna utföra sina uppdrag på bästa sätt är mycket viktiga för kontrollen av fiskebestämmelserna. Det är enligt min mening av vikt att det också får konsekvenser för den som hindrar dem i deras arbete. Att vi har en väl fungerande kontroll av fiskebestämmelser bidrar också i förlängningen till att fler brott upptäcks och lagförs och detta i sin tur verkar allmänpreventivt. Den nya straffbestämmelsen är enligt min mening ett effektivt medel för att motverka beteendet. Förslaget innebär att antalet utredningar och åtal i denna del skulle kunna komma att öka, i vart fall i ett inledningsskede, vilket skulle innebära en ökad brottslighet. Denna ökning bör dock vara mycket liten och på sikt bör den utjämnas av att de som utsätts för kontroller snarare kommer samarbeta i större utsträckning när det ligger ett hot om straff för den som hindrar sådan tillsyn och kontroll. Förslaget bör därför enligt min mening inte få några märkbara konsekvenser för rättsväsendet. Inte heller kommer det att leda till några ekonomiska konsekvenser.

10.2.5 Sanktionsavgifter

Genom mitt förslag återförs allvarliga överträdelse som nu faller under systemet med sanktionsavgifter till det straffrättsliga systemet. Detta kan komma att leda till ett ökat antal åtal. Dessa bör dock såvitt jag kan överblicka vara så få att det inte ska påverka varken brottsligheten eller rättsväsendet nämnvärt. När det gäller rätts-

väsendet bör den eventuella ökningen rymmas inom verksamheterna som de ser ut i dag.

Den föreslagna regleringen bör inte heller leda till några ekonomiska konsekvenser i övrigt.

10.2.6 Återkallelse av fiskelicens

När det gäller återkallelse av fiskelicens innebär mitt förslag en del förändringar. En förändring beror på att fiskelicens enligt förslaget kan beviljas såväl fysiska som juridiska personer. Mitt förslag är därför att fiskelicens ska kunna återkallas om brott har begåtts i den verksamhet vilken licensen avser. Detta kan komma att innebära att möjligheten att återkalla licens utvidgas. Jag föreslår också att det införs en möjlighet att återkalla dagar för fiske om fiskelicensen har återkallats. Dessa båda förslag bör verka allmänpreventivt och leda till minskad brottslighet. Jag tror dock inte att denna minskning blir så stor att den medför någon ekonomisk besparing för staten.

Förslaget kan även komma att innebära en ökad belastning för den förvaltade myndigheten. Denna bör dock enligt min uppfattning inte vara så stor att den inte ryms inom verksamheten och bör därför inte leda till några ekonomiska konsekvenser.

Förslaget om återkallelse av fiskelicens kan även leda till konsekvenser för företagen. Utvidgningen av möjligheten att återkalla fiskelicens och möjligheten att återkalla fiskedagar kan leda till ökade ekonomiska konsekvenser för dem som bryter mot bestämmelser om fiske och även för de företag som bedriver fiske och som drabbas av den nya bestämmelsen. Inte enbart egen brottslighet utan även annan brottslighet begången i verksamheten kan leda till att fiskelicensen återkallas. Innehavaren av en fiskelicens måste vara noga med att utöva kontroll över den verksamhet fiskelicensen avser.

10.2.7 Övriga förslag som kan få konsekvenser

Mitt förslag till förverkandebestämmelser innebär att möjligheten till att förverka fisk utvidgas. Detta kan få konsekvenser för den som begår brott men bör inte leda till någon märkbar ökad belastning för rättsväsendet eftersom det oftast prövas i samband med brottmålet. Det är därför min uppfattning att förslaget i den delen inte ska leda till några ekonomiska konsekvenser.

Enligt mitt förslag ges Kustbevakningen utökad möjlighet att meddela föreläggande och förbud, vid behov förenade med vite, samt möjlighet att besluta om rättelse på den enskildes bekostnad. Om detta leder till ökad arbetsbörda för Kustbevakningen skulle det i slutändan kunna leda till ökade kostnader för myndigheten i form av nyanställningar. Det är dock min uppfattning att den ökade arbetsbördan inte bör vara större än att den ryms inom verksamheten som den ser ut i dag. Inte heller förslagen som rör Kustbevakningen bör därför leda till några ekonomiska konsekvenser.

Fisketillsynsmän utses även enligt mitt förslag av länsstyrelsen. Mitt förslag innebär däremot att fisketillsynsmäns kontroll- och tillsynsområde utvidgas till att omfatta även bestämmelser om fiske i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Detta skulle kunna leda till en något ökad arbetsbörda för fisketillsynsmännen. Såvitt jag kan bedöma blir inte denna så stor att det kommer behövas fler fisketillsynsmän. Flertalet fisketillsynsmän arbetar dessutom på ideell bas. Inte heller detta förslag bör därför leda till några ekonomiska konsekvenser.

10.2.8 Sammanfattande bedömning

Brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Förslagen om en förändrad straffskala, brott i näringsverksamhet, straffbestämmelsen om överträdelse av EU-förordningar, en ny straffbestämmelse om hindrande av kontroll, sanktionsavgifter och återkallelse av fiskelicens skulle som beskrivits ovan alla kunna leda till ett ökat antal åtal vilket skulle påverka brottsligheten. Denna ökning kommer dock, som framgår av analysen ovan, vara begränsad. I många fall kommer den dessutom tas ut av att åtalen på sikt bör minska som en följd av den allmänna straffskärpningen för fiskebrott. Det är min bedömning att förslagen i kontroll- och tillsynsdelen inte ska påverka brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet i någon nämnvärd utsträckning.

Konsekvenser för rättsväsendet

De förslag som kan leda till konsekvenser för rättsväsendet är enligt vad som har beskrivits ovan en förändrad straffskala, straffbestämmelsen om överträdelse av EU-förordningar, en ny straffbestämmelse

om hindrande av kontroll, sanktionsavgifter och förverkande. Detta till följd av att förslagen kan komma att leda till ett ökat antal utredningar och åtal. Dessa sammantaget bör, som framgår av analysen ovan, inte vara fler än att de kan rymmas inom de berörda verksamheterna som de ser ut i dag. Förslagen i kontroll- och tillsynsdelen ska enligt min uppfattning inte leda till några större konsekvenser för rättsväsendet.

Fiskeriverket

I dagsläget är det Fiskeriverket som är den förvaltande myndigheten. Som angetts i avsnitt 9.1.14 ska dock annan myndighet än Fiskeriverket i framtiden ha förvaltningsansvar för fisket, frågan utreds för närvarande inom Regeringskansliet. De konsekvenser som anges för Fiskeriverket i detta kapitel torde vara de samma för den myndighet som i framtiden får förvaltningsansvaret för fisket.

För Fiskeriverkets del är det förslagen om att de ska ansvara för att upprätta en förteckning över de EU-förordningar som straffbeläggs genom fiskevårdslagen, sanktionsavgifter och återkallelse av fiskelicens som kan leda till konsekvenser. Sammanfattningsvis anser jag att den eventuella ökade arbetsbelastning som förslagen kan komma att medföra för Fiskeriverket inte är större än att den kan rymmas inom verksamheten som den ser ut i dag. Förslagen i kontroll- och tillsynsdelen ska enligt min uppfattning inte leda till några nämnvärda konsekvenser för Fiskeriverket.

Små företags arbetsförutsättningar

Bestämmelserna om brott i näringsverksamhet och återkallelse av fiskelicens kan som beskrivits ovan ha påverkan på små företags arbetsförutsättningar. Sammanfattningsvis leder den påverkan som mina förslag kan ha på små företags arbetssätt uteslutande till att det kan bli mera kostsamt att bryta mot de regler som finns. Även att det straffbara området har utvidgats något och att möjligheten att dra in fiskelicens utökats förutsätter att den som drabbas har brutit mot reglerna. Eftersom de som bedriver fiskeföretag även innan varit skyldiga att hålla sig uppdaterade om de regler som gäller och utgångspunkten måste vara att de som bedriver fiskeföretag följer de regler som finns bör inte de förslag som påverkar små före-

tag vara sådana som ska redovisas ytterligare. Inte heller bör de påverka den ekonomiska bedömningen av förslagen.

Sammanfattande analys

Som anförts ovan kan det tänkas att en del av de förslag som jag har lagt och som utvidgar det straffbara området kan komma att leda till ett ökat antal överträdelser av bestämmelser om fiske vilket får sägas ha betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Detta skulle i förlängningen leda till en ökad arbetsbelastning främst för den förvaltande myndigheten och rättsväsendet. Min avsikt med ändringarna är dock att synen på överträdelser på fiskeområdet ska skärpas och att en allmän straffskärpning ska ske. Tanken är med andra ord att förslagen i kontroll- och tillsynsdelen ska verka brottspreventivt. Förhoppningen är att detta ska verka avskräckande och därmed hålla nere antalet överträdelser. Detta sammantaget bör ytterligare bidra till att förslagen i dessa delar inte leder till några märkbara konsekvenser för brottsligheten, i vart fall inte i negativ riktning. Det bör också innebära att förslagen inte ska leda till en så ökad arbetsbelastning att det skulle krävas ytterligare anställningar i berörda verksamheter. Min slutsats blir därför att förslagen i kontroll- och tillsynsdelen inte leder till några märkbara konsekvenser som ska redovisas, varken ekonomiska eller av annat slag.

10.2.9 Andra konsekvenser

Utredningens förslag i kontroll- och tillsynsdelen torde i övrigt inte medföra några sådana konsekvenser som enligt 15 och 15 a §§ kommittéförordningen ska redovisas.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag (2012:00) om fiskevård

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.

Den nya fiskevårdslagen ska förenklas och förtydligas och få karaktär av en ramlagstiftning. Lagen ska inledas med en paragraf som anger lagens tillämpningsområde. Denna paragraf ersätter fiskelagens fem första paragrafer.

I fiskelagen anges i 1 § att lagen avser rätten till fiske och i 4 § att vad i lagen sägs om fisk även gäller vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräftdjur. När det gäller vilka arter som omfattas eftersträvar vi ingen förändring. Syftet är alltså som tidigare att all fisk ska omfattas av lagen. I fiskbegreppet ingår liksom tidigare även s.k. rundmunnar (nejonöga och pirål), som är en typ av käklösa ryggradsdjur. Blötdjuren är en stam ryggradslösa djur som omfattar urmolluskerna, ledsnäckor, maskmollusker, snäckor, tandsnäckor, musslor och bläckfiskar. Till kräftdjuren hör bl.a. de vattenlevande tiofotade djuren kräfta, hummer, langust, havskräfta, eremitkräfta, krabba, räka och krill (Jämför beträffande definitionen prop. 1992/93:232 om fiskelag m.m. s. 17). Vid fiskelagens tillkomst föreslog Fiskeriverket att lagen även borde omfatta alger. I propositionen anges att alger visserligen är av vital betydelse för djurlivet i vatten,

men att det är växter. Det saknades därför skäl att låta fiskelagen omfatta alger. Jag gör i nuläget ingen annan bedömning. Sammantaget ska den nya fiskevårdslagen omfatta samma arter som fiskelagen. Från Fiskeriverkets sida har i denna del vidare anförts att det vore lämpligt om fiskevårdslagens område stämde överens med EU:s område om den gemensamma fiskeripolitiken. Jag har i och för sig förståelse för detta önskemål. Den gemensamma fiskeripolitiken omfattar dock alla levande akvatiska resurser. Enligt min mening skulle en sådan definition i hög grad utsträcka fiskelagstiftningens område, vilket skulle medföra konsekvenser för annan lagstiftning. Enligt Naturvårdsverket är akvatiska resurser allt levande i vatten, dvs. både djur och växter, men inte t.ex. sandutvinning. En sådan term skulle enligt Naturvårdsverket komma i kollision med annan lagstiftning. Exempelvis omfattas marina däggdjur av jaktlagens bestämmelser och alger av lagen om kontinentalsockeln. Jag menar därför sammantaget att det saknas skäl att ändra fiskelagstiftningens område.

Förbehållet för särbestämmelser för samers fiskerätt förs över från den tidigare lagen. Det som avses är att samebymedlemmar har en grundlagsskyddad rätt till fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen. Fiskerätten är en del av renskötselrätten. Detta framgår av 25 § rennäringslagen (1971:437). För den närmare tolkningen kan hänvisas till Jakt och fiske i samverkan, Slutbetänkande av Jakt- och fiskerättsutredningen, SOU 2005:116. Vi eftersträvar inte heller här någon förändring utan gör bara en förtydligande för det geografiska området. I den tidigare lagen stod i vissa delar av landet. Som ett förtydligande byter vi ut det begreppet till lappmarkerna och renbetesfjällen, eftersom det är det område som avses. Vi ändrar även lokutionen same till samebymedlemmar. Renskötselrätten och därmed fiskerätten tillhör enligt 1 § rennäringslagen den samiska befolkningen, men får enligt 25 § bara utövas av samebymedlemmar. Vi för även över förbehållet för fiskevårdsområden och förbehållet för Torne älvs fiskeområde.

Andra stycket, första meningen i paragrafen motsvarar andra delen i 3 § första stycket fiskelagen. Förändringen motiveras i avsnitt 9.1.16 och i bilaga 3. Andra meningen är oförändrad.

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.

Paragrafen motsvarar fiskelagens 1 § och 2 § 1 stycket. Syftet är att ange det geografiska tillämpningsområdet. Problemet är att lagen inte bara gäller på Sveriges territorium utan även i den ekonomiska zonen och för svenskt fiske utanför den ekonomiska zonen, vilket exempelvis kan vara det fria havet. Grundprincipen är att svensk rätt gäller på svenskt territorium om inget särskilt anges. Den ekonomiska zonen och hav utanför den ekonomiska zonen tillhör inte svenskt territorium, varför detta måste anges särskilt. När det gäller dessa termer hänvisas till avsnitt 3.2.1. I sak ska innehållet i 2 § motsvara den tidigare 1 § och 2 § 2 stycket, vi eftersträvar inga förändringar i denna del. Rent språkligt har jag valt att förenkla paragrafen. Särskilda bestämmelser om svenskt fiske utanför den ekonomiska zonen finns i 29–30 §§, 33 § och i 26 §. I dessa bestämmelser finns bemyndigande för den ansvariga myndigheten att meddela föreskrifter om exempelvis fiskevård. När det gäller definitionen av svenskt fiske hänvisas till 9.1.17.

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.

Paragrafen utgör min portalparagraf som jag redogjort för ingående redan i avsnitt 9.1.2. Innebörden är att miljömålet jämföras med produktionsmålet. Därtill kommer att även produktionsmålet betonar uthålligheten. I praktiken skulle den framtida avvägningen betyda att en art som omfattas av denna lagstiftning, aldrig ska få hotas. Genom en förvaltning som i tid genomför tillräckliga åtgärder för att vända en negativ beståndsutveckling och prioriterar de fiskevårdande åtgärderna kan produktionen hållas på en jämn nivå. Maximum sustainable yield (MSY) skulle exempelvis utgöra en övergripande långsiktig målnivå för den svenska fiskeriförvaltningen. Med denna målnivå ligger den svenska fiskevårdslagen i linje med det beslut som togs vid världstoppmötet om hållbar utveckling 2002 då man kom överens om att fiskbestånden skulle återställas till MSY till 2015. Även EU:s grönbok om reformeringen av CFP samt EU:s direktiv 2008/56/EG (Marina Direktivet), använder MSY som målnivå. Ekosystemansatsen bör användas för att definiera den relativa

beståndsstorleken av olika arter med bibehållen biologisk mångfald och långsiktig ekosystemfunktion och produktion.

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.

Jag har redan i 9.1.3 noggrant redogjort för försiktighetsprincipen. Som framgått ska den gälla för allt fiske, såväl yrkesfisket som fritidsfisket. I 9.1 har jag också redogjort för farhågor att om paragrafer från miljöbalken förs in i annan lagstiftning så skulle det kunna urholka miljöbalken och leda till varierande praxis. Som jag anförde där håller jag med om att det är olämpligt att ha samma paragrafer i olika lagstiftning. I ett sådant fall måste lagtekniken vara att hänvisa till miljöbalken. Ett problem är dock att det inte är möjligt att låta miljöbalkens paragrafer gälla för fisket, eftersom en anpassning måste ske. Det gäller som framgår nedan särskilt kunskapskravet, eftersom jag valt att låta den förvaltande myndigheten i samråd med yrkesfiskarnas organisation konkretisera kravet för yrkesfiskare för att effektivisera det. För miljökonsekvensbedömningar gäller att de måste anpassas till det gällande tillståndssystemet. Den enda bestämmelse som då skulle återstå och komma i fråga för en rak hänvisning till miljöbalken är försiktighetsprincipen. När det gäller just försiktighetsprincipen eftersträvar jag samma innebörd som i miljöbalken. Likväl skulle en hänvisning inte bara behöva ske till 2 kap. 3 § utan även till 2 kap. 7 § miljöbalken, varav det framgår att försiktighetsprincipen bara gäller i den mån det inte är orimligt. Sammantaget menar jag att den enda lagteknik jag kan använda för att lagreglera ett anpassat kunskapskrav, bästa möjliga teknik och konsekvensbedömningar är särskilda bestämmelser i en ny fiskevårdslag. Det får då i och för sig anses vara naturligt att även använda samma teknik för försiktighetsprincipen. Därtill kommer som framhållits vid upprepade tillfällen att min övergripande ståndpunkt är att skapa en mer lättbegriplig lag. Flera olika hänvisningar försvårar detta.

Definitioner

Paragraferna 5–7 §§ innehåller olika definitioner som behövs för att förstå innehållet i fiskevårdslagen. Paragraferna definierar de olika kategorierna. Olika bestämmelser kommer att gälla för de olika

kategorierna. Uppdelning sker i tre olika kategorier. Inledningsvis är det fråga om yrkesmässigt fiske och fritidsfiske. Sedan definieras de tre olika grupperna av redskap, fasta redskap, rörliga redskap och handredskap. Slutligen anges de två olika vatten, allmänt och enskilt vatten. Det hela är komplicerat, eftersom de olika kategorierna går in i varandra. Det finns exempelvis yrkesmässigt fiske på allmänt vatten och yrkesmässigt fiske på enskilt vatten. De olika kategorierna finns redan nu i fiskerättslagen och har en lång tradition. Jag har inte velat göra några större förändringarna i de olika kategorierna och i deras traditionella rätt till fiske. Däremot är det min målsättning att de olika kategorierna och deras rättigheter klart framgår av fiskevårdslagen.

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.

Paragrafen drar upp skiljelinjen mellan yrkesmässigt fiske och fritidsfiske. Gränsdragningen är väsentlig, eftersom den yrkesmässiga verksamheten som kommer att framgå ger rätt till användning av rörliga redskap utan begränsning och tillgång till fasta redskap på allmänt vatten enligt den nationella lagstiftningen. För fritidsfiskare däremot gäller redskapsbegränsningar om fisket inte sker på eget vatten. Vi har utvecklat detta under 9.1.6. Det som avses är att endast den som har F-skattsedel bedriver näringsverksamhet. Näringsverksamheten måste avse fiske. Övriga kategoriseras som fritidsfiskare.

Genom denna definition ansluter jag mig till samma definition som EU använder sig av. Som framgått av kapitel 3 och 9.1.7 under rubriken särskilt om fisketurism definieras fritidsfiske i den nya kontrollförordningen som icke kommersiell fiskeverksamhet som nyttjar levande akvatiska resurser för rekreation, turism eller idrott.

I sammanhanget ska också påpekas att jag inte behandlat frågor om vattenbruk. Dessa frågor har i stället utretts separat och redovisats i betänkandet, Det växande vattenbrukslandet, SOU 2009:26. Betänkandet är under beredning i Jordbruksdepartementet. I betänkandet finns det några förslag om ändring i fiskelagen och i fiskeförordningen. Jag menar att det inte kan vara min uppgift att värdera dessa förslag, eftersom det vilar på regeringen. Jag kan dock notera att utredningens förslag om en definition av vattenbruket i deras föreslagna paragrafer 6 a och 6 b stämmer väl överens med mitt förslag i paragraf 5.

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.

Paragrafen definierar de olika typerna av redskap. Avsikten är att förtydliga gränsdragningen mellan vad som är fasta och rörliga redskap. Med fasta redskap avses även fortsättningsvis fiskeredskap med ledarm om redskapet är fastsatt vid botten eller stranden. I 7 § fiskelagen anges i dag också att en ytterligare förutsättning för att ett redskap ska anses vara fast är att redskapet avses stå kvar i mer än två dygn i följd. Enligt min mening är en definition som hänvisar till den enskildes avsikt otydlig och därmed olämplig. Från länsstyrelserna sida har också uppgetts att det är omöjligt att tillämpa bestämmelsen. Jag föreslår därför att det kravet tas bort. I tydlighetens namn lägger vi i stället till en definition om att fasta redskap måste vara av viss storleksordning.

Även en uttrycklig definition på handredskap är intaget i paragrafen. I nuläget gäller en begreppsförvirring om handredskap faller in under termen rörligt redskap eller inte, se vad som anförts i avsnitt 9.1.9 och 9.1.10 under handredskapsfisket och under det övriga s.k. frifisket. För att undvika en sådan begreppsförvirring inför jag i den nya fiskevårdslagen tre olika kategorier av redskap, fasta redskap, rörliga redskap och handredskap. Det som har tillagts är att ett handredskap inte får vara försett med maskinell driftsanordning. Tillägget har tillkommit på förslag av Fiskeriverket för att omöjliggöra att bestämmelsen om vad som är ett handredskap ska kunna kringgås. Vidare får ett handredskap vara utrustat med högst tio krokar. Innebörden är att ett sådant redskap med fler än tio krokar klassificeras som ett rörligt redskap.

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.

Innehållet i den lagen framgår av avsnittet 4.2.3. Bestämmelsen ersätter 2 § 2 stycket fiskelagen.

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-skattedel.
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.

Paragrafen är utvecklad under 9.1.5 under rubriken yrkesfisket. Innebörden är alltså att det framöver bara ska finnas ett tillståndskrav, fiskelicens. Den ersätter yrkesfiskelicensen och fartygstillståndet. Den som ska ha tillstånd är den fysiska eller juridiska person som bedriver det yrkesmässiga fisket. Det betyder att anställda inte behöver ha något tillstånd. Som kommer att framgå nedan ska tillståndet kunna dras in för verksamhetsutövare. Självfallet ska tillståndet även kunna dras in om överträdelser begås av anställda. Vidare ska tillståndet förstås kunna dras in om samtliga krav inte längre är uppfyllda. Den fysiska eller juridiska person som innehar tillståndet ska ha anknytning till Sverige.

Punkterna 3 utgör miljökrav. Som framgår av 9.1.3 under rubriken Miljökonsekvensbedömningar m.m. eftersträvar jag en liknande systematik som i miljöbalken. Miljökraven om kunskap och försiktighet ska konkretiseras i en tillståndsprocess. Även om systematiken påminner om miljöbalkens kommer prövningen dock vara av betydligt mindre omfattning. För att undvika begreppsförvirring använder jag därför inte termen miljökonsekvensbeskrivning utan konsekvensbeskrivning för miljön. Eftersom jag eftersträvar en förenkling har jag valt att inte skapa en ny tillståndsprocess. I stället har jag valt att föra in miljökraven i den redan befintliga, men förvecklade tillståndsprocessen. Som framgått av allmänmotiveringen i avsnitt 9.1.3 är syftet att kraven om konsekvensbeskrivning ska differentieras beroende på hur omfattande fisket är. För det småskaliga kustfisket bör alltså kraven kunna sättas betydligt lägre än för det mer omfattande fisket. Som vidare framgått av allmänmotiveringen bör en konsekvensbeskrivning i huvudsak innehålla en

beskrivning av fiskemetoden, redskapen och vilka bifångster fisket kan förväntas ge. Jag har i avsnitt 9.1.14 angett hur konsekvensbeskrivningen med efterföljande bedömning förhåller sig till de särskilda tillstånden.

Fiskelicensen ska gälla under högst en femårsperiod. Skälet är att yrkesfiskaren under denna längre period inte ska behöva belastas med krav om olika tillstånd. Skulle dock fisket under perioden förändras uppfyller fisket inte längre kraven för fiskelicensen. Det betyder att om yrkesfiskaren under tiden väljer att bedriva ett fiske med andra redskap måste en ny ansökan ges in och en ny bedömning måste göras om fisket uppfyller försiktighetsprincipen. Skulle detta försummas kan myndigheten återkalla licensen, eftersom kraven inte längre är uppfyllda, det saknas en konsekvensbeskrivning av fisket. För att undvika sådana komplikationer kan det vara lämpligt att yrkesfiskaren redan från börjar söker en fiskelicens med en bred konsekvensbeskrivning av det fiske som planeras att bedrivas under den kommande femårsperioden.

Fiskelicens krävs inte bara för yrkesmässigt fiske på allmänt vatten utan även för yrkesmässigt fiske på enskilt vatten under förutsättning att det sker med fartyg och att det är enskilt vatten i havet. Skälet för det är som noga redogjorts för under 9.1.8 att det är ett tvingande EU-krav, se vidare § 13.

Jag har i allmänmotiveringen även noga redogjort för utbildningskravet. Som framgår måste det dock anpassas efter vilket fiske som bedrivs. Eftersom såväl konsekvensbeskrivningen för miljön som utbildningskravet måste anpassas efter vilken typ av fiske som bedrivs har jag bedömt det som nödvändigt att den ansvariga myndigheten närmre måste precisera dessa två krav. Bemyndigande för det finns i 31 §. I fiskeförordningen transporteras bemyndigandet till den ansvariga myndigheten.

Kravet om anknytning ska liksom tidigare preciseras i fiskeförordningen. Skälet är att det nödvändiga kravet om anknytning i hög grad påverkas av förändringar i det internationella fisket och därför snabbt ska kunna ändras. Anknytningen ska bedömas av den ansvariga myndigheten, som även får beakta andra omständigheter än det som anges i fiskeförordningen. Bemyndigandet finns i 31 §.

Med Sveriges fiskekapacitet menas i sammanhanget det fisketakt som EU sätter. Som framgått av 3.1 och 9.1.5 beslutar kommissionen om varje medlemsstats tillåtna fiskekapacitet. Det uttrycks i bruttoton och motorstyrka. Medlemsländerna får inte överskrida kapaciteten.

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.

I paragraferna anges alltså skillnaden i rätten till redskap för det yrkesmässiga fisket och fritidsfisket. Grundfördelningen är i huvudsak samma som i den nu gällande fiskelagen, se 9.1.5, 9.1.6 och 4.2., men skillnaden är att det nu klart framgår av lagen. Särbestämelsen för hummer om 14 burar har dock tagits bort, i stället gäller alltså även för detta fiske högst sex burar, jfr 9.1.6. I den nu gällande fiskelagen 8 § anges att bara svenska medborgare får fiska i allmänt vatten. I 13 § anges att utländska medborgare som är stadigvarande bosatta här i landet dock är likställda med svenska medborgare. Därutöver får utländska medborgare bara fritidsfiska på allmänt vatten om det medges i föreskrifter. Jag har under 9.1.6 under rubriken redskapsbegränsningen slagit fast att den nuvarande bestämmelsen strider mot diskrimineringsförbudet i artikel 12.1 i EG-fördraget. Det betyder att alla som hemvist i ett EU-land ska ha samma rätt.

Det ska noteras att även EES-avtalet i dess artikel 4 innehåller ett allmänt förbud mot diskriminering på grund av nationalitet som motsvarar EU-rättens. Det gäller dock bara inom EES-avtalets tillämpningsområde. Fiske i sig omfattas inte av EES-avtalet. Där emot är rättsläget mer komplicerat för handel med fisk, beredning av fisk mm. Härom finns detaljerade protokoll till EES-avtalet där man kompromissat fram en reglering. Det saknar dock i sammanhanget betydelse, eftersom min bestämmelse bara avser fiske i sig (jfr Norberg-Hökborg m fl. EG-rätten i EES, 1994, bl.a. s. 367 ff.). Sammantaget betyder detta att enbart EG-fördragets diskrimineringsbestämmelse behöver beaktas. Rätten till fritidsfiske kommer därmed inte att omfatta de som har hemvist utanför EU, exempel-

vis norrmän. Däremot ska rätten till handredskapsfiske även fortsättningsvis gälla för alla.

När det gäller rätten till fritidsfiske är innebörden alltså att den som inte bedriver yrkesmässigt fiske får på allmänt vatten fritidsfiska med handredskap eller högst sex rörliga redskap. Det måste dock vara sådana rörliga redskap som är håv, nät, långrev, ryssja eller bur. Avsikten är att det inte är tillåtet att använda exempelvis trål. Det är samma som gäller i dag.

Som framgått av allmänmotiveringen under rubrikerna redskapsbegränsningen och särskilt om fisketurism ska regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kunna meddela undantag från redskapsbegränsningen. Dessa möjligheter till undantag ska dock konkretiseras i fiskeförordningen, se vidare kommentaren till fiskeförordningen, 2 kap.

Rätten till handredskapsfiske på allmänt vatten regleras i dag i den allmänt hållna paragrafen 8. För att förtydliga denna centrala rätt menar vi att den klart ska framgå av lagen och regleras nu i en egen paragraf, § 11. Rätten till handredskapsfiske gäller enligt den nu gällande lagen även för utländska medborgare enligt 13 §. Jag föreslår ingen ändring av det. Det betyder därmed att den som har hemvist i ett EU-land har rätt till fritidsfiske på allmänt vatten, men att alla har rätt till handredskapsfiske på allmänt vatten.

I 12 § finns en särskild reglering om de s.k. kronoholmarna. Innebörden är samma som nu, men det har skett en viss språklig justering. Det får ankomma på den ansvariga myndigheten att informera om innebörden av regleringen om de s.k. kronoholmarna, dvs. vilket vatten som omfattas.

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 Väneren, 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.

Paragraferna 13–16 reglerar fiske på enskilt vatten. Huvudregeln ska även fortsättningsvis vara att det är fastighetsägaren som har rätt till fisket. Som vi redovisat både i kapitel 4 och 9 finns det särskilt i Norrland en stor andel fiske som är samfällt. Detta utgör dock som vi utvecklat i 4.2.4 i grunden ett fastighetsrättsligt problem och måste lösas i den ordningen. De särregler som redan finns i den nu gällande fiskelagen om samfällt fiske har vi därför också behållit oförändrade, se paragraf 17.

13 § paragrafens första stycke är noga kommenterad under 9.1.8. Innebörden är att fastighetsägaren på eget vatten har rätt att använda valfritt redskap. Om fisket bedrivs yrkesmässigt med fartyg i havet på enskilt vatten krävs fiskelicens enligt 8 §. Det betyder därmed att fastighetsägaren eller fiskerättsägaren som huvudregel kan använda valfria redskap på sitt eget vatten. Detsamma gäller den som arrenderar fiskerätten från rättighetshavaren. Skulle de utöva sitt fiske yrkesmässigt enligt definitionen i 5 § kan de göra det i valfri utsträckning i sjöarna och utan fartyg i havet. En förutsättning är förstås att de generella skatterättsliga reglerna uppfylls. Om däremot fastighetsägaren (fiskerättsägaren) eller den som härleder sin rätt från fiskerättsägaren väljer att bedriva yrkesmässigt fiske på enskilt vatten i havet med fartyg krävs fiskelicens enligt 8 §.

Andra stycket reglerar det s.k. frifisket, som vi redovisat under särskild rubrik i 9.1.10. Denna bestämmelse ska som vi angett där ersätta nuvarande 9 § andra meningen och bilagan i fiskelagen. Bestämmelser i förordningen ska komplettera bestämmelsen och ersätta det som i dag anges i bilagan till fiskelagen. Undantag gäller dock det centrala handredskapsfisket som följer av förslag till fiskevårdslag, §§ 14–15. Även det s.k. frifisket är förbehållet svenska medborgare och utländska medborgare som är stadigvarande bosatta i Sverige enligt 9 och 13 §§ i den nu gällande fiskelagen. Av samma skäl som anförts under 10 § strider det mot EG-fördraget och ändras på motsvarande sätt. Det ska dock noteras att en sådan utvidgning kommer att inkräkta på den enskilda fiskerätten. För handredskapsfiske sker ingen förändring, eftersom redan tidigare gällt enligt fiskelagen att alla haft rätt till handredskapsfiske. För yrkesfisket sker inte heller någon utvidgning, eftersom det kommer att vara krav om fiskelicens, för att få en sådan krävs anknytning till Sverige. Den utvidgning som kan behöva göras rör därför endast fritidsfiske med rörlig redskap, där det kommer att gälla en redskapsbegränsning. Jag har dock bedömt att det i realiteten innebär endast en marginell förändring, jfr 9.1.10.

I sammanhanget kan noteras att rätten till handredskapsfiske i den nu gällande fiskelagen alltså inte är begränsat till svenska medborgare utan gäller för alla. Det betyder att rätten i dag är mer långtgående än vad de internationella avtalen kräver, juridiskt hade det varit tillräckligt att rätten omfattade de som har hemvist i ett EU-land. Som framgått av 9.1.9 under rubriken handredskapsfiske har vi dock valt att inte inskränka rätten.

Det ska noteras att frifisket är en central del av fiskerätten. I den ingår både en rätt att yrkesfiska som att fritidsfiska. Det är också en omfattande rätt, exempelvis följer av bilagan att det är tillåtet att fiska vid västkusten på enskilt vatten med alla redskap. För användning av fasta redskap krävs dock tillstånd enligt 10 § fiskelagen. Sådant tillstånd får som huvudregel enligt 2 § fiskeförordningen bara beviljas fiskare som bedriver yrkesmässigt fiske. Enligt Fiskeriverket gäller vidare i dag redskapsbegränsningen om sex rörliga redskap även för fritidsfiske med frifiskerätt. Enligt verket gäller också att yrkesmässigt fiske kräver yrkesfiskelicens. Utredningen har i 9.1.10 anfört att denna lagreglering är oklar.

På sikt måste självfallet de centrala bestämmelserna i bilagan klargöras. När det gäller handredskapsfisket har så skett. För de rörliga redskapen inför jag nu i 13 § andra stycket en redskapsbegränsning om sex för fritidsfisket, om inget annat framgår särskilt. Vidare ska det klart framgå att allt sådant yrkesfiske med stöd av frifiskerätten kräver fiskelicens. När det gäller fasta redskap är det enligt bilagan bara tillåtet att fiska med sådana på västkusten. Av bilagan ska framöver framgå att fiske med fasta redskap på västkusten förutsätter fiskelicens.

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.

Som vi redovisat i 9.1.9 under rubriken handredskapsfiske har regleringen av rätten till handredskapsfiske i dag klara juridiska brister. För att förtydliga vad som gäller har vi fört över hela rätten till handredskapsfiske, även rätten på enskilt vatten, till fiskevårdslagen från bilagan till fiskelagen. Eftersom det är en viktig bestämmelse för allmänheten menar vi att det är rimligt. Rätten till handredskapsfiske följer alltså inte längre av bilagan till fiskelagen, bestämmelserna om handredskapsfiske upphävs i bilagan. De kvarstående bestämmelserna i bilagan är centrala och måste också ses över, men det får ske i en särskild ordning, se vidare 9.1.10.

Rätten till handredskapsfiske regleras nu i §§ 11 för allmänt vatten och 13–15 för enskilt vatten. De förändringar vi för in i rätten till allt handredskapsfiske är att vi för in en redskapsbegränsning till 2 vid handredskapsfisket på enskilt vatten på ostkusten från och med Östhammars kommun och söderut, se vidare 9.1.9. Innebörden är att andra än fiskerättsägaren får använda sig av högst två handredskap vid sitt fiske. Där får fiskemetoden som sådan liksom tidigare för andra än fiskerättsägaren inte kräva användning av båt eller utgöras av angeldonsfiske eller liknande metod. Vidare får på samma sätt som tidigare handredskapsfiske i sjöarna för andra än fiskerättsägaren inte avse kräfter. Innebörden blir att det som gäller för fiskerättsägaren även gäller för den som arrenderar sitt fiske av fiskerättsägaren. Det följer av allmänna regler.

16 § Fiskerätt som hör till sådan allmänning som avses i lagen (1952:166) om häradsallmänningar eller lagen (1952:167) om allmänningsskogor 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.

Paragraferna 16–18 utgör särbestämmelser om fiske på enskilt vatten. De motsvarar 14–16 §§ i den nu gällande fiskelagen. Någon ändring i sak är inte avsedd utan det har endast skett språkliga justeringar.

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.

Genom 19–25 §§ för jag in lag (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter i fiskevårdslagen. Den särskilda lagen ska alltså upphävas i sin helhet. Den består av tio paragrafer. Många utgörs dock av olika bemyndiganden för Fiskeriverket och andra detaljföreskrifter. Eftersom fiskevårdslagen är en ramlagstiftning är det nödvändigt att flytta bemyndiganden för myndigheten och andra detaljinstruktioner till fiskeförordningen. Det betyder att endast de centrala paragraferna ska föras in i fiskevårdslagen. I ursprungslagen ges också direkta bemyndiganden till Fiskeriverket. Som framgår av 9.1.14 har regeringen bestämt att Fiskeriverket ska upphöra och det i nuläget oklart vilken myndighet som ska överta uppgifterna. Med anledning av detta är det min uppfattning att det är olämpligt att i ramlagstiftningen ge direkta bemyndiganden till Fiskeriverket, eftersom det skulle betyda att lagen skulle behöva ändras när det står klart vilken myndighet som ska överta uppgiften. I stället föreslår jag genomgående att bemyndiganden ska läggas på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, vilket väl i sig också är sedvanligt.

I 19 § förs den grundläggande bestämmelsen i lagen om överlåtbara fiskerättigheter in. Paragrafen ersätter 3 § och är i stora delar oförändrad. Utformningen av paragrafen kom till på inrådan av lagrådet. Syftet är att slå fast att den individuella fiskekvoten får status av en rättighet som tilldelas den enskilde yrkesfiskaren av myndigheten. Den nya ordningen innebär att Fiskeriverket (eller annan myndighet) i fortsättningen dels på samma sätt som i dag kommer att kunna ge yrkesfiskare tillstånd att fiska, dels kommer att vid tillståndsgivningen kunna tilldela yrkesfiskaren en individuell fiskekvot som är överlåtbar, jfr prop. 2008/09:169, avsnitt 5.2. Med nationell fiskekvot ska liksom tidigare avses den kvot som i fråga om fiske är tillgänglig för fördelning till svenska fartyg enligt EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Från Fiskeriverket har föreslagits att det som alternativ till nationell fiskekvot läggs till ”eller andra fiskemöjligheter.” Skälet är att det inom EU sker en övergång från fördelning av nationella kvoter till effort-dagar. Om lagstiftningen om överlåtbara fiskerättigheter ska fungera krävs det en anpassning till denna förändring.

I ursprungslagen anges att överlåtelse får ske mellan yrkesfiskare med fartygstillstånd. I fiskevårdslagen används inte benämningen yrkesfiskare utan de som bedriver yrkesmässigt fiske. Vidare är begreppet fartygstillstånd ersatt med fiskelicens.

20 § ersätter 4 §. Den innebär också att en enskild tillerkänns en rättighet som kan göras gällande mot en annan enskild. Av 8 kap. 2 § regeringsformen följer att föreskrifter om enskildas personliga ställning samt om deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes ska meddelas genom lag, jfr a.a., avsnitt 5.1.

I ursprungslydelsen anges också att överlåtelse inte får ske om den motverkar syftet med lagen. Syftet är i 1 § angivet till att främja att fartygsstrukturen i den svenska fiskeflottan i det yrkesmässiga pelagiska fisket medverkar till att bevara fiskeresurserna och ett i övrigt ekonomiskt, miljömässigt och socialt hänseende hållbart fiske.

Som vi redovisat i 5.3 var en kritik mot lagförslaget i remissutfallet att det inte var säkert att en minskning av antalet fartyg leder till ett minskat fiske. Regeringen gjorde dock i propositionen den bedömningen att det finns en tydlig koppling mellan en reduktion av fiskekapaciteten och ett minskat tryck på fiskeresurserna.

Oavsett hur det förhåller sig med detta menar jag att det lagtekniskt kan vara olämpligt att i varje konkret fall kräva att överlåtelse bara får ske om det såväl främjar fartygsstrukturen som att detta sedan medverkar till att bevara fiskeresurserna och ett i övrigt i ekonomiskt, miljömässigt och socialt hänseende hållbart fiske, eftersom detta rimligen bör leda till tillämpningssvårigheter för den myndighet som ger tillstånd. Jag menar att det är tillräckligt att kräva att fartygsstrukturen främjas. Regeringen har sedan dragit den slutsatsen att det finns en tydlig koppling mellan främjandet av fartygsstrukturen och bevarandet av fiskeresurserna.

En fråga är förstås om det får några konsekvenser att fartygstillståndet ersätts med fiskelicens. När det gäller utbyte av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd mot fiskelicens i stort hänvisas till den allmänna motiveringen i 9.1.5. Frågan är här bara om det kan få några särskilda konsekvenser för överlåtelse av fiskerättigheter. Lagen om överlåtbara fiskerättigheter innebär att individuella fiskekvoter som tilldelas yrkesfiskare med fartygstillstånd kan överlåtas till annan yrkesfiskare med fartygstillstånd. Innebörden är alltså att det är yrkesfiskaren som bär rättigheten, inte fartyget. Fartygstillståndet är i stället bara ett krav. På samma sätt är även fiskelicensen i förslaget till fiskevårdslag uppbyggd, fiskelicensen är ett krav för verksamhetsutövaren. En skillnad är dock att även en juridisk person kommer att kunna få fiskelicens. Ett krav för att få fartygstillstånd var innehav av yrkesfiskelicens, som i sin tur bara kunde beviljas fysiska personer, jfr 9.1.5. I propositionen om överlåtbara fiskerättigheter förs dock fram att regeringen anser att det skulle

vara enklare om fiskerättigheterna skulle kunna tilldelas och förvärvas av juridiska personer, men att en sådan förändring skulle kräva en ändring av fiskelagen som var föremål för utredning, jfr a.a. s. 22.

Därutöver innehåller dock ursprungslagen i dennes 5 § två olika begränsningar för att motverka ägarkoncentration. Dels anges att en yrkesfiskare får fiskerättigheter för högst två fartyg samtidigt, dels anges att en yrkesfiskares innehav av fiskerättigheter får motsvara högst tio procent av den del av den nationella fiskekvoten som görs tillgänglig för pelagiskt fiske genom individuella kvoter.

I propositionen motiveras inte varför man valt två olika krav för att motverka ägarkoncentration och hur dessa samverkar. Jag har svårt att förstå kravet om fiskerättigheter för fartyg, eftersom som ovan angetts det är yrkesfiskaren som är bärare av rättigheten och inte fartyget. Det gäller även för mitt förslag. Jag föreslår därför att det första kravet för att motverka ägarkoncentration utgår. Det som ska vara kvar är att innehavet får motsvara högst tio procent. Jag kan inte se att det innebär någon förändring av betydelse.

20–22 §§ motsvarar 6–8 §§ i ursprungslagen i dess helhet. När det gäller kommentarer till dessa paragrafer hänvisas till propositionen. Det kan noteras att lagrådet kritiserade de nu föreslagna paragraferna 21 och 22. Lagrådet ifrågasatte om fiskerättigheter skulle kunna dras in eller begränsas utan ersättning till innehavaren kunde anses utgöra ett legitimt ingrepp i innehavarens egendom och näringsfrihet enligt 2 kap. 18 och 20 §§ regeringsformen samt artikel 1 i Europakonventionen. Lagrådet menade därför att bestämmelserna inte var förenliga med grundlagen. Regeringen var dock av en annan uppfattning. Bl.a. anfördes att syftet var att möjliggöra en sund och hållbar förvaltning av fiskeresursen och att åtgärden inte syftade till att ekonomiskt gynna vissa näringsidkare (a.a., avsnitt 5.3). De sista meningarna i 23–24 §§ ersätter 9 § i den tidigare lagen.

I 25 § föreslår jag ett bemyndigande för regeringen att utsträcka paragraferna om överlåtbara fiskerättigheter även för annat fiske än det pelagiska. Skälen för det finns redovisade i 9.1.12. Vidare inför jag också ett generellt bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter. Ett skäl är att om regeringen bestämmer att paragraferna även ska gälla för annat fiske kan det komma att krävas en anpassning på olika sätt. Ett annat skäl är att det framkommit ett behov av att framöver anpassa lagstiftningen om det finns behov för det.

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.

Paragrafen motsvarar 25 § i den nu gällande fiskelagen.

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.

Paragraferna 27–28 motsvarar 17–18 §§ i fiskelagen.

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.

Paragrafen ersätter 1 och 2 §§ i lag (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Som framgått redan under 9.1.14 ska den lagen i dess helhet upphävas och ersättas med bestämmelser i fiskevårdslagen. Bemyndigandet innebär att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela alla de föreskrifter som den gemensamma fiskeripolitiken kräver. Med den gemensamma fiskeripolitiken avses liksom hittills åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskresurserna, strukturåtgärder för fiskerinäringen och marknadsreglering av fisk och fiskprodukter. Till det kommer förstås dock också kontroll av den gemensamma fiskeripolitiken. För att bemyndigandet inte ska vara för vitt definieras den gemensamma fiskeripolitiken i lagtexten. Jag kommer nedan att återkomma till kontrollfrågorna. Från något håll har anförts att bemyndigande ändå är för vitt. Jag menar dock att det är omöjligt att konkretisera bemyndigandet ytterligare. Jag har noga redogjort för skälen till det i 9.1.14.

Begränsningen i 2 § 2 st om att bemyndigandet om att komplettera eller verkställa den gemensamma fiskeripolitiken inte gäller frågor i fiskelagen upphävs, se vidare 9.1.14.

I sista meningen i paragrafen har jag tagit bort begränsningen till internationella vatten och i vatten där internationella överenskommelser gäller. Skälet är att Fiskeriverket uppgett att exempelvis IUU-förordningen ställer krav om åtgärder även i andra vatten än dessa. Vi har därför nöjt oss med att ge bemyndigandet till svenskt havsfiske utanför den ekonomiska zonen, vilket också då överensstämmer med ordalydelsen i 2 §.

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.

Paragrafen ersätter §§ 19 och 21 och vid behov även bemyndigandet i 22 § 1 stycket i fiskelagen. Innebörden är att regeringen ska kunna vidta alla nödvändiga fiskevårdsåtgärder som krävs. Jag menar dock att åtgärderna inte som tidigare behöver exemplifieras, eftersom det blir krångligt och svåröverskådligt. Liksom tidigare innebär föreskrifter om fiskevård att det är möjligt att helt förbjuda fiske och att föreskriva om vissa verktyg, fartyg eller metoder. Detta täcker alltså punkterna 1 och 2 i nuvarande 19 §. Även punkterna 3 och 4 i 19 § avser också förbud mot fiske eller förbud mot vissa verktyg. Även detta täcks förstås av det generella bemyndigandet om fiskevård. Från något håll har även här invänts att bemyndigandet är för vitt. Jag menar dock här att regeringen och den myndighet som ska ansvara för fiskevård måste ha ett vitt bemyndigande om fiskevård. Behovet av fiskevård varierar och måste därför vara flexibelt. Det går inte att förutse de framtida behoven av fiskevård. På samma sätt är även djurskyddslagen uppbyggd. I dennes 4 § anges att djur skall hållas och skötas i en god djurmiljö och på ett sådant sätt att det främjar deras hälsa och ger dem möjlighet att bete sig naturligt. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om villkor för eller förbud mot viss djurhållning.

I avsnitt 9.1.14 har vi ingående redovisat att Fiskeriverket med stöd av det tidigare bemyndigandet i 19 § använder sig av den tekniken att tillståndsbelägga ett visst fiske, att kräva särskilt tillstånd. Som framgår av 9.1.14 menar jag att verket eller den myndighet som i framtiden ska förvalta fisket även fortsättningsvis ska ha möjlighet att kräva särskilda tillstånd under förutsättning att det finns fiskevårdsskäl. En fråga är om det uttryckligen måste anges i paragrafen att det är möjligt att föreskriva om särskilda tillstånd. För min del anser jag egentligen inte att det krävs, det ingår i det grundläggande bemyndigandet om att bedriva fiskevård. Precis som det ingår att helt förbjuda fiske följer det även av bemyndigandet att begränsa det för vissa, eftersom det är mindre ingripande. Eftersom verket kan kräva särskilda tillstånd kan verket som en följd därav även upphäva dem. Även detta faller under bemyndigandet i 30 § till regeringen, vilket sedan i fiskeförordningen kommer att transporteras till en myndighet. För att det ändå inte ska råda någon oklarhet på denna punkt har jag ändå valt att uttryckligen ange det i lagtexten. Slutligen ersätter detta generella bemyndigandet vid behov även 22 § fiskelagen 1 stycket. Enligt den bestämmelsen får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer för yrkesfisket att

lämna uppgifter om fiskefartyg m.m. och andra förhållanden rörande fisket som är av betydelse för tillämpningen av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. I huvudsak menar jag att detta bemyndigandet ersätts av bemyndigandet i 29 §. Om så inte skulle vara fallet finns det ett kompletterande utrymme i detta generella bemyndigandet om fiskevård. Det kan noteras att till skillnad mot tidigare enligt 22 § är det inte begränsat till yrkesfisket. Det betyder exempelvis att det enligt denna paragraf är möjligt att kräva uppgifter från turistfisket, jfr avsnittet om fisketurism i kapitel 9. 22 § 2 stycket hänför sig till kontroll och ersätts av bemyndigandet i 37 §, se vidare kommentaren till den.

I nuvarande 21 § anges att regeringen, men inte någon myndighet, får meddela redskapsbegränsningar för fiske som är fritt för var och en. I fiskeförordningens 2 kap. 13 § är sedan den centrala redskapsbestämmelsen intagen. Jag har i klarhetens namn flyttat denna centrala bestämmelse till fiskevårdslagens 10 §. Som framgår där är dock innebörden att högst de angivna redskapen får användas för fritidsfiske. Det ska vara möjligt för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att vid fiskevårdsbehov begränsa redskapsanvändningen. Det behövs dock ingen särskilt bemyndigande om detta, eftersom även det följer av 30 §.

Andra stycket syftar på annat enskilt vatten än havet och de fem stora sjöarna. Fastighetsägaren förfogar över detta vatten och fiskevård ska i första hand bedrivas inom lagstiftningen för fiskevårdsområden. På detta vatten krävs det ingen licens för fastighetsägaren/fiskerättsägaren att yrkesfiska och inte heller gäller några redskapsbegränsningar. Likväl får dock regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela valfria fiskevårdsbegränsningar om det krävs för att skydda hotade arter eller stammar av nationellt intresse, se vidare också allmänmotiveringen under 9.1.8. Den förändring vi vidtagit jämfört med nu gällande fiskelag är bara att det inte längre krävs att arter ska vara **särskilt** hotade.

En skillnad mot nuvarande systematik är att det nu i fiskelagen finns ett generellt bemyndigande för regeringen eller *den myndighet som regeringen* bestämmer att meddela fiskevårdsåtgärder på allt vatten. Först i fiskeförordningen har sedan ansvaret för olika vatten delats upp, regeringen har bara fört över sitt bemyndigande till myndigheten för havet och de fem stora sjöarna. I klarhetens namn menar jag att ansvaret för de olika vatten ska följa redan av fiskevårdslagen. Det betyder i sig att om ansvarsfördelningen ska ändras

kräver det lagändring. Jag menar dock att ansvarsfördelningen så noga analyserats i detta betänkande att det är motiverat.

I paragrafens första stycke anges uttryckligen att för det vatten får regionala hänsyn tas. Detta har jag noga redogjort för i 9.1.14. En förutsättning är dock som också anges där att de regionala behoven är konkret klarlagda.

I paragrafens första stycke anges också att föreskrifter även får meddelas för svenskt fiske utanför Sveriges ekonomiska zon. Detta är en följd av att det i 2 § anges att om bestämmelserna ska gälla utanför den ekonomiska zonen ska det anges särskilt. Bestämmelsen ersätter i denna del tidigare 24 § i fiskelagen, men är något annorlunda utformad. Tidigare angavs i 24 § att föreskrifter även skulle tillämpas för fiske på dessa vatten. Eftersom det dock handlar om ett bemyndigande för olika vatten menar jag att det i stället ska utformas som ett specifikt bemyndigande även för havet utanför den ekonomiska zonen. Det är svårt att föreställa sig att föreskrifter meddelade för svenska vatten automatiskt måste gälla även för havet utanför den ekonomiska zonen. I stället bör det i tydlighetens namn kunna anges särskilt. Den tidigare 24 § angav att bestämmelserna i 19–23 § skulle kunna tillämpas även på havet utanför den ekonomiska zonen. Mitt förslag till 30 § ersätter 19 § och 21–23 §§ med ett enda undantag. Den tidigare 22 § punkten 2 innehöll ett bemyndigande om att kräva uppgifter om förhållanden rörande fisket som är av betydelse för tillämpningen av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. I denna del ersätts bemyndigandet av vårt förslag till 29 §. Det betyder därmed att även den paragrafen måste innehålla ett bemyndigande om att föreskrifterna även får meddelas för havet utanför den ekonomiska zonen. Detsamma gäller vårt förslag till bemyndigande i 33 §, eftersom den paragrafen ersätter tidigare 20 §.

Den tidigare 23 § i fiskelagen innehöll ett bemyndigande om regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om märkning av fiskeredskap, fisksump och vattenbruksanläggning. När det gäller vattenbruksanläggning överlåter jag åt regeringen att ta ställning till behovet av ett sådant bemyndigande i samband med den generella översynen av reglerna om vattenbruk. När det gäller märkning av fiskeredskap m.m. är det en del av kontrollutövningen. Det bemyndigande hör därmed inte hemma bland bemyndiganden om fiskevård. I stället faller det under 37 § fiskevårdslagen.

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 §.

Paragrafen är kommenterad under 8 §.

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

10 § i lagen ger rätt att fritidsfiska på allmänt vatten med ett maximalt antal redskap. Detta antal ska dock självfallet kunna inskränkas av den förvaltande myndigheten när fiskevårdsskäl kräver det. Det kan myndigheten göra i enlighet med det generella bemyndigandet om fiskevård i 30 §. Därutöver ska dock som anförts i 9.1.7 under rubriken särskilt om fisketurism den förvaltande myndigheten även kunna utöka antalet redskap för fisketurism. Detta ska ske enligt bemyndigandet i 32 §. Innebörden är att det är den som är ansvarig för turistfisket som medges undantag från redskapsbegränsningen.

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.

Paragrafen ersätter 20 § 1 stycket. Syftet med den bestämmelsen var att inom ramen för fiskelagstiftningen skapa möjligheter att skydda känslig natur och harmoniera bestämmelserna på detta område med övrig lagstiftning för areella näringar (prop. 1992/93:232, specialmotiveringen). I utredningen har framkommit att paragrafen hittills inte spelat en framträdande roll. Den behövs enligt uppgift från Fiskeriverket bl.a. för att skydda korallrev och havsbotten. Jag föreslår att paragrafen ska vara kvar, men föreslår att begränsningen om att fisket inte avsevärt får försvåras upphävs. Skälet är förstås att denna begränsning inte stämmer överens med min ambition att i ökad utsträckning miljöanpassa fisket. Från något håll har ifrågasatts om det förhållande att fisket framöver kan inskränkas med hänsyn till naturvården är förenligt med regeringsformens bestämmelser. Jag menar att så är fallet. Enligt 2 kap. 18 och 20 §§ gäller att användning av mark eller näringsfrihet kan inskränkas om det föreligger angelägna allmänna intressen. Med angelägna allmänna intressen avses som jag utvecklat i avsnitt 9.1.14 bl.a. miljöhänsyn.

Det är därför fullt möjligt att inskränka såväl yrkesfisket och det enskilda fisket med hänsyn till naturvård, trots att näringsfrihet och markanvändning är grundlagsskyddat.

Andra stycket i den tidigare 20 § ersätts av kravet på konsekvensbeskrivningen för miljön.

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.

I Fiskevårdslagen saknas bestämmelser om utsättning och sträckning av fasta redskap, eftersom dessa bestämmelser bättre passar i förordningen än i en ramlag. Syftet är dock att länsstyrelserna även fortsättningsvis ska ge tillstånd till utsättning och sträckning av fasta redskap enligt tidigare 11–12 §§ fiskelagen, men att det ska följa av förordningen. Denna paragrafen ger regeringen bemyndigande. Det samma gäller 26 § fiskelagen. Även denna flyttas av samma skäl till fiskeförordningen. Bemyndigandet för detta finns i 35 §.

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 fiske-tillsynsmän. En fisketillsynsman får, när det gäller brott mot bestämmelser om fiske, ges förordnande att ta egendom i beslag enligt 49 §.

Paragrafens första och andra stycken är nya i förhållande till fiskelagen men innehållet motsvarar i vissa delar 4 § första stycket (första stycket) och 9 § (andra stycket) i lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Paragrafens tredje stycke motsvarar 34 § första och tredje stycket i nu gällande fiskelag. Paragrafen fungerar som en generell bemyndigandeparagraf på tillsynsområdet.

I paragrafen införs i *första stycket* ett bemyndigande. Bemyndigandet omfattar även det område som nu regleras i fiskelagen och innebär en utvidgning i förhållande till gällande rätt. Bemyndigandet är tänkt att vara ett generellt bemyndigande gällande tillsyn och kontroll och av stycket framgår att regeringen utser tillsynsmyndigheterna. Vilka myndigheter som är tillsynsmyndigheter anges i fiskeförordningen. Denna generella bemyndigandeparagraf på tillsynsområdet används sedan för att ge befattningshavare hos tillsynsmyndigheterna rätt till tillträde, rätt att meddela föreläggande och förbud och att förena dessa med vite.

I *andra stycket* finns ett bemyndigande om föreskrifter om tillsyn och kontroll som med viss språklig ändring motsvarar 9 § i lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och det ska tillämpas på motsvarande sätt. Bemyndigandet omfattar dock även det område som nu regleras i fiskelagen och innebär en utvidgning i förhållande till gällande rätt. Med tillsyn och kontroll avses sådan tillsyn och kontroll som sägs i första stycket, dvs. över denna lag, föreskrifter som meddelats med stöd av lagen samt reglerna i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. 22 § andra stycket i nu gällande fiskelag innehåller ett bemyndigande om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att ett fiskefartyg ska ha utrustning som automatiskt via satellit överför information om fartyget. Motsvarande bemyndigande saknas i fiskevårdslagen. Ett sådant satellitsystem är dock en del av kontrollutövningen och det faller därför under bemyndigandet i 36 § andra stycket. I 23 § i nu gällande fiskelag finns ett bemyndigande om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om märkning av fiskeredskap, fiskesump och vattenbruksanläggning. Motsvarande bemyndigande saknas i fiskevårdslagen. Även märkning av fiskeredskap och fiskesump är en del av kontrollutövningen och det faller därför också under bemyndigandet i 36 § andra stycket. Uppgiftsskyldighet och möjligheten att meddela föreskrifter om sådan är också en del av kontrollutövningen och faller även det in under bemyndigandet.

Bemyndigandet i *tredje stycket första meningen* att utse fiske-tillsynsmän motsvarar 34 § första stycket i nu gällande fiskelag. Möjligheten att ge en fisketillsynsman förordnande att ta egendom i beslag enligt 49 § i *tredje stycket andra meningen* motsvarar 34 § tredje stycket i fiskelagen. Jämfört med fiskelagen har det i fiskevårdslagen förtydligats att förordnande att ta egendom i beslag bara kan ges såvitt avser brott mot bestämmelser om fiske. Avsikten

med att lägga bemyndigandena om fisketillsynsmän och deras rätt att ta egendom i beslag i samma paragraf som det generella bemyndigandet är att de bemyndiganden som rör tillsyn och kontroll av fiskevårdslagen, föreskrifter meddelade med stöd av lagen och reglerna i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ska vara samlade i en och samma paragraf.

Nytt är att det införs en möjlighet att utse fisketillsynsmän även för att kontrollera efterlevnaden av föreskrifter om fiske i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. I framtiden kan EU-rätten komma att reglera t.ex. fritidsfiske i större utsträckning än i dag. Genom utvidgningen täcks även en sådan eventuell framtida reglering in.

Bestämmelsen behandlas vidare i betänkandets avsnitt 9.2.2.

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 fiskenäringen 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.

Innehållet i paragrafen motsvarar med vissa ändringar 34 § andra, fjärde och femte stycket i den nu gällande fiskelagen och 4–7 §§ lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Med tillsynsmyndighet avses de myndigheter som getts bemyndigande enligt det allmänna bemyndigandet i 36 § första stycket i förening med 5 kap. 8 § i den nya fiskeförordningen.

Den utvidgning av paragrafen i förhållande till fiskelagen som har skett i *första stycket* beror på att bestämmelserna i fiskelagen

och lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken i fiskevårdslagen sammanfogas till en enhetlig bestämmelse. Avsikten är att bestämmelsen ska vara samordnad med beslagsregeln i 49 §.

Första stycket gäller även tillträde till sådana utrymmen där *fiskprodukter* hanteras. Denna ändring är föranledd av att lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken upptar även fiskeprodukter. Befogenheterna är i detta avseende vidare än enligt fiskelagen. Jämfört med lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken blir dock fiskevårdslagens paragraf vidare i ett avseende då tillträde enligt denna lag gäller endast utrymmen där *fisk hanteras* medan fiskevårdslagen, vilket motsvarar regleringen i fiskelagen, gäller rätt till tillträde till utrymmen där *fisk och utrustning för fisket förvaras eller hanteras*.

Andra stycket är delvis nytt. Här ges fisketillsynsmännen samma rätt som de som anges i första stycket. Detta är ingen ändring mot vad som gällt enligt fiskelagen. För att tydliggöra att fisketillsynsmans befogenheter dock endast kan avse övervakning av efterlevnaden av bestämmelser om fiske, inte övervakning av bestämmelser om strukturåtgärder för fiskenäringen och marknadsreglering av fisk och fiskprodukter, regleras fisketillsynsmans befogenheter i ett eget stycke. I detta stycke har även bestämmelserna om EU:s institutioner och av dessa utsedda inspektörer placerats.

Tredje stycket motsvarar i huvudsak 34 § andra stycket punkten 3 i fiskelagen men bestämmelsen har i fiskevårdslagen utformats på samma sätt som i 6 § lag om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Detta upplägg, som mer tydligt visar att den som är föremål för en sådan åtgärd som tillsynen innebär ska tillhandahålla den hjälp som behövs, har använts även i t.ex. djurskyddslagen (1988:534) och livsmedelslagen (2006:804).

Fjärde stycket motsvarar 34 § femte stycket.

Övriga ändringar är föranledda av lagtekniska överväganden och språklig modernisering.

34 § tredje stycket i nu gällande fiskelag om beslag är flyttat till den allmänna bemyndigandeparagrafen på tillsynsområdet (36 §) liksom bemyndigandet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att utse fisketillsynsman.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 9.2.2.

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 utländska 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.

Innehållet i paragrafen motsvarar med vissa språkliga justeringar och moderniseringar 33 § i den nu gällande fiskelagen. Paragrafen ska därför tillämpas på samma sätt som denna.

I *första stycket* har terminologin anpassats till 2 §. Vidare har poängterats att det är en behörig företrädare för sådan myndighet som anges i föreskrifter som får utföra kontrollen och inte myndigheten i sig.

Denna paragraf finns till för att Sverige ska kunna uppfylla sina åtaganden enligt de internationella konventioner som man har tillträtt på fiskeområdet. Paragrafen ger sådana företrädare för utländska myndigheter som av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har angetts i föreskrifter rätt att kontrollera svenska fiskefartygs efterlevnad av internationella konventioner som Sverige åtagit sig att följa. Vad som kan anses utgöra en sådan allvarlig överträdelse att företrädare för utländsk myndighet har rätt att föra fartyget i hamn får avgöras i enlighet med den konvention som har överträtts i det aktuella fallet.

Övriga ändringar är språkliga.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 9.2.9.

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.

Motsvarande reglering finns i 35 § i den nu gällande fiskelagen och i 5 § lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. De två lagarnas bestämmelser om tillsynsmyndighets möjlighet att meddela förelägganden och förbud förs i fiskevårdslagen samman till en enhetlig reglering.

Med hänvisningen till tillsynsmyndighet i *första stycket* avses de tillsynsmyndigheter som bemyndigas i den generella bemyndigandeparagrafen på tillsynsområdet (36 §) i förening med 5 kap. 8 § i den nya fiskeförordningen.

Att beslut, föreläggande och förbud får förenas med vite har getts ett eget stycke, *andra stycket*.

Ändringen i *tredje stycket* innebär att uppräkningslistan av myndigheter är borttagen och ersatt med att *myndigheten* får besluta om sådan rättelse som avses i bestämmelsen. Myndigheten syftar här på den tillsynsmyndighet som meddelat föreläggande eller har behörighet att göra det enligt första stycket. Övriga ändringar är språkliga.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 9.2.3.

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.

Ändringen av paragrafen innebär att fängelse försvinner från straffskalan. I övrigt motsvarar paragrafen med vissa ändringar, bl.a. en begreppsändring, 37 § i nu gällande fiskelag.

Som anförts i avsnitten 9.2.4 och 9.2.5 är avsikten med den ändrade straffskalan i *första stycket* inte att sänka överträdelsernas straffvärde utan tvärtom är avsikten en allmän straffskärpning.

Ändringarna i *första stycket* är föranledda av att fiskevårdslagen har en annan systematik än fiskelagen och avsikten är inte att utvidga det straffbara området. Den annorlunda systematiken leder däremot till att ett visst beteende kanske inte alltid straffbeläggs i den paragraf som motsvarar den där det straffbelades i fiskelagen. Däremot ska det straffbara området som helhet inte ha utvidgats utöver de fall där det särskilt har anmärkts. I fiskevårdslagen har det vidare begreppet otillåtet fiske ersatt det som angavs i motsvarande bestämmelse i fiskelagen. *Punkten 1* avser att täcka in punkten 1 och 2 i 37 § fiskelagen, dvs. att någon fiskar i enskilt vatten utan lov eller att någon fiskar utan myndighets tillstånd där sådant tillstånd behövs. Även andra fall där någon bryter mot fiskevårdslagen eller föreskrifter meddelade med stöd av den genom otillåtet fiske täcks in av första punkten. Enligt fiskevårdslagen kräver allt yrkesmässigt fiske på allmänt vatten fiskelicens och så även fiske som bedrivs med fartyg på enskilt vatten i haven (se 8 och 13 §§ fiskevårdslagen). Punkten 1 avser också att kunna tillämpas mot någon som bedriver fiske utan fiskelicens i fall där sådan krävs. I otillåtet fiske inryms otillåten användning av fiskefartyg, fiskeredskap eller fiskemetod 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. (Jämför prop. 1994/95:75 s. 57.) Även den som bedriver fiske i strid mot bestämmelserna om redskapsbegränsningar kan straffas enligt denna paragraf. Innebörden av begreppet otillåtet fiske är detsamma som i 41 §. *Punkten 2* har i fiskevårdslagen fått en annorlunda utformning. Den har anpassats till utformningen av 28 §.

Andra stycket finns även i nu gällande fiskelag. Det ska däremot betonas att stadgandet bör användas mycket restriktivt. Dessutom bör upprepade överträdelser, som var för sig skulle kunna ses som ringa, dvs. ackumulerad ringa brottslighet inte heller vara ansvarsfri. Ringa fall kan gälla ett handlande som syftar till att fånga fisk utan ekonomiskt värde för fiskerättshavaren och som inte heller på annat sätt inkräktar på något egentligt fiskevårdsintresse. Ett fiske ska inte generellt undantas från straff bara därför att fisket sker med ett enkelt redskap eller resulterar i en tillfällig fångst. Det finns situationer när ett sådant beteende kan leda till ekonomisk skada för en fiskerättshavare eller vara straffbart av fiskevårdsskäl. Om en viss typ av överträdelse har rapporterats utgöra ett stort problem

bör detta vara sådant som beaktas och som bör föranleda att denna typ av överträdelser inte ses som ringa. Se vidare avsnitt 9.2.7.

Tredje stycket är nytt. Hänvisningen till 23 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken innebär dock ingen förändring i sak utan har tillkommit eftersom borttagandet av fängelse i straffskalan gör att det krävs särskild hänvisning för att reglerna ska vara tillämpliga.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 9.2.4 och 9.2.6.

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.

Det område som regleras i paragrafen regleras i 40 § i fiskelagen och i 11 § lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Ändringen av paragrafen innebär bl.a. att fängelse försvinner från straffskalan. Första stycket motsvarar i huvudsak 40 § första stycket i nu gällande fiskelag medan andra stycket reglerar det som i fiskelagen regleras i 40 § andra stycket och i 11 § lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Avsikten med borttagandet av fängelse i straffskalan är som angetts ovan under 40 § inte att sänka överträdelsernas straffvärde, utan främst att skapa en reglering som är tydlig och enhetlig och även ge möjligheter att uppfylla EU:s krav på skärpta sanktioner för allvarliga överträdelser av den gemensamma fiskeripolitiken.

Tvärtom är avsikten en allmän straffskärpning för fiskebrott, såväl yrkesfiskebrott som brott begångna av fritidsfiskare m.fl.

De överträdelser som regleras i första stycket gäller även brott begångna vid svenskt fiske utanför Sveriges ekonomiska zon. För innebörden av svenskt fiske hänvisas till kommentaren till 2 §. På grund av att fiskevårdslagen har en annan systematik än fiskelagen täcker första stycket i paragrafen inte in exakt samma område som 40 § första stycket fiskelagen.

Andra stycket innebär en viss utvidgning av det straffbara området i förhållande till det i 40 § andra stycket fiskelagen genom att det inte längre krävs grov oaktsamhet. Ändringen är främst föranledd av att det för alla andra straffstadganden i fiskelagen krävs oaktsamhet för straffansvar och det saknas skäl till varför denna typ av överträdelser skulle ha en annan reglering.

Med anledning av att fiskevårdslagens straffbud avseende EU-bestämmelser omfattar även sådana överträdelser av EU-förordningar som i dag är straffbelagda genom 11 § lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken har vissa ändringar införts.

Begreppet otillåtet fiske i *punkten ett* är detsamma som i 40 § andra stycket fiskelagen och ska tillämpas på motsvarande sätt. I fiskevårdslagen används begreppet även i 40 § och det har då samma innebörd, jämför lagkommentaren till 40 §.

Uppräkningen av överträdelser har kompletteras i flera avseenden. De nya överträdelser som förts in i straffbestämmelsens uppräknings i andra stycket, *punkten två*, är att i strid mot bestämmelserna i EU-förordningarna medföra utrustning ombord, anlöpa eller lämna hamn, hindra kontroll, eller lagra eller transportera fångst. Vidare har uppräknings av överträdelser i *punkten tre* kompletteras med att bryta mot bestämmelser 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, eller om rapporterings-skyldighet.

Däremot har *förvara i sump* tagits bort från uppräknings då den inte motsvaras av någon EU-rättslig bestämmelse som ska straffsanktioneras i fiskevårdslagen och dessutom täcks av begreppet förvara fångst.

I bestämmelsens *tredje stycke* anges liksom tidigare att ansvar inte ska utdömas i ringa fall. Vad gäller vilka fall som ska anses som ringa hänvisas till vad som sagts ovan under 40 §.

Fjärde stycket är nytt. Hänvisningen till 23 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken innebär ingen förändring i sak utan har tillkommit eftersom borttagandet av fängelse i straffskalan gör att det krävs särskild hänvisning för att reglerna ska vara tillämpliga.

Paragrafens *femte stycke* är nytt. Genom bestämmelsen införs en skyldighet för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att i föreskrifter förteckna vilka EU-förordningar som är straffbelagda genom paragrafen. Vem som ska ansvara för att upprätta en sådan lista framgår av fiskeförordningen.

Försök eller förberedelse till brott enligt 41 § första stycket ska inte längre vara straffbelagt.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 9.2.4 och 9.2.5.

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.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 39 och 42 §§ i fiskelagen. I fiskevårdslagen har de förts samman till en gemensam paragraf.

Första punkten i paragrafen motsvarar delvis 39 § i den nu gällande fiskelagen. På grund av att fiskevårdslagen har en annan systematik än fiskelagen har straffparagrafen fått en annorlunda utformning. I fiskevårdslagen finns ingen motsvarighet till bestämmelserna i 25 § och 26 § fiskelagen då denna reglering har förts över till förordningen. I stället ges i 35 § bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela vissa föreskrifter. Genom att i stället straffbelägga de föreskrifter som meddelats med stöd av 35 § ska det straffbara området i huvudsak vara detsamma. Om det i sådan föreskrift har angetts att den gäller även för svenskt fiske utanför den ekonomiska zonen innebär det att 42 § straffbelägger även sådana brott.

Andra punkten motsvarar med viss språklig ändring 42 § i nu gällande fiskelag och ska tillämpas på samma sätt.

Vad gäller vilka fall som ska anses som ringa hänvisas till vad som anförts i kommentaren till 40 §.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 9.2.10.

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.

Innehållet i paragrafens *första punkt* motsvarar med vissa ändringar 38 § i den nu gällande fiskelagen och ska tillämpas på samma sätt. Dock har andra meningen i 38 § placerats i ett eget stycke i fiskevårdslagen. Bestämmelsen innehåller inte längre fängelse i straffskalan. I fiskevårdslagen har fängelse tagits bort från straffskalan för alla övriga brott. För enlighetens skull, och även för att det inte är rimligt att den som hindrar kontroll ska bestraffas olika beroende på vem som utför kontrollen, har fängelse tagits bort från straffskalan även i denna bestämmelse. Mot samma bakgrund har tillagts att ringa brott är fria från ansvar. Så som anges i kommentaren till 40 § är avsikten med borttagandet av fängelse i straffskalan inte att minska överträdelsens straffvärde.

Liksom tidigare straffas endast uppsåtliga brott. Begreppet uppsåt tas dock bort från lagtexten eftersom 1 kap. 2 § första stycket brottsbalken numera gäller även specialstraffrätten. I denna stadgas att ”En gärning ska, om inte annat är särskilt föreskrivet, anses som brott endast då den begås uppsåtligen.”

Andra punkten är ny.

Genom paragrafen införs en särskild straffbestämmelse som tar sikte på tillsyn och kontroll. Innebörden är att det blir straffbelagt att bryta mot 37 § första och tredje stycket i fiskevårdslagen genom att försöka hindra sådan tillsyn eller att inte fullgöra de skyldigheter som där regleras. Straffet är böter och bestämmelsen är subsidiär till straffbestämmelsen avseende överträdelser av EU-förordningar, men går före brottsbalkens bestämmelse om hindrande av förrättning.

I ringa fall ska inte dömas till ansvar. Även här är undantaget avsett att tillämpas mycket restriktivt, jämför kommentaren till 40 §.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 9.2.9.

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 krontal 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 krontal 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.

Innehållet i paragrafen är i stora delar nytt och paragrafen ersätter 40 a § och 41 § i nu gällande fiskelag.

Användningen av normerade böter utvidgas i *första stycket* från att endast ha omfattat brott som begåtts genom att bedriva otillåtet fiske eller brista i skyldigheten att lämna uppgifter om fisket till att omfatta alla brott enligt 40 och 41 §§ begångna vid yrkesmässigt fiske om gärningen avser verksamhet som innefattar användning av fiskefartyg försett med motor. Paragrafen innebär både en höjning av de normerade böterna och en utvidgning av det område där de ska tillämpas. Avsikten med ändringen är att det trots att fängelse tagits bort ur straffskalan för fiskebrott ska vara möjligt att utdöma kännbara straff för allvarliga brott. Med termen yrkesmässigt fiske återknyter bestämmelsen till den definition som finns i 5 §.

I *andra stycket* anges påföljden för grova brott. Även här är påföljden normerade böter men med ett högre krontal än för brott av normalgraden.

Tredje stycket reglerar när ett brott ska ses som grovt. Innehållet i stycket motsvarar 40 a § andra stycket i fiskelagen. Till skillnad från den nuvarande bestämmelsen i fiskelagen ska dock fiskevårdslagens bestämmelse om grovt brott endast avse gärningar som begås i näringsverksamhet. Vidare ska en ytterligare förutsättning för bestämmelsens tillämplighet vara att gärningen avser verksamhet som innefattar användning av fiskefartyg försett med motor. I övrigt ska bestämmelsen tillämpas på samma sätt som motsvarande bestämmelse i fiskelagen.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 9.2.7 och 9.2.8.

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 §.

Paragrafen motsvarar med viss språklig modernisering i huvudsak 44 § (första stycket) och 40 b § (andra stycket) i nu gällande fiskelag och ska tillämpas på samma sätt.

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.

Paragrafen kommenteras under 47 §.

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.

46–47 §§ motsvarar med vissa ändringar 45 § i nu gällande fiskelag. Av lagtekniska överväganden har paragrafen i fiskevårdslagen delats upp på två bestämmelser. En språklig modernisering har också skett. Upplägget av paragraferna, främst det i 46 §, motsvarar det som har använts i lag (2000:1225) om straff för smuggling. Även en anpassning till bestämmelserna om förverkande i 36 kap. brottsbalken har skett. I fiskevårdslagen regleras vilken egendom som får förklaras förverkad.

Motsvarighet till 45 § sjätte stycket fiskelagen saknas i fiskevårdslagen. Det som reglerades i 25 och 26 §§ i fiskelagen har numera flyttats till förordningen och föreskrifter får meddelas med stöd av bemyndigandet i 35 §.

I 46 § *första stycket punkten 1* föreskrivs det numera uttryckligen att om det inte är uppenbart oskäligt kan fisk som har varit föremål för, *eller på annat sätt haft samband* med, brott enligt denna lag, förklaras förverkad. Innehållet i paragraferna innebär en utvidgning jämfört med motsvarande paragraf i fiskelagen. De täcker inte endast brott bestående av otillåtet fiske som är fallet med bestämmelsen i fiskelagen utan förverkande av fisk kan med stöd av bestämmelserna ske även vid andra brott mot fiskeregleringen.

Eftersom det inte längre finns något brott i fiskevårdslagen som är straffbelagt på försöks- eller förberedelsestadiet har den regleringen tagits bort även i förverkandeparagrafen.

Bestämmelserna behandlas i betänkandets avsnitt 9.2.12.

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.

Paragrafen motsvarar 46 § (första stycket) och 48 § (andra stycket) i nu gällande fiskelag och ska tillämpas på samma sätt. Av lagtekniska överväganden har de två bestämmelserna i fiskevårdslagen förts samman till en.

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.

Paragrafen kommenteras under 50 §.

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.

49 och 50 §§ motsvarar med vissa ändringar 47 § första–andra, fjärde och sjätte stycket i nu gällande fiskelag. Beslagsbestämmelserna har på grund av att fiskevårdslagen reglerar ett vidare område än fiskelagen utformas på ett sätt som något skiljer sig från fiskelagens. Bestämmelserna som gäller beslag med stöd av enskild fiskerätt (47 § tredje och femte stycket fiskelagen) har i fiskevårdslagen placerats i en egen paragraf och beslagsbestämmelsen i övrigt har av lagtekniska överväganden delats upp på två bestämmelser.

I 49 § första stycket har rätten till beslag utvidgats i enlighet med vad som redan gäller i praxis. Rätten till beslag omfattar nu även beslag av redskap som använts för brott mot denna lag och som anträffas utsatt i vatten.

Utvidgningen i 49 § andra stycket, dvs. att det anges även strukturåtgärder för fiskerieringen eller marknadsreglering av fisk och fiskprodukter, är föranledd av att fiskevårdslagen reglerar ett vidare område än fiskelagen genom att den täcker både det område som regleras i fiskelagen och det som regleras i lagen om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

49 § tredje stycket innehåller ett särskilt stadgande om att såvitt avser brott mot bestämmelser om fiske har även fisketillsynsmän, förutsatt att de getts förordnande enligt 36 § tredje stycket, sådan befogenhet. Stycket är nytt och föranlett av att utvidgningen av det övervakningsbara området som skett i andra stycket inte ska gälla fisketillsynsmän. Dessa ska nämligen liksom tidigare endast ha till uppgift att övervaka efterlevnaden av bestämmelser om fiske.

50 § första stycket motsvarar 47 § fjärde stycket i nu gällande fiskelag och 50 § andra stycket motsvarar 47 § sjätte stycket i nu gällande fiskelag.

Bestämmelserna behandlas i betänkandets avsnitt 9.2.11 under rubriken Beslag.

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.

I fiskevårdslagen har den reglering som rör beslag med stöd av enskild rätt placerats i en egen bestämmelse. Detta är en lagteknisk åtgärd som inte ska medföra någon ändring i sak.

Första stycket motsvarar 47 § tredje stycket i nu gällande fiskelag och ska tillämpas på samma sätt.

Andra stycket motsvarar 47 § femte stycket i nu gällande fiskelag och ska även det tillämpas på motsvarande sätt.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 9.2.11 under rubriken Beslag.

Husrannsakan

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

Paragrafen är ny.

Bestämmelsen innebär att det införs en specialbestämmelse om husrannsakan i fiskevårdslagen. Bakgrunden till detta är att rättegångsbalkens regler om husrannsakan inte längre är tillämpliga eftersom fängelse har tagits bort från straffskalan för samtliga brott i fiskevårdslagen. Bestämmelsen utgör undantag från huvudregeln att det för husrannsakan krävs att fängelse ska kunna följa på brottet, men avviker inte från de rättsliga kraven i övrigt enligt rättegångsbalken.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 9.2.11 under rubriken Husrannsakan.

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.

Paragrafen motsvarar 49 § i nu gällande fiskelag och ska tillämpas på motsvarande sätt.

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.

Paragrafen motsvarar 50 § i nu gällande fiskelag och ska tillämpas på motsvarande sätt.

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.

Paragrafen motsvarar med viss ändring 50 a § i nu gällande fiskelag.

Dock medför en ändring i överträdelsebeskrivningarna i bilagan till den nya fiskeförordningen att huvudparten av de allvarliga överträdelser av den gemensamma fiskeripolitiken som enligt fiskelagen är belagda med sanktionsavgift återförs till det straffrättsliga systemet.

Med termen yrkesmässigt fiske återknyts till definitionen i 5 § fiskevårdslagen och ändringen ska inte innebära någon ändring i sak.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 9.2.13.

56 § Sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt 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.

Paragrafen motsvarar 50 b § i nu gällande fiskelag och ska tillämpas på motsvarande sätt.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 9.2.13.

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 förut-sättningarna att besluta om avgift var uppfyllda får beslut om sank-tionsavgift inte längre fattas.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 50 c och 50 f §§ i nu gällande fiske-lag.

Ändringen i *första stycket* är föranledd av en strävan att det inte länge ska anges i lagtexten vilka myndigheter som har olika befogenheter enligt lagen. I stället anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om sanktionsavgift. Vilken denna myndighet är anges i fiskeförordningen. Ändringen är föranledd av lagtekniska överväganden och avsikten är inte att det ska ske någon ändring i sak.

I *andra stycket* har bestämmelserna om preskription som finns i 50 f § i nu gällande fiskelag placerats i en ny andra mening. Änd-ringarna är endast språkliga och placeringen föranledd av lagtekniska överväganden.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 9.2.13.

58 § Ett beslut om sanktionsavgift får, när det har vunnit laga kraft, verk-ställas enligt utsökningsbalken.

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

Paragrafen motsvarar 50 d § (första stycket) och 50 g § (andra stycket) i nu gällande fiskelag och ska tillämpas på samma sätt. Av lagtekniska överväganden har de två bestämmelserna i fiskevårds-lagen förts samman till en.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 9.2.13.

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

Paragrafen motsvarar 50 e § i nu gällande fiskelag och ska tillämpas på samma sätt.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 9.2.13.

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.

Paragrafen motsvarar med vissa ändringar 50 h § första stycket i nu gällande fiskelag. Bestämmelsen har anpassats efter den nya terminologin i fiskevårdslagen där det endast finns en typ av tillstånd, fiskelicens, vilket kan vara knutet till såväl fysisk person som till juridisk.

I paragrafen regleras permanent återkallelse av fiskelicens. Ändringen innebär dels att lagen anpassas till den nya terminologin men också att möjligheten att återkalla fiskelicens utvidgas till att även kunna ske om någon i den verksamhet vilken licensen avser vid upprepade tillfällen fällt till ansvar för brott mot bestämmelser om fiske. Dessutom införs en möjlighet att återkalla fiskelicensen om licensinnehavaren inte längre uppfyller de krav som ställs i 8 § fiskevårdslagen. Mycket kan hända under den femårsperiod som en fiskelicens är giltig. Om t.ex. licensinnehavaren är ett aktiebolag och aktierna säljs kan detta innebära att kraven för att få fiskelicens inte längre är uppfyllda. Fiskelicensen kan då återkallas med stöd av bestämmelsen trots att dess giltighetstid inte har löpt ut. Punkten 2 kan även användas i andra fall då kraven i 8 § inte längre är uppfyllda under en fiskelicens giltighetsperiod.

Den utvidgade möjligheten till återkallelse av fiskelicens som införs i paragrafen innebär att en fiskelicens kan återkallas på grund av gärningar begångna av annan än den som är licensinnehavare. Innan licensen återkallas på grund av brott begångna av annan än licensinnehavaren får en bedömning göras om huruvida denne haft kännedom om överträdelserna och om det är rimligt att innehavaren av licensen på detta sätt hålls ansvarig för dem. Om innehavaren av licensen är en juridisk person får bedömningen avse de som är ansvariga enligt allmänna bolagsrättsliga regler.

Bemyndigandet finns i 62 §.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 9.2.14.

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 överträdelser 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.

Paragrafen motsvarar med vissa ändringar 50 h § andra till fjärde stycket i nu gällande fiskelag. Bestämmelsen har anpassats efter den nya terminologin i fiskevårdslagen där det endast finns en typ av tillstånd, fiskelicens, vilket kan vara knutet till såväl fysisk person som till juridisk.

Ändringen i *första stycket* är föranledd av den nya terminologin i fiskevårdslagen. Liksom i 60 § har möjligheten att återkalla fiskelicens utvidgats. Återkallelse kan numera även ske när det i den verksamhet vilken fiskelicensen avser finns någon som har gjort sig skyldig till något av de i 1–2 uppräknade beteendena. Vidare har möjligheten att återkalla fiskelicens då någon har begått allvarlig överträdelse som lett till sanktionsavgift plockats bort. Detta är en följd av att sådana allvarliga överträdelser har återförts till det straffrättsliga systemet och inte längre ska kunna föranleda sanktionsavgift.

Vad gäller den utvidgade möjligheten till återkallelse av fiskelicens som införs i första stycket hänvisas till vad som sagts ovan under 60 §.

Bemyndigandet finns i 62 § fiskevårdslagen.

Övriga ändringar är språkliga.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 9.2.14.

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.

Första stycket motsvaras i huvudsak av 50 h § femte stycket och *andra stycket* är nytt.

I *första stycket* anges att beslut enligt 60 eller 61 § meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Vilken denna myndighet är framgår av fiskeförordningen. Ändringen är föranledd av lagtekniska överväganden och är inte avsedd att innebära någon ändring i sak.

Andra stycket är nytt. Genom detta införs en möjlighet att dra in antalet dagar för fiske. Om förvaltande myndighet har beslutat att en licensinnehavare har ett visst antal dagar att fiska i ett visst område och denne licensinnehavare får sin fiskelicens återkallad eller begränsad kan dessa dagar dras in.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 9.2.14.

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

Paragrafen motsvarar i huvudsak 50 i § i nu gällande fiskelag.

Ändringen är föranledd av en strävan att det inte länge ska anges i lagtexten vilka myndigheter som har olika befogenheter enligt lagen. I stället stadgas att avgiften ska beslutas av den myndighet regeringen bestämmer. Vilken denna myndighet är anges i fiskeförordningen. Ändringen är föranledd av lagtekniska överväganden och avsikten är inte att det ska ske någon ändring i sak.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 9.2.13.

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.

Innehållet i paragrafen motsvarar 36 § i den nu gällande fiskelagen och ska tillämpas på samma sätt. I fiskevårdslagen har däremot en annan systematik än i fiskelagen använts. Med anledning av detta har

de bemyndiganden som inte direkt hör samman med och därför inte behövs i anslutning till andra bestämmelser samlats i slutet 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.

Paragrafen ska i huvudsak motsvara 51 § i nu gällande fiskelag med viss språklig modernisering.

I *första stycket* anges att länsstyrelsens beslut överklagas hos den myndighet regeringen bestämmer. Ändringen är föranledd av en strävan att det inte länge ska anges i lagtexten vilka myndigheter som har olika befogenheter enligt lagen. Vilken denna myndighet är anges i fiskeförordningen.

Ändringen i *andra stycket* är föranledd av att det inte endast är Fiskeriverket och länsstyrelsen som fattar beslut enligt denna lag. Även t.ex. Kustbevakningen fattar sådana beslut. Med övriga myndigheter avses här alla myndigheter, utom länsstyrelsen som särregleras i första stycket, som kan fatta beslut enligt denna lag eller enligt bestämmelser som meddelas med stöd av lagen.

Övriga ändringar i första och andra stycket är föranledda av lagtekniska överväganden och språklig modernisering. Avsikten är inte någon ändring i sak.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 9.2.15.

Kommentar till övergångsbestämmelser

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 §.

Innebörden i övergångsbestämmelserna *punkten 2* är följande: 8 § fiskevårdslagen ersätter tidigare krav om yrkesfiskelicens och fartygstillstånd. Fartygstillståndet regleras dock bara i Fiskeriverkets föreskrifter. Yrkesfiskelicensen gäller enligt 30 § fiskelagen under en femårsperiod. Jag anser inte att de som beviljats yrkesfiskelicens före 1 januari 2012 ska kunna behålla bara denna licens under en femårsperiod, eftersom det skulle innebära att det skulle dröja alltför länge innan den nya lagen med dess miljökrav i 8 § skulle få genomslagskraft. Det är dock rimligt med en viss övergångsperiod inte minst på grund av att det skulle vara praktiskt omöjligt att alla skulle behöva ha tillgång till fiskelicens redan från den 1 januari 2012. Jag har bestämt denna övergångsperiod till två år från det att lagen började gälla. Inom denna tid måste alltså alla söka fiskelicens.

En följd av detta blir då också att kravet om fiskelicens i 19–20 och 23–24 §§ kan börja gälla först den 1 januari 2014. Fram till den tidpunkten är det alternativt tillräckligt med tidigare krav om fartygstillstånd. Skälet till att bara fartygstillstånd och inte yrkesfiskelicens kan vara ett alternativt krav är att den tidigare lagen om överlåtbara fiskerättigheter var utformad på det sättet.

Enligt 9 § i fiskevårdslagen gäller att den som bedriver yrkesmässigt fiske på allmänt vatten med fiskelicens har rätt att använda fasta och rörliga redskap. Under övergångstiden fram till 2014 ska det som alternativt vara tillräckligt med yrkesfiskelicens.

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.

Innebörden av övergångsbestämmelsen i *punkten 5* är att överträdelser som skett före ikraftträdandet av fiskevårdslagen ska lagföras enligt fiskelagen eller lag (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Detta gäller dock endast så länge inte de allmänna straffrättsliga principerna säger något annat. I 1 kap. 1 § BrB stadgas att ”Brott är

en gärning som är beskriven i denna balk eller i annan lag eller författning och för vilken straff som sägs nedan är föreskrivet.” Denna princip, legalitetsprincipen, är sedan 1994 lagfäst i brottsbalken. Principen har dock även annat lagstöd. I artikel 7 mom. 1 av Europarådets konvention den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, vilken gäller som lag enligt lagen (1994:1219), stadgas: ”Ingen må fällas till ansvar för någon gärning eller underlåtenhet, som vid tidpunkten för dess begående icke utgjorde ett brott enligt inhemsk eller internationell rätt. Ej heller må högre straff utmätas än vad som var tillämpligt vid tidpunkten för den brottsliga gärningens begående.” I regeringsformen 2 kap. 10 § 1 st stadgas att ”Straff eller annan brottspåföljd får icke åläggas för gärning som icke var belagd med brottspåföljd, när den förövades. Ej heller får svårare brottspåföljd åläggas för gärningen än den som var föreskriven då. Vad nu sagts om brottspåföljd gäller även förverkande och annan särskild rättsverkan av brott.” Den princip, som kommit till uttryck i konventionen, i regeringsformen och i brottsbalken, brukar uttryckas med den latinska sentensen *nullum crimen sine lege* (= intet brott utan lag). I svensk rätt uttalas principen inte endast i regeringsformen 2:10 utan också i BrB:s promulgationslag 5 § första st. (lagen (1964:163) om införandet av brottsbalken), som äger tillämplighet på straffrättens hela område. Det stadgas i stycket att ingen må dömas för gärning för vilken ej var stadgat straff när den begicks.

Förbudet mot retroaktiv lagstiftning gör att de nya straffbestämmelser som införs i fiskevårdslagen inte kan tillämpas på gärningar begångna innan fiskevårdslagens ikraftträdande. Av 5 § andra stycket i brottsbalkens promulgationslag 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 ger uttryck för den lindrigaste lagens princip. Att straffskalan har ändrats i fiskevårdslagens straffbestämmelser så att vissa gärningar där straffskalan tidigare innehöll fängelse numera endast innehåller böter väcker frågan om hur övergångsbestämmelserna bör se ut. Formellt sätt är böter att se som ett lindrigare straff än fängelse. Detta bör normalt få genomslag bakåt i tiden. Det är dock min uppfattning att när det gäller fiskevårdslagens straffbestämmelser är lämpligast att inte ge dessa tillbakaverkande effekt. Det finns inte heller något formellt hinder mot att i en övergångsbestäm-

melse göra undantag från 5 § andra stycket i brottsbalkens promulgationslag.

I förarbetena till införandet av administrativa sanktioner på yrkesfiskets område angav Lagrådet följande.

Enligt Lagrådets mening finns det skäl att vid prövningen av lämpligheten av den föreslagna ordningen beträffande gärningar som begåtts före ikraftträdande närmare än som skett i remissen beröra när förutsättningar föreligger för en övergångsbestämmelse som innebär att lagstiftaren, utöver vad som tidigare har skett, gör undantag från huvudregeln om lindrigaste lagens princip. Enligt Lagrådets mening kan en sådan bedömning ta sin utgångspunkt i de motiv som föranlett lagändringen. Om skälet till lagändringen inte är en förändrad syn på vad som är straffbart utan i stället önskemålet om en annan och mera effektiv sanktionsform, faller motiven för en tillämpning av den lindrigaste lagens princip bort. Mot denna bakgrund får den föreslagna övergångsbestämmelsen enligt Lagrådets mening godtas.

(Prop. 2007/08:107 s. 66).

Regeringen föreslog mot bakgrund av vad Lagrådet anfört att ett sådant undantag skulle göras.

Den ändrade straffskalan i fiskevårdslagen är inte avsedd att vara en strafflindring utan tvärtom är en straffskärpning avsedd. Fängelse har heller aldrig, såvitt jag kunnat se, utdömts för fiskebrott enligt fiskelagen. Det är därför min uppfattning att lindrigaste lagens princip inte gör sig särskilt starkt gällande vad gäller straffbestämmelserna i fiskevårdslagen. Övergångsbestämmelserna bör därför innehålla ett undantag från 5 § andra stycket i brottsbalkens promulgationslag.

11.2 Förslaget till förordning (2012:00) om fiskevård

Utredningen föreslår en helt ny fiskeförordning, eftersom jag föreslår så pass många ändringar i den befintliga förordningen att det inte är möjligt att hantera som ändringar. Samtidigt kommer ändå mycket från den tidigare förordningen att överföras i med endast mindre justeringar. Det gäller exempelvis hela kapitel 3 om marknadsreglering på fiskets område, eftersom det inte utretts av utredningen. Jag har även valt att kommentera de förändringar som gjorts i förordningen, trots att det inte är sedvanligt att kommentera förordningar och inte heller är ett krav. Jag menar dock att det med hänsyn till regelverkets omfattning och komplexitet är nödvändigt, eftersom förändringarna annars är mycket svåra att förstå.

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.

Ändringen är en språklig anpassning av förändringen i 2 § fiskevårdslagen.

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.

Som framgår av 13 § fiskevårdslagen och 9.1.10 ska bilagan till fiskelagen tillsvidare flyttas till förordningen. De centrala bestämmelserna om handredskapsfiske tas dock bort i bilagan och framgår i stället direkt av fiskevårdslagen. Vidare följer även den grundläggande rätten till s.k. frifiske av 13 § 2 stycket fiskevårdslagen. Det som därmed följer av bilagan är geografiska anvisningar och redskapsbegränsningar. Från något håll har ifrågasatts om det med hänsyn till 8 kap. regeringsformen är möjligt att flytta bilagan till förordningen. Enligt 8 kap. 3 § regeringsformen gäller att ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden meddelas genom lag. Av 8 kap. 7 § regeringsformen följer dock att regeringen utan hinder av 3 § efter bemyndigande i lag i förordning kan meddela föreskrifter om fiske. Dessutom menar jag att den grundläggande rätten till frifiske följer av 13 § andra stycket fiskevårdslagen, den är bara kompletterad med detaljerade geografiska anvisningar i bi-

lagen. Vidare sker den förändringen att alla ostron utom japanska jätteostron är förbehållet fiskerättsägaren.

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.

Den ursprungliga bestämmelsen i 2 § fiskeförordningen blir med fiskevårdslagens nya systematik överflödig. I förslaget till den nya lagen anges vem som har rätt att använda fasta redskap. Det är enligt 12 § fastighetsägaren på enskilt vatten och enligt 9 § den som bedriver yrkesmässigt fiske med fiskelicens. En prövning om vem som får använda fasta redskap blir därmed överflödig. I stället följer rätten att använda fasta redskap av lagen. Länsstyrelsen måste dock även fortsättningsvis ha kontroll över placeringen av de fasta redskapen. Därför måste den som vill använda sig av fasta redskap även fortsättningsvis söka tillstånd. Sådant tillstånd krävs liksom tidigare på allmänt vatten. Att sätta ut fasta redskap på enskilt vatten är liksom tidigare fritt. Länsstyrelsens prövning ska alltså endast omfatta placeringen. Jag har övervägt om inte detta av förenklingsskäl skulle kunna integreras i den konsekvensbedömningen för miljön som ska ske enligt 8 § fiskevårdslagen av Fiskeriverket. Som framgått är konsekvensbedömningen för miljön av redskap ett viktigt inslag i denna prövning. Genom att placeringen av de fasta redskapen även fortsättningsvis ska bedömas av länsstyrelserna blir det en form av dubbelprövning. Från Fiskeriverkets och länsstyrel-

sernas sida har det dock uppgetts att den lokala kännedomen är en viktig faktor vid bedömningen av de fasta redskapens placering.

Vidare regleras i 2 § även sträckning av fasta redskap. I den tidigare fiskelagens 11 och 12 §§ reglerades sträckning av fasta redskap från enskilt vatten ut i allmänt vatten. Dessa bestämmelser ska gälla oförändrat, men jag anser att bestämmelserna på grund av sin detaljkaraktär bättre hör hemma i förordningen än i ramlagen. Språkligt sett har ordalydelsen i 11 § moderniserats. Bemyndigandet för det finns i fiskevårdslagens 35 §.

3 och 4 §§ ersätter 26 § fiskevårdslagen. Bemyndigandet för det finns också i 35 § fiskevårdslagen. Paragrafen har förenklats och förtydligats. Med annat fiske avses förstås fiske som bedrivs av annan än den som förfogar över det fasta redskapet. Det anges nu uttryckligen att 100-metersregeln gäller på allmänt vatten och för det s.k. frifisket på enskilt vatten. Kopplingen till korrekt märkning har tagits bort, eftersom det enligt min mening saknar betydelse. Vidare har även "utan lov" tagits bort, det har saknats bestämmelse om vem som skulle kunna utfärda dispensen i fiskelagen. Därmed borde även den delen av bestämmelsen sakna betydelse.

3–4 §§ Upphävda

Enligt min uppfattning blir 3–4 §§ i fiskeförordningen överflödiga. I fiskevårdslagen anges uttryckligen i 10, 11 och 13 §§ i vilken utsträckning utländska medborgare får fritidsfiska. Reglerna är förenliga med EU-rätten. När det gäller yrkesfiskare finns det nedan i 19 § bestämmelser om anknytning. Även dessa har utarbetats med hänsyn tagen till EU-rätten. Att därutöver ha särskilda regler om rätt till fiske för utländska medborgare är överflödigt.

Föreskrifter för fisket

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

Paragrafen speglar 31 § fiskevårdslagen när det gäller konsekvensbedömning för miljö och utbildning. I 31 § finns även ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om anknytning. I nuläget menar jag dock att det saknas skäl att ge Fiskeriverket bemyndigande att ange före-

skrifter om anknytning. I stället är kraven för anknytning noga angivna i 19 § och frågan är noga utredd av mig, se avsnitt 9.1.15. I 19 § anges också att Fiskeriverket får beakta andra omständigheter. Kraven om anknytningen bygger dock på EU-rätten och kan vid förändring i den även snabbt behöva förändras nationellt. Jag har därför valt att i 31 § fiskevårdslagen ge regeringen möjlighet att om det i framtiden krävs att föreskriva att även Fiskeriverket eller annan myndighet ska möjlighet att meddela föreskrifter.

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.

Paragrafen följer 30 § i fiskevårdslagen. Som framgår av kommentaren till denna är innebörden att Fiskeriverket även fortsättningsvis ska kunna vidta alla nödvändiga fiskevårdsåtgärder. Det ingår också exempelvis som tidigare att meddela föreskrifter för fiskevård som avser förbud mot att behålla fisk som fångats, bearbeta fisk ombord, förvara fisk i sump eller omlasta, föra i land, föra in i landet eller saluhålla fisk. Föreskriften måste dock ytterst ha fiskevård som syfte och gälla fisk från havet eller de angivna sjöarna.

Den bakomliggande tanken är att behovet av fiskevård är varierande och att det är onödigt komplicerat för att inte säga omöjligt att i detalj ange de olika verktygen. Som anges i kommentaren till 30 § fiskevårdslagen ersätter detta bemyndigandet 22 § fiskelagen. Det ersätter i konsekvens därmed också 5 kap 1 § i denna förordning, eftersom den blir överflödig.

§§ 4 och 5 i fiskeförordningen upphävs. De är alltför detaljerade för att höra hemma i förordningen och behöver dessutom ses över. I stället ersätts de av föreskrifter om fiskevård i Fiskeriverkets föreskrifter.

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 fiskeresurserna,
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.

Paragrafen speglar 29 § fiskevårdslagen, se kommentaren till den paragrafen.

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 härör 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.

11 § följer 33 § i fiskevårdslagen som i sin tur ersätter tidigare 20 § 1 stycket i fiskelagen. 2 stycket upphävs eftersom den bestämmelsen blir överflödig. Den ersätts i stället av kravet om konsekvensbeskrivning för miljö enligt 8 § fiskevårdslagen, se vidare kommentarerna till den paragrafen och 9.1.3.

Innehållet i fiskelagens 13 § är flyttad till fiskevårdslagens 10 §, se kommentaren till den.

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 rymnings säkerhet.

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 prövas av Fiskeriverket.

Som framgått av avsnitt 9.1.5 ersätts yrkesfiskelicensen och fartygstillståndet med ett tillståndskrav, fiskelicens. Rubriken yrkesfiskelicens och fartygstillstånd ändras därför till fiskelicens.

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.

Skälen för denna ändring framgår av 9.1.15. 20 § fiskelagen är numera överflödig och används inte enligt uppgift från Fiskeriverket. Den kan därmed upphävas.

Dispenser

20 § Fiskeriverket får medge undantag från redskapsbegränsningen i 10 § fiskevårdslagen 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.

Dispensmöjligheten för länsstyrelsen i 21 § är upphävd som följd av att tidigare 5–6 §§ upphävts. Vidare upphävs dispensmöjligheten för Fiskeriverket i 21 § 1 stycket till följd av att redskapsbegränsningen är flyttad från fiskeförordningen till 10 § fiskevårdslagen. Som framgår av 32 § fiskevårdslagen är syftet att Fiskeriverket ska kunna utöka antalet redskap för den som yrkesmässigt bedriver fisketurism med F-skattesedel. Vidare ska Fiskeriverket liksom tidigare kunna utöka antalet redskap om det finns vetenskapliga skäl eller andra särskilda skäl. Slutligen ska Fiskeriverket förstås alltid

kunna begränsa antalet redskap om fiskevårdsskäl föreligger. Detta följer dock redan av deras allmänna bemyndigande om fiskevård och behöver därför inte anges igen.

Överlåtbara fiskerättigheter

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

Fiskevårdslagens 19–20 §§ bemyndigar till skillnad från den nuvarande lagen om överlåtbara fiskerättigheter regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer i stället för direkt Fiskeriverket. Skälet är förstås att lagen inte ska behöva ändras om ansvarsfördelningen för myndigheter ändras. Det kräver dock i sin tur ett bemyndigande i förordningen som jag inför genom 21 §. Det ska noteras att bemyndigandet tar sikte på 19–20 §§ fiskevårdslagen. Vid godkännandet ska dock verket självfallet även beakta 21 § i lagen, som alltså ger möjlighet att godkänna överlåtelser trots att innehavet överstiger tio procent om det finns särskilda skäl.

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

Paragrafen speglar 23 § fiskevårdslagen.

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

Paragrafen speglar sista meningarna i 23–24 §§ fiskevårdslagen och punkten 3 i 2 § i förordning (2009:867) 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.

3 § Upphävd

Den tidigare 3 § blir överflödig med hänsyn till Fiskeriverkets generella bemyndigande enligt 2 kap. 7 §.

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 med finansieras 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 florin (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 över-sända 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 stöd-ärendet 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. Förordning (2008:128).

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.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 1 § andra stycket i nu gällande fiskeförordning och stöder sig på det allmänna bemyndigandet i 36 § andra stycket fiskevårdslagen.

I övrigt blir motsvarigheten till 5 kap. 1 § i nu gällande fiskeförordning överflödigt med fiskevårdslagens nya systematik och har därför inte flyttats med till den nya fiskeförordningen. Se vidare kommentarerna till 30 och 36 §§ fiskevårdslagen och 2 kap. 4 § fiskeförordningen.

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.

Paragrafens *första stycke* motsvarar med en språklig anpassning till terminologin i den nya fiskevårdslagen 5 kap. 1 a § i nuvarande fiskeförordningen.

Andra stycket är nytt. Kustbevakningen har anfört att myndigheten i dagsläget lämnar mycket information till Fiskeriverket efter önskemål från Fiskeriverket. Kustbevakningen har vidare anfört att dess sekretessbestämmelser gör att det i princip alltid är möjligt att

överlämna de efterfrågade handlingarna men att myndigheten rent faktiskt måste göra en sekretessprövning i varje enskilt fall. Kustbevakningen har därför uppgett att den anser att det ska införas en allmän uppgiftsskyldighet från Kustbevakningen till Fiskeriverket. En sådan allmän uppgiftsskyldighet har redan föreslagits av Utredningen om Kustbevakningens befogenheter (SOU 2008:55, s. 107). Utredningen har ansett det lämpligt att införa en sådan bestämmelse och ansluter sig i huvudsak vad gäller utformningen och placeringen av detta stycke till det förslag som Utredningen om Kustbevakningens befogenheter har lämnat.

För Kustbevakningens del innebär detta att denna bestämmelse täcker in det som regleras i 5 kap. 1 e § i nu gällande fiskeförordning.

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.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 1 b § i nu gällande fiskeförordning.

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.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 1 c § i nu gällande fiskeförordning.

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

Paragrafen motsvarar 5 kap. 1 d § i nu gällande fiskeförordning.

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).

Paragrafen motsvarar i huvudsak 5 kap. 1 e § i nu gällande fiskeförordning. Kustbevakningens uppgiftsskyldighet regleras däremot i 5 kap. 2 § nya fiskeförordningen och har därför utgått från uppräknningen i denna paragraf.

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.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 5 kap. 1 f § i nu gällande fiskeförordning.

I *första stycket* har skyldigheten för en domstol att sända kopia på dom utsträckts till att gälla även Kustbevakningen. Kustbevakningen har anfört att myndigheten i dagsläget får domar skickade till sig från Fiskeriverket men att detta bygger på verkets goda vilja. Kustbevakningen har vidare anfört att myndigheten har stort behov av att få dessa domar skickade till sig. Utredningen har ansett det lämpligt att utsträcka allmän domstols skyldighet att skicka en kopia till att omfatta även Kustbevakningen.

Enligt fiskevårdslagen ska äldre bestämmelser tillämpas på överträdelse som skett före fiskevårdslagens ikraftträdande. Om en dom har beslutats enligt äldre bestämmelser efter det att denna förordning har trätt i kraft ska även en sådan dom expedieras enligt denna bestämmelse.

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.

Paragrafen är ny.

Paragrafen har införts på grund av fiskevårdslagens övergripande bemyndigandeparagraf i 36 § första stycket fiskevårdslagen. Eftersom

avsikten med fiskevårdslagen är att myndighetsnamn inte ska anges i lagen utan i förordningen krävs en ny bestämmelse i förordningen som korresponderar med den nya paragrafen i fiskevårdslagen. Var och en av de fyra tillsynsmyndigheterna utövar kontroll inom sitt verksamhetsområde. Här används samma begrepp som i 5 kap. 5 § i nu gällande fiskeförordning där Kustbevakningen bemyndigas att inom sitt verksamhetsområde kontrollera bestämmelser om fiske. Myndighets verksamhetsområde framgår av instruktionen för respektive myndighet. De myndigheter som på detta sätt utses till tillsynsmyndigheter är desamma som redan tidigare utövat tillsyn och kontroll över bestämmelser om fiske. Avsikten är alltså inte någon förändring i sak utan endast lagtekniska överväganden.

Paragrafen ersätter 5 kap. 3 § i nu gällande fiskeförordning. Detta eftersom 39 § i fiskevårdslagen, som motsvarar 35 § fiskelagen, utnyttjar den allmänna bemyndigandeparagrafen i 36 § i förening med 5 kap. 8 § fiskevårdsförordningen till att ge bemyndigande gällande föreläggande och förbud. Med fiskevårdslagens nya systematik blir därför motsvarighet till 5 kap. 3 § i förordningen överflödigt och ska inte finnas med i den nya förordningen.

Paragrafen ersätter även 5 kap. 5 § i nu gällande fiskeförordning eftersom det som regleras i den paragrafen täcks in av det allmänna bemyndigandet för Kustbevakningen i 36 § första stycket fiskevårdslagen i förening med 5 kap. 8 § fiskevårdsförordningen. Med fiskevårdslagens nya systematik blir därför även 5 kap. 5 § i nu gällande fiskeförordningen överflödigt.

9 § Fisketillsynsman förordnas av länsstyrelsen.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 2 § i nu gällande fiskeförordning.

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 §.

Paragrafen motsvarar i vissa delar 5 kap. 4 § första stycket andra meningen i nu gällande fiskeförordning. Det som regleras i *första meningen* i 5 kap. 4 § första stycket i fiskeförordningen täcks in av det allmänna bemyndigandet för Fiskeriverket i 36 § första stycket fiskevårdslagen i förening med 5 kap. 8 § i nya fiskeförordningen och första meningen blir därför överflödigt. Landningskontrollen ska

däremot ligga kvar på Fiskeriverket varför andra meningens bör följa med till den nya förordningen.

Andra meningens är ny och införs på grund av den nya bestämmelsen i 5 kap. 11 §. Myndighetsutövning mot enskilda ska inte längre kunna överlåtas från en myndighet till en annan genom överenskommelser. Fiskeriverket ska dock ha det övergripande ansvaret för sådan kontroll som regleras i 5 kap. 10 § även om den till viss del utförs av annan myndighet. För en mer utförlig beskrivning hänvisas till betänkandets avsnitt 9.2.2.

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.

Paragrafen ersätter 5 kap. 4 § andra stycket i nu gällande fiskeförordning.

Eftersom fiskevårdslagen inte innehåller någon motsvarighet till 4 § andra stycket lag om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ska även motsvarigheten till 5 kap. 4 § andra stycket i nu gällande fiskeförordning ändras. Utredningens avsikt är att det i vart fall av förordning ska framgå vilken myndighet som utövar myndighetsutövning mot enskilda. 5 kap. 11 § har utarbetats i enlighet med Fiskeriverkets uppgifter om hur verket använder motsvarande bestämmelse i fiskeförordningen. Stöd finns i bemyndigandet i 36 § första stycket fiskevårdslagen. För en mer utförlig beskrivning hänvisas till betänkandets avsnitt 9.2.2.

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.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 6 § i nu gällande fiskeförordning.

Fiskeriverkets bemyndigande stöder sig på 36 § andra stycket i fiskevårdslagen. Det bemyndigandet täcker nämligen in det som tidigare fanns i 8 § lag om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

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 förut-sättningarna för utbetalning av stöd är uppfyllda.

Paragrafen motsvarar 5 kap. 7 § i nu gällande fiskeförordning.
Bemyndigandet finns i 36 § andra stycket fiskevårdslagen.

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.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 6 kap. 1 § första stycket i nu gällande fiskeförordning.

Utredningens avsikt är att det i vart fall av förordning ska framgå vilken myndighet som utövar myndighetsutövning mot enskilda. Mot bakgrund av detta innehåller inte fiskevårdslagen någon motsvarighet till 4 § andra stycket lag om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Därför ska även motsvarigheten till 6 kap. 1 § andra stycket i nu gällande fiskeförordning utgå. För en mera utförlig beskrivning se betänkandets avsnitt 9.2.2.

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

Paragrafen är ny.

Paragrafen är föranledd av införandet av bestämmelsen i 41 § femte stycket i fiskevårdslagen. I denna stadgas att "Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska i föreskrifter ange vilka EU-förordningar som avses i första stycket och, i fråga om EU-förordningar som gäller i mer än ett år, även ange vilka artiklar som avses." Eftersom utredningen har strävat efter att myndighetsnamn inte ska anges i lagen krävs denna kompletterande bestämmelse i förordningen.

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.

Paragrafen motsvarar med vissa ändringar 6 kap. 2 b § (första stycket) och 6 kap. 2 c § (del av andra stycket) i nu gällande fiskeförordning.

I paragrafen har det som tidigare reglerades i 6 kap. 2 b och 2 c §§ lagts ihop till en bestämmelse. I andra stycket är ena delen ny jämfört med motsvarande bestämmelse i den nuvarande fiskeförordningen. *Andra stycket* korresponderar i den delen med 57 § första stycket i fiskevårdslagen och har införts eftersom det inte längre anges myndighetsnamn i lagen.

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

Paragrafen motsvarar 6 kap. 2 d § i nu gällande fiskeförordning.

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.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 6 kap. 2 a § i nu gällande fiskeförordning.

Tredje stycket är nytt. Detta har införts på grund av utredningens målsättning att inte ange myndighetsnamn i lagen. Bestämmelsen korresponderar med 63 § i fiskevårdslagen.

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.

Paragrafen motsvarar i huvudsak 6 kap. 2 § i nu gällande fiskeförordning och korresponderar med 64 § i fiskevårdslagen.

Ändringen i första stycket är föranledd av fiskelagens nya terminologi där yrkesfiskelicens och fartygstillstånd ersatts av ett tillstånd, fiskelicens. Dessutom har godkännande av ansökan om tillstånd att fiska i utländsk zon utgått som en följd av att 2 kap. 20 § i nu gällande fiskeförordning inte flyttats med till den nya förordningen mot bakgrund av att den numera är överflödigt och enligt uppgift från Fiskeriverket inte används.

Återkallelse av fiskelicens och varning

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

Paragrafen är ny.

Paragrafen har tillkommit på grund av att det inte längre anges myndighetsnamn i lagen. Bemyndigandet finns i 62 § fiskevårdslagen. Bestämmelsen är avsedd att täcka in både de beslut som täcks av 62 § första stycket och de som täcks av 62 § andra stycket. Även rubriken är ny jämfört med nuvarande fiskeförordningen.

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.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 3 § (första stycket) och 6 kap. 3 a § (andra stycket) i nu gällande fiskeförordning. Bestämmelserna har av lagtekniska överväganden lagts samman till en paragraf i den nya fiskevårdsförordningen.

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

Paragrafen motsvarar 6 kap. 3 b § i nu gällande fiskeförordning.

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.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 4 § i nu gällande fiskeförordning.

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.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 5 § i nu gällande fiskeförordning.

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.

Paragrafens första stycke är nytt och andra stycket motsvaras av 6 kap. 6 § andra stycket i nu gällande fiskeförordning.

Första stycket har införts på grund av utredningens strävan att inte ange myndighetsnamn i fiskevårdslagen. Bestämmelsen korresponderar med 65 § första stycket fiskevårdslagen. Bestämmelsens andra stycke motsvarar 6 kap. 6 § andra stycket i nu gällande fiskeförordning.

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

Paragrafen motsvarar 6 kap. 6 § första stycket i nu gällande fiskeförordning. Paragrafen gäller överklagande av beslut enligt fiskeförordningen. 6 kap. 12 § första stycket kan inte ersätta den del som rör länsstyrelsen eftersom den bestämmelsen rör överklaganden av beslut enligt fiskevårdslagen eller föreskrifter meddelade med stöd av den lagen.

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.

Paragrafen motsvarar 6 kap. 7 § i nu gällande fiskeförordning.

Verkställighetsföreskrifter

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

Paragrafen motsvarar 6 kap. 8 § i nu gällande fiskeförordning.

Övergångsbestämmelser

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.

Kommentar till Bilaga 1 till Förslag till förordning (2012:00) om fiskevård

I denna bilaga framgår de ändringar utredningen föreslår. Förändringarna är tre.

1. För det första regleras handredskapsfisket på enskilt vatten i fiskevårdslagens 14 och 15 §§. Det betyder därmed att bestämmelserna om handredskapsfiske i bilagan blir överflödiga och upphävs därmed, se vidare kommentaren till dessa paragrafer.

2. Vid *Skånes västra kust och vid kusten i Hallands län samt Göteborgs och Bohus län* är det tillåtet att fiska med fasta redskap. Tidigare krävdes det tillstånd för detta. Sådant fick enligt 2 kap. 2 § fiskeförordningen bara beviljas den som bedrev yrkesmässigt fiske eller om det annars förelåg särskilda skäl. Som en anpassning till den nya fiskevårdslagen krävs det nu fiskelicens enligt 8 § fiskevårdslagen.

3. Vid samma kust som under punkt 2 har ostron varit förbehållet fiskerättsägaren. Det betyder som jag utvecklat i 9.1.10 att även de japanska jätteostronen är förbehållna fiskerättsägaren enligt den gällande lagstiftningen. Jag föreslår dock att de i framtiden inte ska vara det.

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.

Område	Tillåtna redskap	Tillåtna fiskslag	Särskilda bestämmelser
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.

Område	Tillåtna redskap	Tillåtna fiskslag	Särskilda bestämmelser
	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.

Område	Tillåtna redskap	Tillåtna fiskslag	Särskilda bestämmelser
	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 fiskelicens enligt 8 § fiskevårdslagen.
I Väneren	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.
	Årev 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.

Område	Tillåtna redskap	Tillåtna fiskslag	Särskilda bestämmelser
I Mälaren			
I Norra Björkfjärden, Prästfjärden, Södra Björkfjärden och Hovgårdsfjärden. Fjärdarna skall anses begränsade mot Gripsholmsviken av räta linjer från Hagskär 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 Hjälmarén			
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	

Kommentar till Bilaga 2 till Förslag till förordning (2012:00) om fiskevård

Bilagan har uppdaterats med anledning av de nya EU-förordningar som har antagits sedan den senast ändrades. EU-förordningar som upphört att gälla har tagits bort från listan. Fiskeriverket har den 16 februari 2010 lämnat förslag till ändring av bilagan till Jordbruksdepartementet. Utredningen har tagit del av denna uppdatering och i viss mån anpassat sig till detta förslag. När det gäller föreslagna uppdateringar har dessa gjorts utifrån förutsättningen att angivna EU-förordningar har trätt i kraft i sin helhet vilket inte samtliga har gjort i skrivandets stund (april 2010). De ändringar i bilagan som beror på utredningens förslag är införandet av en beloppsgrens i överträdelsebeskrivningarna, samt den differentierade skalan för överträdelser enligt punkt 3 och 6.

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.

Kommentar: Nu gällande fiskeförordnings sanktionssystem har lett till att vissa överträdelser som är så allvarliga att de borde falla under det straffrättsliga systemet har belagts med sanktionsavgift. Med en tydligt angiven beloppsgräns i överträdelsebeskrivningarna återförs de mest allvarliga överträdelserna till det straffrättsliga systemet och bestraffas enligt 41 § fiskevårdslagen. Här har vi valt att använda oss av det allmänt vedertagna prisbasbeloppet som uppräknas varje år. Prisbasbeloppet regleras i 1 kap. 6 § lag (1962:381) om allmän försäkring. Ett belopp som motsvarar ett halvt prisbasbelopp har bedömts vara ett lämpligt belopp för att återföra de allvarligaste överträdelserna till det straffrättsliga systemet. Går uppkommen skada eller eventuell vinst inte att uppskatta får överträdelsen anses falla under beloppsgränsen och inom det sanktionsrättsliga systemet. Se vidare avsnitt 9.2.13 i betänkandet.

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 före-

- bygga, 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.

Kommentar: Se kommentaren till punkten 1.

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.

Kommentar: Se kommentaren till punkten 1.

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.

Kommentar: Se kommentaren till punkten 1.

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.

Kommentar: Se kommentaren till punkten 1.

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 fiskeloggbok 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.

Kommentar: Se kommentaren till punkten 1.

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.

Kommittédirektiv



En ny fiskelagstiftning

Dir.
2007:125

Beslut vid regeringssammanträde den 4 oktober 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska lämna förslag till en förändrad fiskelagstiftning. Förslagen ska syfta till att ge förutsättningar för ett hållbart nyttjande av fiskeresurserna som gynnar näringsverksamheten och fritidsfisket samt den biologiska mångfalden. Den huvudsakliga framtida regleringen av fisket ska utformas som en fiskevårdslag. I uppdraget ingår också att beakta behovet av regelförändringar och en effektivisering av lagföringen vid brott mot fiskelagstiftningen. Utredaren ska utarbeta fullständiga förslag till de författningsändringar som övervägandena föranleder.

Bakgrund

Regelverket för fisket består dels av såväl EG:s förordningar, vilka är direkt tillämpliga i medlemsstaterna, och dels av nationell lagstiftning med utgångspunkt i fiskelagen (1993:787).

EU:s gemensamma fiskeripolitik, som reformerades år 2002, omfattar bevarande, förvaltning och utnyttjande av akvatiska levande resurser, vattenbruket samt beredning och avsättning av produkter från fiske och vattenbruk. Syftet är att säkerställa att ett nyttjande av levande akvatiska resurser sker på ett hållbart sätt i ekonomiskt, miljömässigt och socialt hänseende. För att uppnå detta ska fiskeriförvaltningen utgå från ekosystemansatsen, tillämpa försiktighetsprincipen och utnyttja bästa tillgängliga teknik samt utgå från vetenskapliga bedömningar. Detta ska ge förutsättningar för en effektiv fiskeverksamhet som tar hänsyn till konsumentens intressen inom ramen för en ekonomiskt lönsam och

konkurrenskraftig fiske- och vattenbruksnäring vilket ger en rimlig levnadsstandard för dem som är beroende av fisket.

Fiskelagen reglerar rätten till fiske och fiskets bedrivande inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon. I de fall som anges särskilt gäller lagen även svenskt havsfiske utanför den ekonomiska zonen. Enligt fiskelagen får regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, utfärda föreskrifter vilka förbjuder eller begränsar fiske i vissa avseenden samt om vilken hänsyn fisket ska ta för att skydda miljön. Regeringen har i huvudsak lämnat föreskriftsrätten vidare till Fiskeriverket. Nästan samtliga nationella detaljföreskrifter om fiske finns därför samlade i Fiskeriverkets författningssamling, FIFS. Även miljöbalken ger möjlighet att reglera fisket ur bevarande- eller restaureringsperspektiv men som princip gäller att fiskelagstiftningen bör användas vid förvaltning av fisket.

Fiskelagen har som en följd av medlemskapet i EU ändrats ett antal gånger. Fiskeriverket har vidare lämnat ytterligare förslag till modernisering av fiskelagstiftningen.

Skärpta straffbestämmelser på fiskets område infördes genom ändringar i fiskelagen (prop. 2002/03:41, bet. 2002/03: MJU16, rskr. 2002/03:173). Dessa ändringar innebar att straffen för överträdelse skärptes i flera avseenden. Straffmaximum för normalbrott höjdes från fängelse i sex månader till ett år. En bestämmelse om grovt brott infördes, enligt vilken fängelse i högst två år kan utdömas. Vidare tillkom bestämmelser om återkallelser av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd på viss tid samt om varning och en särskild avgift för otillåtna fångster.

Utredningsbehov

Fiskelagen tar sin utgångspunkt i och reglerar i första hand rätten till fiske. I de delar som avser fiskevård och resursvård innehåller lagen i huvudsak bemyndiganden att vidta åtgärder. Den svenska fiskeripolitiken är numera tydligt inriktad mot ett ekologiskt hållbart nyttjande av fiskeresursen. Samtidigt är det viktigt att även målen om ett ekonomiskt och socialt hållbart nyttjande beaktas och möjliggör en ekonomiskt lönsam näringsverksamhet vilket kan bidra till regional utveckling. Fiskelagen behöver därför anpassas efter vad de nationella behoven och gemenskapsrätten kräver. Som jämförelse kan nämnas att målet för den reviderade gemensamma

fiskeripolitiken, som började gälla under år 2003, innebär att levande akvatiska resurser ska utnyttjas på ett hållbart sätt i ekonomiskt, miljömässigt och socialt hänseende. Nationellt kan jämförelser göras med både skogsvårdslagen (1979:429) och miljöbalken vilka båda har portalparagrafer som klargör att målsättningen är ett hållbart nyttjande. Motsvarande paragraf saknas i nuvarande fiskelag.

Mot denna bakgrund finns ett behov av en ny fiskelagstiftning. En sådan ska reglera verksamheter inom fiske och vattenbruk vilket direkt eller indirekt påverkar fiskbestånd och den akvatiska miljön. Lagen ska inom ramen för bibehållna eller restaurerade ekosystem reglera dessa verksamheter så att de ger bästa möjliga långsiktiga avkastning. Det långsiktiga målet om att de kommersiella fiskbestånden inom ovan given ram ska byggas upp till en optimal nivå är gemensamt för en framtida lönsam näringsverksamhet, fritidsfiske och hållbar utveckling.

Under senare år har många av de inom EU kommersiellt nyttjade fiskbestånden minskat samtidigt som allt effektivare fångstmetoder tillämpas. Mot den bakgrunden bedrivs inom EU:s fiskeriförvaltning ett aktivt arbete med kontinuerligt ökande miljöhänsyn för att skapa ett hållbart nyttjande. Detta har medfört förändringar av den övergripande gemenskapslagstiftningen, särskilt genom de nya systemen för t.ex. tillståndsgivning, fiskeansträngningsreglering, fördelningen av fiskemöjligheter samt kontrollverksamhet för medlemsstaterna. Dessutom är det troligt att medlemsstaterna får 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. Genom detta ställs krav på en mer flexibelt utformad fiskelagstiftning. Därtill kommer att en effektivare lagföring vid överträdelse av fiskebestämmelser är en av EU prioriterad fråga. EU-kommissionen har riktat kritik mot att överträdelse av fiskelagstiftningen inte beivras i tillräckligt hög grad av svenska myndigheter.

I en dom den 9 februari 2005 (NJA 2005 s. 33) fann Högsta domstolen 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. Det finns därför anledning att se över fiskelagens bestämmelser om straff och särskild rättsverkan i syfte att identifiera eventuella otillåtna blan-

kettstraffstadganden och överväga behovet av författningsändringar.

I regeringens skrivelse Vissa fiskeripolitiska frågor m.m. (skr. 2005/06:171, bet. 2005/06:MJU27, rskr. 2005/06:391) har bedömningen gjorts att man bör se över möjligheterna att låta Kustbevakningen bedriva förundersökning avseende vissa fiskebrott i syfte att möjliggöra en effektivare lagföring. Med stöd av regeringens bemyndigande den 25 januari 2007 har en särskild utredare tillkallats med uppdrag att göra en översyn av regleringen av Kustbevakningens befogenheter (Fö 2007:02). Genom beslut denna dag har regeringen gett utredaren i uppdrag att i tillägg till sitt ursprungliga uppdrag utreda möjligheten att ge Kustbevakningen rätt att bedriva förundersökning avseende vissa fiskebrott. Vidare har regeringen låtit utreda möjligheterna att införa administrativa sanktioner på yrkesfiskets område (SOU 2007:20). Förslagen syftar till att påskynda och effektivisera hanteringen vid överträdelse av fiskebestämmelserna genom att ge möjlighet till administrativa sanktioner utan föregående domstolsförfarande.

Såväl inom den gemensamma fiskeripolitiken som inom den svenska fiskepolitiken har ett ökat fokus successivt lagts på en ökad samverkan mellan förvaltare, forskare, olika kategorier fiskande och andra intressenter och ett ökat inflytande för brukare och intressenter. Under åren 2004–2006 har Fiskeriverket haft i uppdrag att leda och samordna ett antal pilotprojekt som syftar till att utveckla en lokal eller regional samförvaltning av fisket (dnr Jo2006/3424). I sin avrapportering av detta arbete har Fiskeriverket pekat på ett antal juridiska frågeställningar vilka bör analyseras för det fortsatta arbetet med samförvaltning i Sverige. En viktig fråga är hur stort inflytande som kan eller bör ges till ett samförvaltningsorgan för att syftet och målsättningen med ett ökat deltagande och brukaransvar ska uppnås.

En annan aspekt av ett ökat brukaransvar och den enskilde fiskarens möjligheter att själv styra sitt fiske inom ramen för gällande fiskeregler är det uppdrag Fiskeriverket redovisat avseende en ändrad reglering av det pelagiska fisket, dvs. fiske efter sill, makrill, tobis etc. Även här pekar myndigheten på behov av analys av de rättsliga förutsättningarna, särskilt avseende vissa skattemässiga konsekvenser och om lagens systematik avseende licenser, fartygstillstånd och andra tillstånd samt kopplingarna mellan fiskeföretaget och innehavaren av fartygstillståndet, vilket i dag måste vara en fysisk person.

Fiskevården i en större del av våra svenska inlandsvatten sker inom ramen för särskilda fiskevårdsområden. Dessa styrs i första hand av lagen (1981:553) om fiskevårdsområden.

Den svenska regeringen har satt som mål att de svenska företagens administrativa kostnader för samtliga statliga regelverk ska minska med minst 25 procent under en period av 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. Detta syftar till att minska företagens administrativa kostnader med 25 procent till år 2012.

Det är angeläget att nya regelverk utformas enkelt men ändå uppnår sitt syfte lika effektivt. Om regelverket utformas på ett enklare och mer ändamålsenligt sätt kan företagen ägna mer tid och resurser till att driva och utveckla sin verksamhet och därigenom bidra till ökad tillväxt och sysselsättning. Detsamma kan i viss mening också gälla för utformningen av den nya fiskevårdslagstiftningen.

Uppdraget

Utredaren ska se över den svenska fiskelagstiftningen och utarbeta förslag till en ny fiskevårdslag som inom ramen för bibehållna ekosystem ska syfta till ett långsiktigt hållbart nyttjande av fiskeresurserna vilket gynnar näringsverksamheten och fritidsfisket. Den nya lagstiftningen bör återspegla nu gällande mål för såväl den svenska som den gemensamma fiskeripolitiken.

I sitt arbete bör utredaren beakta den internationella havsrätten, relevant EG-rätt, särskilt den gemensamma fiskeripolitiken samt EU:s miljö- och vattenpolitik, liksom regeringens arbete med landsbygdsstrategin och det miljöpolitiska arbetet, särskilt havsmiljöarbetet och miljömålsarbetet samt politiken för global utveckling. Utredaren ska vidare undersöka vilka möjligheter det finns att ta större regional hänsyn vid fördelning av fiskerättigheter i samband med stöd, tillstånd och licenser, att säkra ett lokalt inflytande i fiskeriförvaltningen, att skapa skilda former av samförvaltning, samt att öppna för nya samarbetsformer för fiskeriförvaltning, fredningsområden, fiskeriövervakning och fiskerikontroll. Samtidigt ska även behovet av andra förändringar beaktas, som principen

om bästa tillgängliga teknik, miljökonsekvensbedömningar vid fiske etc. Dessutom ska utredas hur utbildningskrav kan anges för fiskelicens samt hur möjligheten att införa licens för t.ex. fisketurismen ska utformas.

Utredaren ska vidare i syfte att åstadkomma ett väl fungerande regelverk ägna särskild uppmärksamhet åt samspelet mellan fiskelagens bestämmelser om straff och särskild rättsverkan och fiskelagstiftningens olika normgivningsbemyndiganden. I denna del av uppdraget ingår att identifiera eventuella otillåtna blankettstraffstadganden i fiskelagen och i det sammanhanget överväga behovet av författningsändringar.

Utredaren ska vidare överväga vilka åtgärder som ytterligare kan vidtas för att effektivisera lagföringen av brott mot fiskelagstiftningen utöver de förslag som lämnats av utredningen om Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område (SOU 2007:20) och den fråga om möjlighet för Kustbevakningen att bedriva förundersökning i fråga om vissa fiskebrott som omfattas av uppdraget till Utredningen om Kustbevakningens befogenheter (Fö 2007:02).

Vidare ska utredaren göra en översyn av lagen (1981:553) om fiskevårdsområden och de bestämmelser i lagen (1957:390) om fiskearrenden och i förordningen (1998:1343) om stöd till fiskevården som rör fiskevårdsområden. Lagen om fiskevårdsområden behöver ändras för att bättre stämma överens med fiskelagen och med nuvarande politiska inriktning mot miljöhänsyn. Utredaren bör undersöka om det går att förenkla reglerna för bildande och förvaltning av fiskevårdsområden samt vidare överväga behovet av och möjligheterna till fördelning mellan medlemmarna av ett eventuellt ekonomisk överskott från fiskevårdsområden. En utgångspunkt för detta arbete ska vara utformningen av lagen (2000:592) om viltvårdsområden samt beakta de författningsförslag och slutsatser rörande lagen om fiskevårdsområden, som utarbetats av Utredningen om det fria handredskapsfisket (SOU 2001:82).

Utredaren ska överväga om förslagen till ny fiskelagstiftning föranleder några förändringar i systematiken i lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Utredaren ska ta ställning till om bestämmelserna i den lagen bör föras över till den nya fiskevårdslagen.

I uppdraget ligger också att beakta Fiskeriverkets förslag om, samt Regeringskansliets beredningar av, modernisering av fiskelagen (dnr Jo2002/1494, Jo2005/2326) samt förslagen i rapporterna om Regional och lokal samförvaltning av fiske (dnr Jo2006/3424),

Situationen och utvecklingen av bildandet av fiskevårdsområden i Sverige (dnr Jo2006/2401) och Ändrad reglering av det pelagiska fisket (dnr Jo2007/1917). Utredaren ska vidare följa beredningen inom Regeringskansliet av förslagen från utredningen om Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område (SOU 2007:20).

Utredaren ska utarbeta fullständiga förslag till de författningsändringar som övervägandena föranleder. Förslaget bör vara så utformat att dess konstruktion och verkan är lätt att tillämpa för verksamhetsutövare, tillsynsmyndigheter och allmänhet. Vidare ska förslagen vara utformade på ett sådant sätt att den administrativa hanteringen för verksamhetsutövarna förenklas utan att syftet med regleringen urholkas. Vid utformningen av förslagen ska utredaren ta hänsyn till regeringens mål att minska de administrativa kostnaderna för företaget.

Redovisning av uppdraget

En konsekvensbedömning ska göras för samtliga förslag. Utredaren ska för samtliga förslag analysera såväl de samhällsekonomiska och finansiella konsekvenserna som konsekvenserna för uppfyllelsen av miljömålen. Kostnader och intäkter för staten, kommuner eller andra berörda ska redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten och kommunerna ska utredaren presentera förslag till finansiering enligt gällande finansieringsprinciper. Vad gäller redovisning av förslagens konsekvenser för företagen ska utredaren samråda med Näringslivets regelnämnd. Utredaren ska vidare samråda med Utredningen om Kustbevakningens befogenheter (Fö 2007:02) och Havsmiljöutredningen (M 2006:05) samt med berörda organisationer och myndigheter, särskilt med Fiskeriverket, Naturvårdsverket och Kustbevakningen.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2008.

(Jordbruksdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Fiskelagsutredningen
(Jo 2007:03)**

**Dir.
2009:44**

Beslut vid regeringssammanträde den 13 maj 2009

Ändrade villkor för redovisning av uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 4 oktober 2007 gav jordbruksministern en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag till en förändrad fiskelagstiftning (dir. 2007:125). Enligt tilläggsdirektiv den 29 april 2008 (dir. 2008:47) och den 12 mars 2009 (dir. 2009:13) ska uppdraget slutredovisas senast den 15 juni 2009.

Inom EU diskuteras för närvarande en ny förordning om reglerna för fiskerikontroll och sanktioner. Beslut förväntas under år 2009 och bör beaktas i förslaget till ny fiskelagstiftning. Utredningstiden bör därför förlängas.

Villkoren för redovisningen av utredarens uppdrag ändras. De delar som avser en översyn av lagen (1981:553) om fiskevårdsområden och de bestämmelser i lagen (1957:390) om fiskearrenden och i förordningen (1998:1343) om stöd till fiskevården som rör fiskevårdområden ska delredovisas senast den 15 juni 2009. I övriga delar ska utredaren slutredovisa uppdraget senast den 31 mars 2010.

(Jordbruksdepartementet)

Fiskelagen och miljöbalken i skyddade områden – behovet av en lagvalsbestämmelse

Diskussionsunderlag för Fiskelagsutredningen
Anna-Lena Rosengården
Stockholm 2009-11-23

Innehållsförteckning

1	Gällande lagstiftning	754
1.1	Möjligheter att skydda arter, bestånd och områden.....	754
1.2	Fiskelagens och miljöbalkens förhållande till varandra och till andra lagar.....	756
2	Svårigheter med dagens regler och möjligheter till förbättringar	759
2.1	Fiskeriverkets och Naturvårdsverkets synpunkter och erfarenheter.....	759
2.2	Frågornas aktualitet – miljö kvalitetsmålen.....	761
2.3	Olikheter mellan fiskelagen och miljöbalken och möjligheter till samverkan mellan lagarna.....	762
2.4	EG-rättsliga förutsättningar.....	764
2.5	Fiskelagens nuvarande lagvalsbestämmelse.....	764
3	Slutsatser	765

Fiskelagen och miljöbalken i skyddade områden – behovet av en lagvalsbestämmelse

I Fiskelagsutredningens arbete har frågan om vad som ska gälla beträffande fiske inom skyddade områden tagits upp. Ska fiskelagens eller miljöbalkens bestämmelser ha företräde inom områden som skyddats genom beslut enligt 7 kap. miljöbalken?

Fiskeriverket anser att om det fordras ingripanden mot fiskeverksamheter, bör det ske med stöd av fiskelagen. Enligt Fiskeriverket bör fiskelagen ha företräde framför miljöbalken inom skyddade områden, och verket har föreslagit att det i den nya fiskevårdslagen införs en lagvalsparagraf som diskussionsvis skulle kunna ha en lydelse liknande denna.

Denna lag ska tillämpas i första hand när det gäller att skydda fiskbestånd och naturen i övrigt mot verksamheter inom fiske och vattenbruk.

I fråga om sådant art- och områdesskydd som inte går att införa med stöd av denna lag gäller föreskrifter som meddelats 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.

I denna rapport lämnas en redovisning av nu gällande bestämmelser i fiskelagen och miljöbalken som är av vikt för frågan om reglering av fiske i skyddade områden samt bestämmelser som reglerar det nuvarande förhållandet mellan miljöbalken och fiskelagstiftningen. Frågornas aktualitet belyses genom riksdagens beslutade miljö kvalitetsmål. Vidare redovisas problem som uppkommit vid den praktiska tillämpningen av gällande bestämmelser och något om förutsättningarna för att komma till rätta med dessa. Rapporten avslutas med författarens slutsatser.

I rapporten behandlas enbart förhållandet mellan fiskelagstiftningen och miljöbalken. Fisket regleras också till stor del genom EG-rätt som ligger utanför dessa lagstiftningar. Eventuella konflikter mellan den svenska lagstiftningen och EG-rätten behandlas inte här.

Fiskelagsutredningens arbete ska leda till ett förslag till förändrad fiskelagstiftning. Denna rapport utgår från bestämmelserna i den nu gällande lagstiftningen och tar inte hänsyn till de eventuella ändringar som kan bli följden av utredningens arbete.

Dokumentet har inte granskats av någon annan än författaren och är avsett som ett diskussionsunderlag för Fiskelagsutredningen.

1 Gällande lagstiftning

1.1 Möjligheter att skydda arter, bestånd och områden

Både fiskelagen och miljöbalken ger möjlighet att på olika sätt skydda geografiska områden, fiskbestånd och enskilda arter. Det är Fiskeriverket som har ansvaret för att utfärda föreskrifter i dessa avseenden enligt fiskelagen, medan det främst är Naturvårdsverket, länsstyrelserna och kommunerna som har ansvar när det gäller miljöbalkens regler om skyddade områden. Reglerna redovisas närmare i det följande.

Fiskelagen (1993:787) ger genom 19 och 20 §§ bemyndiganden till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter till skydd för fiske- och naturvård.

Föreskrifter meddelade med stöd av 19 § ska avse fiskevården och fiskets bedrivande och får förbjuda eller begränsa bland annat

- fisket med avseende på vilken fisk som får fångas,
- användningen av fiskefartyg, fiskemetoder eller fiskeredskap,
- fiske inom vissa områden eller för vissa ändamål.

Föreskrifterna meddelade med stöd av 20 § första stycket ska gälla vilken hänsyn som ska tas till naturvårdens intressen vid fiske. Dessa föreskrifter får inte vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras.

Bestämmelserna enligt 19 § syftar således till att skydda fiskeintresset – för att exempelvis förvalta fiskbestånd på ett lämpligt sätt – och ger möjlighet till långtgående förbud och begränsningar. Lagens 20 § som syftar till att i stället skydda naturvårdsintresset ger inte möjlighet till sådana långtgående begränsningar av fisket. Av propositionen till fiskelagen (prop. 1992/93:232) framgår att avsikten med denna bestämmelse är att inom ramen för fiskelagstiftningen skapa möjligheter att skydda känslig natur och att harmonisera bestämmelserna på detta område med övrig lagstiftning för areella näringar. I den mån föreskrifter meddelade av fiskevårdsskäl (19 §) ger tillräckligt skydd för naturvårdsintressena ska bemyndigandet enligt 20 § inte utnyttjas.

Fiskelagstiftningen innehåller inte några bestämmelser om ersättning vid regleringar som inskränker möjligheten till fiske.

Med stöd av 19 och 20 §§ fiskelagen har regeringen genom förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen, i det följande kallad fiskeförordningen, överlåtit till Fiskeriverket att meddela föreskrifter både till skydd för fiskevården (2 kap. 7 §) och

till skydd för naturvården (2 kap. 12 §). Förordningen innehåller inte något krav på att Fiskeriverket ska samråda med andra myndigheter inför utfärdandet av föreskrifter till skydd för fiskevården eller naturvården. Det är bara i de fall Fiskeriverket beslutar om en analys av vilken inverkan en fiskemetod eller utsättandet av en fiskart har på miljön som Naturvårdsverket ska ges tillfälle att yttra sig.

Med stöd av bemyndigandena i fiskeförordningen har Fiskeriverket meddelat föreskrifter, bland annat om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön (FIFS 2004:36) och om fiske i sötvattensområdena (FIFS 2004:37). I dem anges exempelvis ett antal arter som är fredade och inte får fiskas, fredningstider – dvs. tider under året då vissa arter inte får fiskas inom vissa områden, och fredningsområden – områden med fiskeförbud eller på annat sätt begränsat fiske. Föreskrifterna reglerar också med vilka metoder fiske får bedrivas vad gäller arter och/eller geografiska områden.

Miljöbalken (1998:808) innehåller i 7 kap. regler för skydd av geografiska områden. De olika typer av områden som regleras och där bestämmelser om fisket också skulle kunna aktualiseras är

- nationalpark
- naturreservat
- kulturresevat
- biotopskyddsområde
- djur- och växtskyddsområde
- miljöskyddsområde
- särskilda skyddade områden (Natura 2000-områden)

De olika typerna av områdesskydd och vilka myndigheter som utfärdar bestämmelser beträffande dem har tidigare redovisats i rapporten *Miljöbalken*. En presentation ur fiskerättsligt perspektiv. I samma rapport redovisas också bestämmelserna om artskydd i 8 kap. miljöbalken samt artskyddsförordningen (2007:845).

Miljöbalken innehåller också i 31 kap. regler om ersättning till fastighetsägare på grund av beslut om olika slag av områdesskydd som innebär att mark tas i anspråk eller att pågående markanvändning avsevärt försvåras. Bestämmelserna kan aktualiseras vid begränsning av fiske i enskilt vatten i samband med skydd av områden enligt 7 kap. miljöbalken.

Genom nationalparksförordningen (1987:938) har regeringen beslutat att avsätta vissa områden som nationalparker. Naturvårdsverket

meddelar efter samråd med länsstyrelsen föreskrifter om bland annat inskränkningar i rätten att använda mark eller vatten i nationalparken.

Det är också regeringen som förklarar naturområden som Natura 2000-områden eller särskilda skyddade områden (7 kap. 28 § miljöbalken; se rapporten Miljöbalken. En presentation ur fiskerättsligt perspektiv.).

Förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m., i det följande kallad områdesskyddsförordningen, innehåller ytterligare bestämmelser om skydd av områden enligt 7 kap. miljöbalken.

Enligt områdesskyddsförordningen är det Naturvårdsverket som har det centrala ansvaret för områdesskydd. Riksantikvarieämbetet har dock det centrala ansvaret för kulturresevat. Vidare kan Skogsstyrelsen förklara vissa typer av områden som biotopskyddsområden och skogsvårdsstyrelsen har det centrala ansvaret för dessa områden. I länet ansvarar länsstyrelsen för områdesskyddet, utom när det gäller sådana biotopskyddsområden skogsvårdsstyrelsen svarar för. Kommunen ansvarar dock för det områdesskydd som den har förordnat om.

Av områdesskyddsförordningen framgår att myndigheter som enligt 7 kap. miljöbalken fattar beslut om ett sådant områdesskydd som berör fiske och vattenbruk ska samråda med Fiskeriverket innan beslutet fattas (25 a §). Beslut om att förklara ett område som naturreservat eller annat slag av skyddat område (utom regeringens beslut om nationalparker och Natura 2000-områden) och beslut om föreskrifter för sådana områden ska sändas till Fiskeriverket om det inte uppenbart saknar betydelse för myndigheten (28 §). Fiskeriverket får överklaga beslut som rör frågor som avses i 7 kap. miljöbalken (40 §). Det är regeringen som prövar överklaganden av detta slag (18 kap. 1 § miljöbalken).

1.2 Fiskelagens och miljöbalkens förhållande till varandra och till andra lagar

En fråga som aktualiseras genom Fiskeriverkets förslag att införa en lagvalsregel i den omarbetade fiskerilagstiftningen är vilka regler som i dag styr hur miljöbalken och fiskelagen förhåller sig till varandra.

Fiskelagen har följande bestämmelser i 3 § första och andra styckena.

Denna lag skall inte tillämpas i den mån den strider mot föreskrifter om Torne älvs fiskeområde eller föreskrifter som har meddelats 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.

Paragrafens första stycke innebär enligt propositionen till fiskelagen (prop. 1992/93:232, s. 62) inskränkningar i lagens tillämpningsområde. Rätten till fiske enligt fiskelagen kan således begränsas av miljöbalkens bestämmelser om skyddade områden eller arter. Om det meddelats föreskrifter enligt den då gällande naturvårdslagen, numera 7 eller 8 kap. miljöbalken, har sådana föreskrifter företräde (prop. 1992/93:232, s. 68). Paragrafens andra stycke är en upplysning om bestämmelserna om tillståndsplikt i Natura 2000-områden. Dessa bestämmelser kan träffa verksamheter och åtgärder som också regleras av fiskelagen.

I propositionen (1997/98:90) om följdlagstiftning till miljöbalken anges särskilt beträffande ändringar i fiskelagen till följd av miljöbalken, att en hänvisning till miljöbalken i första stycket är nödvändig för att föreskrifter meddelade med stöd av balken – exempelvis föreskrifter för naturreservat – ska gå före fiskelagens bestämmelser (s. 275).

I fiskeförordningen finns också kopplingar till artskyddsförordningen som utfärdats med stöd av miljöbalken. Exempelvis anges i 2 kap. i fiskeförordningen där föreskrifter om fisket behandlas, att bestämmelser i den förordningen inte ska tillämpas om det strider mot bestämmelser i artskyddsförordningen eller föreskrifter som meddelats med stöd av den (2 kap. 1 § fiskeförordningen). Fiskeförordningen innehåller också uttryckliga förbud mot att fiska vissa arter som anges i artskyddsförordningen (2 kap. 5 § fiskeförordningen) och att fiska vissa av arterna som anges i artskyddsförordningen på visst sätt (2 kap. 6 § fiskeförordningen).

Miljöbalkens förhållande till andra lagar framgår av dess 1 kap. 3 § som har följande lydelse:

I fråga om verksamhet som kan orsaka skada eller olägenhet för människors hälsa, miljön eller andra intressen som skyddas enligt miljöbalken tillämpas utöver balken även bestämmelser i annan lag.

Såvitt gäller skydd mot ohälsa och olycksfall i arbete samt i sådana hänseenden i övrigt som huvudsakligen avser arbetsmiljön tillämpas bestämmelserna i arbetsmiljölagen (1977:1160).

Bestämmelsen innebär att miljöbalken och andra lagar som har betydelse på miljöområdet gäller parallellt, utom när det gäller arbetsmiljön, där arbetsmiljölagen har företräde framför miljöbalken. Miljöbalken gäller således parallellt med ett stort antal andra lagar som har betydelse på miljöområdet. Förutom fiskelagen kan exempelvis även nämnas lagar som väglagen, luftfartslagen och skogsvårdslagen. Att lagarna gäller parallellt innebär att bestämmelserna i båda lagarna ska uppfyllas – det är inte någon som har företräde framför den andra.

Frågan om miljöbalkens förhållande till andra lagar behandlas i propositionen (1997/98:90, s. 146 ff) om följdlagstiftning till miljöbalken. Där anges bland annat att ”Vissa bestämmelser i miljöbalken är av en sådan art att de ska iakttas, oavsett vad som stadgas i den andra lagen. Detta gäller t.ex. föreskrifter för skyddade områden, meddelade med stöd av 7 kap. miljöbalken.” (s. 148). Vidare anförs också att ”Miljöbalken gäller på andra lagars område, oavsett om detta anges eller inte anges i olika lagar.” (s. 149).

I 8 kap. 1 § första stycket miljöbalken finns ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om förbud i syfte att skydda vilt levande djurarter. I andra stycket anges att det gäller särskilda bestämmelser om att döda eller fånga vilt levande djur av viss art, när åtgärden är att hänföra till jakt eller fiske. Enligt kommentaren till miljöbalken (Miljöbalk. En kommentar, Bertil Bengtsson m.fl., Norstedts blå bibliotek) innebär detta att en tillämpning av 8 kap. 1 § miljöbalken blir aktuell huvudsakligen i fråga om kräldjur, groddjur, insekter och andra ryggradslösa djur. Den kan också åberopas till skydd mot sådana åtgärder beträffande fisk som inte innebär fiske, t.ex. att man tar bort fiskars rom.

Av 7 kap. 5 § miljöbalken följer att det i ett beslut om att bilda naturreservat ska anges de inskränkningar i rätten att använda mark- och vattenområden som behövs för att uppnå syftet med reservatet, såsom bland annat förbud mot fiske. Samma bestämmelse gäller även för kulturreservat och naturminne.

På samma sätt följer av 7 kap. 12 § miljöbalken, som gäller djur- och växtskyddsområden, att om det utöver förbud enligt 8 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken och begränsningar enligt fiskelagstiftningen behövs särskilt skydd för en djur- eller växtart inom ett visst område, får länsstyrelsen eller kommunen meddela föreskrifter som inskränker rätten till fiske.

Huvudregeln är således att miljöbalken gäller parallellt med andra lagar på miljöområdet, och att exempelvis jakt och fiske kan regleras

genom miljöbalkens bestämmelser om områdesskydd, även om det finns speciallagsstiftning beträffande jakt och fiske. (Se prop. 1997/98:45, del 2 s. 10.) Det är också vanligt att föreskrifter om nationalparker liksom föreskrifter om naturreservat innehåller regler som förbjuder eller begränsar såväl fiske som jakt, skogsavverkning och annat nyttjande av naturtillgångar som även regleras genom lagstiftning vid sidan av miljöbalken (Jämför jaktlagen [1987:259], skogsvårdslagen [1979:429] osv.).

2 Svårigheter med dagens regler och möjligheter till förbättringar

2.1 Fiskeriverkets och Naturvårdsverkets synpunkter och erfarenheter

Fiskeriverket har motiverat behovet av en lagvalsregel som skulle ge fiskelagen företräde framför miljöbalken inom skyddade områden med att den nya fiskelagstiftningen måste utformas så att det inte blir möjligt att låta fiskeintresset stå tillbaka till förmån för naturvårdsintresset. Från användarsynpunkt är det också angeläget att fiskebestämmelser går att återfinna i fiskelagstiftningen. Fiskeriverket lyfter vidare fram att det är nödvändigt att fiskeregleringar stäms av mot de regler som gäller internationellt för fiske genom konventioner och EG-rättslig reglering. Möjligheterna att genom miljöbalkens bestämmelser skydda biotoper och fiskbestånd är otillräckliga. Det är viktigt att beakta att många fiskbestånd inte är stationära och att skyddet för dem därför inte kan knytas till geografiska områden. Fisk skiljer sig från andra naturresurser genom att den inte är fastighetsanknuten. Det är Fiskeriverket som ansvarar för värden av fiskebestånden.

Naturvårdsverket har motsatt sig en lagvalsregel eftersom en sådan skulle urholka miljöbalkens möjligheter till områdesskydd. Det övergripande ansvaret för vilka bestämmelser som behövs inom ett skyddat område måste ligga hos de myndigheter som beslutar om området. Bestämmelserna måste också kunna omfatta fisket som en av de verksamheter som kan påverka syftet med områdesskyddet. Frågan om lagvalsbestämmelse gäller vilken myndighet som ska ta initiativ och ha sista ordet när det gäller områdesskydd. Det skydd som kan skapas genom miljöbalkens bestämmelser är mer långsiktigt än föreskrifter meddelade med stöd av fiskerilagstiftningen. Fisket

påverkar naturvårdsintresset även på annat sätt än bara genom att påverka fiskbestånden.

Fiskeriverket och Naturvårdsverket pekar båda på att det funnits tillämpningssvårigheter vid reglering av fiske inom skyddade områden eftersom gränsdragningen mellan lagstiftningarna är oklar. På senare tid har det gjorts ansträngningar att samordna arbetet på de båda verken när det gäller fiske inom skyddade områden.

Exempelvis har Naturvårdsverket efter samråd med Fiskeverket givit ut den vägledande rapporten *Skydd av marina miljöer med höga naturvärden* (rapport 5739, oktober 2007). Den vänder sig bland annat till länsstyrelser och kommuner i deras arbete med områdeskydd. I rapporten anförs att frågan om vilken lagstiftning som ska väljas för att reglera fisket bör bedömas från fall till fall. Utgångspunkten vid reservatsbildande enligt miljöbalken bör vara att överväga om inte samma resultat redan uppnås eller kan uppnås med fiskelagstiftningen. Samrådsskyldigheten enligt 25 a § områdesskyddsförordningen framhålls som ett viktigt instrument för att på ett tidigt stadium diskutera denna fråga med Fiskeriverket.

På senare tid har på västkusten avsatts skyddade områden i marina miljöer genom beslut om Kosterhavets nationalpark (beslutad år 2009) och Kungsbackafjordens naturreservat (beslutat år 2005). Både Fiskeriverket och Naturvårdsverket har positiva erfarenheter av arbetet med dessa områden och anser att de tjänar som goda exempel på hur lagstiftningarna har samordnats. I båda fallen har reglering med stöd av miljöbalken kompletterats med föreskrifter beträffande fisket som meddelats med stöd av fiskelagen.

Det har slutligen på initiativ av Fiskeriverket och Naturvårdsverket tillsatts en arbetsgrupp med representanter från de båda verken och länsstyrelserna. Gruppen har till uppgift att gå igenom regleringen av skyddade områden där det kan finnas konflikt mellan naturvårdsintresset och fiskeintresset och se över vilka förändringar som kan behövas. Gruppen ska finna en systematik för arbetet och tillämpa den i några pilotfall. Arbetet kan ses som en vidareutveckling av den vägledande rapporten *Skydda av marina miljöer med höga naturvärden*.

2.2 Frågornas aktualitet – miljö kvalitetsmålen

Av de av riksdagen beslutade sexton miljö kvalitetsmålen (prop. 2004/05:150) är det framför allt två som har betydelse för fisk och fiske inom skyddade områden. Det är 8. Levande sjöar och vattendrag, samt 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård.

Ett av delmålen för 8. Levande sjöar och vattendrag är Skydd av natur- och kulturmiljöer. Senast år 2005 ska berörda myndigheter ha identifierat och tagit fram åtgärdsprogram för särskilt värdefulla natur- och kulturmiljöer som behöver ett långsiktigt skydd i eller i anslutning till sjöar och vattendrag. Senast år 2010 ska minst hälften av de skyddsvärda miljöerna ha ett långsiktigt skydd och fördelas jämnt mellan de fem vattendistrikten. Minst 15 fiskefria områden ska finnas i varje vattendistrikt.

Av Miljömålsrådets hemsida (www.miljomal.se) framgår att rådet anser att delmålet inte är möjligt att nå. Rådet bedömer att skydd behövs för cirka 180 naturmiljöer och att takten med åtgärder i dessa områden är för låg. Rådet anser även att arbetet med att bilda fiskefria områden går för långsamt och att målet om totalt 75 områden inte kommer att nås.

Ett av delmålen för 10. Hav i balans samt levande kust och skärgård är att minst 50 procent av skyddsvärda marina miljöer och minst 70 procent av kust- och skärgårdsområden med höga natur- och kulturvärden ska ha ett långsiktigt skydd senast år 2010. Senast år 2005 ska ytterligare fem, och senast år 2010 därutöver ytterligare fjorton, marina områden vara skyddade som naturreservat och tillsammans utgöra ett representativt nätverk av marina naturtyper. Därutöver ska ett område med permanent fiskeförbud inrättas till 2006 för utvärdering till 2010 samt ytterligare tre områden med permanent fiskeförbud (kustnära och utsjöområden) inrättas till 2010 i vardera Östersjön och Västerhavet för utvärdering till 2015.

Miljömålsrådet bedömer att arbetet med skydd av marina miljöer har gått framåt och att delmålet bedöms möjligt att nå.

2.3 Olikheter mellan fiskelagen och miljöbalken och möjligheter till samverkan mellan lagarna

Miljöbalken och fiskelagen har delvis olika perspektiv på fisk och på och dess behov av skydd.

Miljöbalken syftar till att främja en hållbar utveckling som bygger på insikten att naturen har ett skyddsvärde och att människans rätt att förändra och bruka naturen är förenad med ett ansvar att förvalta naturen väl (1 kap. 1 § miljöbalken). Den utgår således från ett ekologiskt perspektiv och ska tillämpas bland annat så att värdefulla naturmiljöer skyddas och vårdas och så att den biologiska mångfalden bevaras. Miljöbalken har tillkommit som en övergripande och sammanhållen miljöreglering. Den ska tillämpas inom ett stort antal sektorsområden, som vart och ett ofta även regleras genom särskilda lagar. Miljöbalken syftar till att förena social och ekonomisk utveckling med ett effektivt skydd för miljön.

Fiskelagen är den särskilda lag som reglerar fiskeriverksamhet. Den utgår från fisk som en naturresurs med ett ekonomiskt värde som det finns ett intresse av att nyttja och anger regler för en god förvaltning av denna naturresurs. Den har inte som något huvudsyfte att skydda naturvärden som sådana, eller de ekosystem i vilka det ingår fiskbestånd av intresse för fiske. Den syftar främst till att skydda fisket; inte fisken.

I områden som är av intresse att skydda från naturvårdssynpunkt måste fisken ses som en del av ekosystemet, inte enbart som en naturresurs av ekonomiskt intresse att förvalta. Det innebär att det i områden som skyddas enligt miljöbalken måste finnas möjligheter att gå längre än vad fiskelagen ger möjlighet till (20 §) i syfte att skydda naturmiljö och ekosystem. Det måste finnas möjlighet att gå så långt som till förbud, även om det av allmänrättsliga principer – proportionalitetsprincipen – följer att en reglering inte ska vara mer ingripande än vad som fordras för att uppnå syftet.

Enbart fiskelagens bestämmelser är således inte alltid tillräckliga för den reglering som kan behövas inom ett skyddsvärt område. Det är också viktigt att den myndighet som ansvarar för helhetsbedömningarna vid skydd av ett område också kan överväga reglering av fisket som en av de många olika slag av skyddsåtgärder som kan fordras. Det innebär att miljöbalkens regler om skydd av områden också måste kunna få genomslag på fiskeområdet och måste kunna ha företräde framför fiskelagens rätt till fiske.

Samtidigt kan det finnas stora fördelar med att även inom områden som skyddas enligt miljöbalkens bestämmelser, reglera fisket genom en tillämpning av fiskelagstiftningen. Exempelvis ger fiskelagens verktyg möjlighet till en helhetssyn på fiskebestånd som är viktig då det gäller exempelvis vandrande fisk. Eftersom fiskelagen är anpassad efter fiskets behov, kan den regleringen också lättare få genomslag hos fiskare. I områden där regleringen av fisket kan behöva ändras och anpassas genom olika slag av begränsningar kan också fiskelagens reglering vara att föredra då den är lättare att ändra på kort tid.

Det finns inte någon motsättning mellan 19 och 20 §§ fiskelagen å ena sidan och reglerna i 7 kap. miljöbalken å andra sidan. I själva verket kompletterar miljöbalkens och fiskelagstiftningens regler varandra. Behoven skiljer sig åt mellan olika skyddsvärda områden, och det är nödvändigt att i varje enskilt fall välja de regleringsinstrument som är lämpligast. Kosterhavets nationalpark och Kungsbackafjordens naturreservat är exempel där det varit mer rationellt att tillämpa fiskelagens bestämmelser än miljöbalkens för att åstadkomma den begränsningen av fisket som fordrades för områdesskyddet.

Skyddet av miljön är i många fall är komplext, och måste vara ingripande inom flera samhällssektorer. Det är därför viktigt att miljöbalkens övergripande och sammanhållande funktion bibehålls. Det kan ibland också fordras att ett antal olika styrmedel tillämpas, exempelvis reglering enligt flera olika lagar inom olika sektorer. En jämförelse kan göras med de åtgärdsprogram som fordras för att åstadkomma nödvändiga förbättringar i vattenmiljön enligt ramdirektivet för vatten, eller åtgärdsprogram för att nå förbättringar i luftmiljön i hårt belastade stadsmiljöer. Inte heller i dessa fall är miljöbalkens regler ensamma tillräckliga, men det är miljöbalkens regler som måste ge förutsättningarna för den nödvändiga samordningen av insatserna.

Det är inte ovanligt att sektorsmyndigheter vill reglera sina intressen – även i förhållande till miljöskydds- och naturvårdsintressena – helt genom de egna sektorslagarna. En utveckling i den riktningen skulle leda till en utarmning av miljöbalken. Miljöbalken skulle förlora den övergripande och sammanhållna ställning som var en del av syftet med dess tillkomst. Miljöfrågorna kännetecknas av att de överskrider sektorsgränserna. Därför är det viktigt att genom miljöbalken bibehålla det övergripande förhållningssättet.

2.4 EG-rättsliga förutsättningar

Som redovisats inledningsvis behandlas inte i detta dokument några frågor som gäller förhållandet mellan den EG-rättsliga regleringen av fiske och svensk lagstiftning.

Generellt kan dock konstateras att oavsett om det är fiskelagstiftningen eller miljöbalken som tillämpas för att reglera en fråga, får detta inte ske i strid mot EG-rätten. EG-rätten på fiskeområdet, liksom på de områden som gäller naturskydd i sjöar, vattendrag, kustområden och hav – exempelvis fågel- och habitatdirektiven – måste också kunna uppfyllas genom den svenska lagstiftningen. Där har både fiskelagstiftningen och miljöbalken funktioner att fylla.

2.5 Fiskelagens nuvarande lagvalsbestämmelse

Den bestämmelse som nu gäller enligt 3 § första stycket fiskelagen innebär som redovisats ovan en inskränkning av fiskelagen genom att den i vissa sammanhang ger företräde för bestämmelser utfärdade med stöd av miljöbalken.

Fiskelagen reglerar både rättigheter (t.ex. 8–13 §§) och skyldigheter eller begränsningar (t.ex. 19–20 §§), medan miljöbalkens 7 kap. nästan enbart innebär skyldigheter och begränsningar. I den mån fiskelagen ger *rättigheter* till fiske, måste de kunna utsläckas genom bestämmelser utfärdade med stöd av 7 kap. miljöbalken. Även om det generellt finns en rätt att fiska en viss fiskart under vissa tider och med vissa metoder, måste den rätten alltså kunna begränsas inom ett område som skyddats enligt miljöbalkens bestämmelser. I den situationen måste miljöbalkens regler således ges företräde framför fiskelagens.

Samtidigt måste de *skyldigheter och begränsningar* som gäller enligt fiskelagstiftningen gälla parallellt med bestämmelser utfärdade enligt miljöbalken. Om fiskelagens bestämmelser begränsar fisket så att bara vissa tider för fiske eller vissa fiskemetoder godtas, måste dessa regler gälla även inom områden som skyddats enligt miljöbalkens regler.

Rätten till fiske måste således kunna upphävas genom föreskrifter om skyddade områden enligt miljöbalken, lika väl som genom föreskrifter meddelade till skydd för fisket och naturmiljön enligt fiskelagen. Föreskrifter om begränsningar av fiske och skyddsåtgärder i samband med fiske måste däremot kunna gälla samtidigt – parallellt –

med miljöbalkens regler om skyddsåtgärder och begränsningar för att skydda naturmiljön.

Alltså kan 3 § första stycket fiskelagen inte enbart läsas som att miljöbalkens bestämmelser har företräde framför fiskelagens, utan förhållandet mellan lagstiftningarna är mera komplicerat. Det är också så lagarna under senare tid – med de goda exemplen från Kosterhavets nationalpark och Kungsbackafjordens naturreservat – tillämpats.

Möjligen skulle förhållandet mellan fiskelagens rättigheter och skyldigheter å ena sidan och miljöbalkens skyldigheter å den andra bli tydligare om 3 § första stycket fiskelagen formulerades på annat sätt, exempelvis enligt följande.

Utöver vad som följer av denna lag, kan rätt till fiske också begränsas genom bestämmelser utfärdade med stöd av 7 eller 8 kap. miljöbalken.

3 Slutsatser

Det bör inte införas någon ny lagvalsbestämmelse. Svaret på den fråga som ställdes inledningsvis; ”Ska fiskelagens eller miljöbalkens bestämmelser ha företräde inom områden som skyddats enligt 7 kap. miljöbalken” bör vara att skyddsföreskrifter utfärdade med stöd av miljöbalken har företräde framför fiskelagens regler om rätt till fiske, men gäller parallellt med fiskelagens skyddsbestämmelser. Detta kan möjligen tydliggöras genom att 3 § första stycket fiskelagen omformuleras till följande.

Utöver vad som följer av denna lag, kan rätt till fiske också begränsas genom bestämmelser utfärdade med stöd av 7 eller 8 kap. miljöbalken.

I övrigt är de nuvarande bestämmelserna väl balanserade för lämpliga intresseavvägningar mellan å ena sidan naturvårdsintresset och å andra sidan fiskeintresset inom områden som skyddas enligt miljöbalkens bestämmelser. Grunddragen i systemet är att det är miljöbalkens myndigheter – främst länsstyrelserna – som tar initiativ och fattar beslut när det gäller områdesskydd. Besluten utgår från en helhetssyn på det skydd som fordras för området och kan även innefatta en reglering av fisket. Samtidigt har fiskeintresset tillförsäkrats en stark ställning genom att det finns lagstadgade krav på samråd med Fiskeriverket innan beslut fattas, och rätt för Fiskeriverket att överklaga besluten.

Den reglering som gäller ger alltså – vilket också erfarenheterna från senare tid visat – goda förutsättningar för det nödvändiga sam-

arbetet mellan naturvårdande och fiskevårdande myndigheter i skyddade områden, där förhållandena i varje enskilt område bör vara avgörande för vilka lagstiftningsinstrument som lämpligen bör användas.

Skulle det övervägas att införa en lagvalsparagraf av det slag som nämndes inledningsvis, måste formuleringarna övervägas noga eftersom en sådan bestämmelse skulle få långtgående konsekvenser. Exempelvis skulle den föreslagna bestämmelsen kunna få svåröverskådlig betydelse för villkorsreglering av tillståndspliktiga vattenverksamheter (t.ex. krav på fisktrappor och omlöp vid dammbyggnader). En bestämmelse av sådant slag kan heller inte införas utan motsvarande ändringar i miljöbalken.

Förteckning över EU-förordningar

Förteckning över EU-förordningar och artiklar som avses i straffbestämmelsen i 41 § fiskevårdslagen angående överträdelser av EU-förordningar (för EU-förordningar som gäller i högst ett år anges inga artiklar). Förteckningen är upprättad våren 2009 och har inte uppdaterats därefter.

1. Kommissionen förordning (*EEG*) nr 2807/83 av den 22 september 1983 om närmare bestämmelser för registrering av uppgifter om medlemsstaternas fångster av fisk; artiklarna 1–3 a och 5.
2. Kommissionens förordning (*EEG*) nr 1381/87 av den 20 maj 1987 om fastställande av närmare bestämmelser för märkning och dokumentation av fiskefartyg; artikel 3.
3. Kommissionens förordning (*EEG*) nr 1382/87 av den 20 maj 1987 om närmare bestämmelser för inspektion av fiskefartyg; artikel 3.
4. Rådets förordning (*EEG*) nr 2847/93 av den 12 oktober 1993 om införande av ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken; artiklarna 3–4, 6–9, 11–13, 19 a–19c, 19 e, 20 och 20 a.
5. Rådets förordning (*EG*) nr 1627/94 av den 27 juni 1994 om allmänna bestämmelser för särskilda fisketillstånd; artikel 6.
6. Rådets förordning (*EG*) nr 2406/96 av den 26 november 1996 om fastställande av gemensamma marknadsnormer för saluföring av vissa fiskeriprodukter; artikel 2.
7. Rådets förordning (*EG*) nr 894/97 av den 29 april 1997 om vissa tekniska åtgärder för bevarande av fiskeresurserna; artiklarna 11 och 11 a.
8. Kommissionens förordning (*EG*) nr 1292/97 av den 3 juli 1997 om fastställande av anmälningstider för fiskefartyg som för vissa tredje länders flagg eller som är registrerade i dessa länder, i

- enlighet med artikel 10.2 i rådets förordning (EEG) nr 2847/93 om införande av ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken; artikel 1.
9. 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; artiklarna 4–10, 11, 14–16, 18–22, 25–29, 29 b–32, 36–40 och 42.
 10. Rådets förordning (EG) nr 1434/98 av den 29 juni 1998 om att fastställa villkor för landning av sill i andra industriella syften än för att konsumeras direkt; artiklarna 2 och 3.
 11. Kommissionens förordning (EG) nr 1449/98 av den 7 juli 1998 om fastställande av tillämpningsföreskrifter till rådets förordning (EEG) nr 2847/93 när det gäller rapporter om fiskeansträngning; artiklarna 2–6.
 12. Kommissionens förordning (EG) nr 728/1999 av den 7 april 1999 om att i enlighet med artikel 7.3 i rådets förordning (EEG) nr 2847/93 föreskriva en anmälningstid för de av gemenskapens fiskefartyg som bedriver fiske i Östersjön, Skagerrak och Kattegatt; artikel 1.
 13. Rådets förordning (EG) nr 2791/1999 av den 16 december 1999 om att upprätta vissa kontrollåtgärder som skall tillämpas i det område som avses i konventionen om framtida multilateralt samarbete om fisket i Nordostatlanten; artiklarna 4–6, 9, 15, 24 och 25.
 14. Rådets förordning (EG) nr 104/2000 av den 17 december 1999 om den gemensamma organisationen av marknaden för fiskeri- och vattenbruksprodukter; artikel 2.
 15. Kommissionens förordning (EG) nr 1085/2000 av den 15 maj 2000 om fastställande av vissa tillämpningsföreskrifter för de kontrollåtgärder som skall tillämpas i det område som avses i konventionen om framtida multilateralt samarbete om fisket i Nordostatlanten; artikel 4.
 16. Rådets förordning (EG) nr 2347/2002 av den 16 december 2002 om särskilda tillträdeskrav och därmed förbundna villkor vid fiske efter djuphavsbestånd; artiklarna 3, 5, 6 och 7.
 17. Rådets förordning (EG) nr 2371/2002 av den 20 december 2002 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom

- ramen för den gemensamma fiskeripolitiken; artiklarna 17, 18 och 22.
18. Kommissionens förordning (EG) nr 2244/2003 av den 18 december 2003 om närmare föreskrifter för det satellitbaserade övervakningssystemet för fartyg; artiklarna 4, 6, 11, 17, 19, 20 och 23.
 19. Rådets förordning (EG) nr 811/2004 av den 21 april 2004 om åtgärder för återhämtning av det nordliga kummelbeståndet; artiklarna 7–12.
 20. Kommissionens förordning (EG) nr 356/2005 av den 1 mars 2005 om föreskrifter för märkning och identifiering av passiva fiskeredskap och bomtrålar; artiklarna 4–14.
 21. Kommissionens förordning (EG) nr 1281/2005 av den 3 augusti 2005 om förvaltning av fiskelicenser och de uppgifter som åtminstone måste ingå i sådana licenser; artikel 3.
 22. Rådets förordning (EG) nr 2187/2005 av den 21 december 2005 om bevarande av fiskeresurser genom tekniska åtgärder i Östersjön, Bälten och Öresund, om ändring av förordning (EG) nr 1434/98 och om upphävande av förordning (EG) nr 88/98; artiklarna 3, 5, 6, 8, 9, 12, 13, 15–20, 22 och 23.
 23. Rådets förordning (EG) nr 1966/2006 av den 21 december 2006 om elektronisk registrering och rapportering av fiskeverksamheter och om metoder för fjärranalys; artiklarna 1 och 2.
 24. 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; artiklarna 8–13, 15–19, 21 och 22.
 25. Kommissionens förordning (EG) nr 1542/2007 av den 20 december 2007 om landning och vägning av sill och strömming, makrill och taggmakrill; artiklarna 2, 3, 5, 6, 9–12 och 14.
 26. 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 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; artiklarna 4–8, 10, 17, 22 och 37–39.
27. 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; artiklarna 3, 11, 13, 18 och 22.
 28. Kommissionens förordning (EG) nr 1077/2008 av den 3 november 2008 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1966/2006 om elektronisk registrering och rapportering av fiskeverksamheter och om metoder för fjärranalys samt om upphävande av förordning (EG) nr 1566/2007; artiklarna 4–6 och 10–12.
 29. Rådets förordning (EG) nr 1342/2008 av den 18 december 2008 om upprättande av en långsiktig plan för torskbestånden och det fiske som utnyttjar de bestånden och om upphävande av förordning (EG) nr 423/2004; artiklarna 20, 22 och 24–28.
 30. Rådets årliga förordning (EG) om fastställande av fiskemöjligheter och därmed förbundna villkor för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i Östersjön ("TAC för Östersjön").
 31. Rådets årliga förordning (EG) om fastställande 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 ("TAC för Västerhavet").
 32. Kommissionens förordningar (EG) om förbud mot visst fiske i vissa vatten med fartyg som seglar under svensk flagg ("stoppförordningar").

Staffan Waldo
Pia Nordström
Ewa Rabinowicz

Ekonomiska konsekvenser av en ny fiskelag

Konsekvensbedömningen avser utkast till kap 9 i fiskelagsutredningen (daterat 2010-01-25) och innefattar enligt överenskommelse med utredningen ekonomiska konsekvenser av krav på obligatorisk utbildning, miljökonsekvensbedömningar, fritidsfiskebaserad verksamhet (turistfiske), regionala råd, och införandet av fiskelicens i stället för yrkesfiskelicens och fartygstillstånd.

I redovisningen kommer begreppen samhällsekonomiska kostnader och intäkter att användas. Samhällsekonomiska kostnader är samtliga kostnader för samhällets individer, dvs. både privata kostnader och sådana som finansieras via skattesystemet. De samhällsekonomiska intäkterna är värdet av de positiva effekter som en åtgärd ger upphov till. De positiva effekterna av lagförslagen har visat sig svåra att kvantifiera i de fall det rör sig om åtgärder med mer långsiktiga mål, t.ex. utbildningsinsatser och rådgivande organ. För att ett sådant förslag ska generera intäkter krävs att det bidrar till någon form av förändring som bidrar till att samhällets resurser används på ett bättre sätt än idag.

Utbildningskrav

Utredningen har föreslagit en obligatorisk utbildning för alla yrkesfiskare. I utredningen beskrivs inte närmare hur en sådan ska se ut, utan utbildningens innehåll kommer att utformas av Fiskeriverket i samråd med yrkesfiskarna. De samhällsekonomiska vinsterna vid ett utbildningskrav är naturligtvis av långsiktig karaktär. Utredaren ser kunskapskravet som ett steg mot en utveckling där en miljöanpassning av fisket sker inom näringen. Hur stor påverkan utbildningen kan ha på en sådan utveckling är inte möjlig att analysera inom uppdraget. Utbildningsinsatser ökar kunskapen om havens ekosystem och kunskapen om hur det går att bedriva ett miljöanpassat fiske, men om det är kostsamt för näringen att införa miljövänliga fiskemetoder krävs att det finns konsumenter som är villiga att ge ett högre pris för dessa produkter. Neringen har t.ex. redan idag ansökt om miljömärkning av torskfisket i Östersjön, vilket kan antas vara en anpassning till konsumentkrav på ett hållbart fiske (dvs. det finns en ekonomisk drivkraft). En miljöanpassning av näringen kräver både kunskap och ekonomiska drivkrafter för att använda kunskaperna till faktiska förändringar av fisket.

Tjärnö marinbiologiska laboratorium har tidigare anordnat kurser i marin ekologi för yrkesfiskare inom samförvaltningen i norra Bohuslän (Koster-Väderö). Utbildningen har genomförts vid fem

tillfällen. Första kursen genomfördes 2004 med 15 kursdeltagare. Därefter genomfördes nästa kurstillfälle under 2006 med två stycken separata kurser, och även under 2007 genomfördes kursen vid två tillfällen. Det fanns 15 platser per kurstillfälle och totalt 61 fiskare är utbildade. Samtliga deltagande fiskare har erhållit intyg för genomgången utbildning. Kursen genomfördes heltid under fyra dagar. Undervisningen omfattade totalt 32 timmar, varav 6 timmar utgjordes av laboratorietid. Dessutom förekom en viss del av undervisningen på båt, ungefär 3 timmar av den totala kurs tiden. Den totala budgeten per kurs uppgick till 100 000 kr. Medelförvaltaren var Göteborgs universitet, Tjärnö marinbiologiska laboratorium. Total budget för fyra kurstillfällen under 2006 och 2007 var 400 000 kr, vilken överskreds något så den totala kostnaden för utbildningarna uppgick till totalt 403 515 kr. Budgeten fördelades på olika poster enligt nedan:

Tabell 1. Tjärnö marinbiologiska laboratoriums kostnader för utbildning av 61 yrkesfiskare

	Kostnad totalt, kr
Lön för undervisande personal	239 999
Resor och traktamenten	2 484
Material	86 289
Administration	74 743
Totalt	403 515

Stödmedel från WWF täckte 50% av angivna kostnader. Medel erhöles även från Fiskets strukturfonder. I posten material ingår kostnader för kaffe och mat, undervisningsmaterial samt båtkostnader. Administrativa avgifter är universitetets overheadavgifter. Kostnaden per utbildad yrkesfiskare i Tjärnö marinbiologiska laboratoriums utbildning var 6615 kr. I detta är inte kostnader för utebliven inkomst räknad.

Fiskenäringen omfattade 1746 yrkesfiskare 2009. Till detta kommer enligt lagutredningens förslag om ny fiskelicens även ett antal fiskare som idag fiskar med enskild rätt i havet att definieras som yrkesfiskare. Det finns inga register över hur många fastigheter med fiskerätt som finns eller hur många som bedriver fiske på enskild rätt som kommer att definieras som yrkesfiske. Information finns att 72 ålfiskare fiskar utan yrkesfiskelicens och dessa kommer att beröras av utbildningskravet. En alternativ källa till information är avräkningsnotor där fiskeriverket bedömer att det fanns cirka 400 individer utan yrkesfiskelicens som fiskat i havet och som landat fisk under 2008. Denna siffra överlappar med ålfiskarna, och det ingår förutom fiske med enskild rätt även landningar där fisket inte bedrivits med enskild rätt (t.ex. hummerfiske). Eftersom det inte finns någon uppfattning om fördelningen mellan fiske på enskild rätt och annat fiske antas samtliga 400 fiskare med enskild rätt. Detta innebär att de beräknade kostnaderna för utbildning utgör en övre gräns vad gäller fiskare som idag har enskild rätt. Det totala antalet fiskare som ingår i analysen är 2146.

Uppräknat till 2146 yrkesfiskare blir kostnaden för "tjärnö-kursen" ungefär 14,2 miljoner kr. Beroende på utbildningens utformning är det naturligtvis möjligt att en del av momenten kan

genomförs till lägre kostnad vid större antal utbildningsplatser. Kostnaden kan även bli lägre genom att antalet utbildade kommer att understiga 2146 fiskare. Dels är genomsnittsåldern hög inom fisket vilket kan innebära att en del fiskare hinner gå i pension innan utbildning blir aktuellt, och dels finns ett fiskeripolitiskt mål att minska flottans kapacitet vilket kan förväntas medföra ett minskat antal aktiva fiskare.

Ett alternativt scenario till ovanstående utbildning är ett upplägg som i större utsträckning baseras på lärarledda lektioner. Beräkningar har gjorts för följande tänkta utbildning: Utbildningstiden omfattar 40 lärarledda timmar, 30 fiskare deltar per kurstillfälle, och undervisningen bedrivs på 4-5 utbildningsorter i Sverige.

Tabell 2. Undervisningskostnad för 30 yrkesfiskare vid universitet

	Kostnad totalt, kr
Undervisningskostnad, lektor/docent	89 900
Resekostnad	11 100
Totalt	101 000

Under dessa förutsättningar blir den totala undervisningskostnaden för 30 yrkesfiskare 101 000 kr. För samtliga 2146 yrkesfiskare beräknas utbildningskostnaden vid universitet bli knappt 7,2 miljoner kr. Kostnaden inkluderar lönekostnader med lönekostnadspålägg (LKP) och semestertillägg om 71% samt lokalkostnadspålägg och indirekta universitetspåslag om 35%. I kostnaderna ingår inte kostnaderna för övernattning. Eftersom många fiskare förväntas få resa långt till utbildningsorten kommer övernattningar att bli aktuella. Om kursen hålls på 5 dagar med 4 övernattningar à 500 kr kommer kostnaden per fiskare för detta att bli 2000 kr. Kostnaden för 2146 fiskare blir ca 4,3 miljoner, men samtidigt finns naturligtvis möjlighet att lägga undervisningen till orter så att antalet resor och övernattningar minimeras. Resekostnaderna är beräknade utifrån sammanlagt 20 mils resa per kurs och 18,50 kr i milersättning. I beräkningen ingår inte kostnader för material, vilket är en hög kostnad inom kursen från Tjärnö marinbiologiska laboratorium.

En relevant fråga är också om en obligatorisk utbildning har kostnader i form av utebliven inkomst för fiskaren. Detta är fallet om fiskaren som alternativ till utbildningen hade bedrivit fiske och därmed genererat intäkter. Utebliven inkomst är den samhällsekonomiska kostnaden för fiskarens tid. Fiskarens inkomst beror på företagets lönsamhet och vilka fiskemöjligheter som finns just under den period utbildningen sker. Är det möjligt att parera utbildningsinsatserna så att de sammanfaller med exempelvis torskfiskestoppen i Östersjön då många fiskare inte kan bedriva fiske skulle den samhällsekonomiska kostnaden kunna minskas. Om en "normalinkomst" för en fiskare antas vara samma som för ett enklare arbete inom industrin är en rimlig arbetsinkomst ca 122 kr per timme (motsvarar handpakterare inom industrin). Antagandet tar inte hänsyn till att fiskaren i många fall har operationellt ansvar för verksamheten och därmed mer avancerade arbetsuppgifter, men å andra sidan är lönsamheten ett av problemen inom näringen. Med arbetsgivaravgift på 32% blir

timlönen drygt 160 kr. 40 timmars utbildning ger då ett inkomstbortfall på ungefär 6 400 kr per fiskare. Totalt för 2146 fiskare blir detta cirka 13,7 miljoner kr. En alternativ beräkning är att utgå från att inkomstbortfallet motsvaras av det arvode som fiskaren skulle kunna få för att delta i en obligatorisk utbildning. Arvode för företag som utbetalats i Fiskeriverkets samförvaltningsprojekt uppgick till 1200 kr per dag. För fem dagar motsvarar detta 6000 kr. Uppräknat till hela fiskarkåren blir kostnaden 12,8 miljoner kr.

Då kostnader för inkomstbortfall (beräknat utifrån arvodet) inkluderas blir kostnaden för 2146 fiskare med "tjänö-utbildningen" cirka 27 miljoner, och för det alternativa kursupplägget cirka 20 miljoner. I detta ingår inte eventuella kostnader för logi. Beräkningarna utgår från dagens fiskekår, så till kostnaden kommer naturligtvis även framtida utbildning vid rekrytering av nya fiskare.

Miljökonsekvensbedömning

I utredarens förslag kommer en miljökonsekvensbedömning att krävas för fiskelicens. Bedömningen ska innehålla beskrivning av såväl fiskemetod och effekterna på fisket, som miljöeffekter och bifångster. Utgångspunkten är att en miljökonsekvensbedömning sker vid både ny och förnyad fiskelicens. Miljökonsekvensbedömningar kommer att få både rent administrativa effekter och effekter på fiskets utveckling. Hur stora effekter det sistnämnda kan förväntas få ligger utom möjligheterna att analysera för denna konsekvensbedömning. Detta är beroende av hur lagen tillämpas, exempelvis vilken typ av miljöpåverkan som kommer att innebära att ett fisketillstånd inte ges/förnyas, och i vilka situationer en förnyad miljökonsekvensbedömning kommer att krävas. Svenskt fiske bedrivs i ett antal olika havsområden, efter olika arter, och med olika redskap. Exempelvis skulle de förväntade bifångsterna av ett fiske kunna variera med vilket område fisket bedrivs i, redskap, maskstorlek och tidpunkt på året. En snäv definition på vilken typ av fiske som får bedrivs inom en given fiskelicens riskerar att minska flexibiliteten i fisket, samtidigt som en alltför vid definition riskerar att urholka syftet med miljökonsekvensbedömningen. Ska åtgärden få effekter på miljön krävs att den innebär restriktioner på hur fisket bedrivs jämfört med hur det annars skulle ha bedrivits, vilket med stor sannolikhet innebär kostnader för näringen. I Waldo et al 2008 ges en bild av hur tre olika östersjöfiskerier interagerar med omgivningen vad gäller exempelvis utkast, turism, fritidsfiske, och säl. Noterbart från den studien är att fiske med aktiva och passiva redskap ofta hade olika inverkan – något som en miljöprövning kan ta hänsyn till.

En bedömning av de rent administrativa kostnader som kan förväntas uppstå av en miljökonsekvensbeskrivning är svåra att göra eftersom denna typ av prövning inte har gjorts tidigare inom fisket. En jämförelse med andra näringar kan ge vissa indikationer, även om miljöprövningen många gånger avser verksamheter som är kraftigt skilda från fisket. Nedan ges ett antal exempel på kostnader för miljökonsekvensbeskrivningar i andra näringar.

Fisket består av förhållandevis homogena företag och en standardisering av miljökonsekvensbedömningarna borde vara möjlig. En annan sektor där det finns förhållandevis homogena företag är jordbruket där det krävs bedömningar inför utökad eller förändrad verksamhet. Enligt institutionen för stad och land (SLU) och MKB-centrum beräknas de totala administrativa kostnaderna för att genomföra en miljökonsekvensbeskrivning exempelvis för en jordbruksverksamhet och en produktion om 400 djurenheter uppgå till 100 000 – 200 000 kr (enligt uppgifter från universitetsadjunkt Åsa Heiter, MKB-centrum). Handläggningstiden för ett sådant

ärendet beräknas uppgå till ett år. Naturvårdsverket beräknar den genomsnittliga handläggningstiden för miljökonsekvensbeskrivningar för alla sektorer till 61 veckor 2007, vilket man också bedömer som en rimlig handläggningstid.

För att odla fisk krävs tillstånd av länsstyrelsen enligt fiskeförordningen. En anmälan ska också göras till berörd kommun om odlad volym uppgår till högst 20 ton per år. För att anlägga och driva fiskodling där volymerna överstiger 20 ton per år krävs tillstånd enligt miljöbalken. Enligt rapport 2006:02 från Verket för näringslivsutveckling ges exempel på en uppgift från Fiskhälsans årsrapport 2004, där det framkommer att kostnaden för en fiskodlare att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning uppskattas till ungefär 100 000 kr. Fiskhälsan har näringens och statens uppdrag att sköta den odlade fiskens förebyggande hälsovård, den organiserade fiskhälsokontrollen.

Verket för näringslivsutveckling (nu Tillväxtverket) har genomfört en studie (2006) av företagens administrativa kostnader med anledning av svensk miljölagstiftning, miljöbalken (1998:808) enligt standardkostnadsmodellen. Med administrativa kostnader avses här företagens kostnader för att upprätta, lagra eller överföra information eller uppgifter som föranletts av krav i lagar, förordningar, föreskrifter och allmänna råd. Studien omfattar branscher inom ett antal olika områden. Verksamheter som kräver tillstånd är indelade i två kategorier med beteckning A och B i rapporten, där verksamheter med beteckning A prövas i miljödomstolen och verksamheter med beteckning B prövas av länsstyrelsens miljöprövningsdelegation. Omfattningen av arbetet med ansökningshandlingar för tillståndsärenden varierar mycket beroende på typen och omfattningen av miljöpåverkan av den tänkta verksamheten som ansökan avser. Nedan redovisas företagens kostnader för B-ärenden.

Tabell 3. Ungefärlig kostnad för att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning vid ärenden som prövas av länsstyrelsen.

	Kostnad totalt, kr
Liten MKB	15 000
Medelstor MKB	75 000
Stor MKB	350 000

Kostnaderna för att upprätta en miljökonsekvensbeskrivning kan variera mycket, allt från bara några tusen kronor till mer än 500 000 kronor. Kostnaden för en liten MKB uppgår till cirka 15 000 kr. En medelstor MKB kostar i storleksordningen 75 000 kr att ta fram. Då stora miljömål ska prövas kostar en MKB cirka 350 000 kr. Eftersom kravet i miljöprövningen för att få en fiskelicens är förhållandevis litet jämfört med andra miljöprövningar (ref. Nina Nordengren) kan kostnaden snarast förväntas ligga i linje med en liten MKB eller under dessa.

Standardkostnadsmodellen

Den metod som används för mätningarna kallas för Standardkostnadsmodellen (Standard Cost Model, SCM). Standardkostnadsmodellen har utvecklats i Nederländerna och tillämpas idag av ett flertal länder i EU samt av Europeiska kommissionen och OECD. Modellen bygger på värderingar av hur mycket tid ett normaleffektivt företag avsätter för att hantera de krav som finns i lagstiftningen på de sätt som de är avsedda att följas. Med hjälp av mätningarna kan man se hur mycket en viss regel kostar i tid och kronor för företagen i Sverige. Det som ingår i mätningarna är de administrativa kostnader som uppstår när företagen upprättar, lagrar och överför information eller uppgifter till följd av informationskrav i lagar, förordningar, myndigheters föreskrifter eller allmänna råd. Beräkningar för svenska företag utifrån standardkostnadsmodellen finns i Tillväxtverkets databas MALIN.

Det finns idag knappt 800 aktiva fartyg i den svenska fiskeflottan. Om dessa i genomsnitt antas behöva göra en liten MKB enligt B-ärenden för att förnya sitt tillstånd skulle detta innebära en kostnad om ca $800 \cdot 15\,000 = 12$ miljoner kr. Då förnyelse av licensen sker vart 5:e år blir den årliga kostnaden 2,4 miljoner kr. Om kostnaden per ärende är 5 000 kr blir motsvarande årliga kostnad 800 000 kr. Till detta kommer naturligtvis myndigheters kostnader för att administrera ärendena.

Fritidsfiskebaserad verksamhet

Utredaren föreslår att företag som bedriver turistfiske ska kunna ges undantag för vissa av de redskapsbegränsningar som gäller för fritidsfisket.

Den samhällsekonomiska konsekvensen av förslaget beror naturligtvis på hur stora förändringarna i fisket kommer att bli, vilket i sin tur beror på hur stort hinder nuvarande lagstiftning utgör för företagandet. Nedan görs en beskrivning av det fritidsfiskebaserade fisket efter hummer (detta fiske lyfts fram av utredaren) och hur lagförslaget kan förväntas påverka det. Utredaren använder här begreppet "turistfiske", men nedan kommer begreppet "fritidsfiskebaserad verksamhet" att användas eftersom analysen bygger på tidigare studier där detta begrepp används. I fritidsfiskebaserad verksamhet ingår även kunder från närområdet, men begreppet fokuserar fortfarande på kommersiell verksamhet.

Uppgifterna i analysen kommer från ett regeringsuppdrag. Fiskeriverket hade tillsammans med bland andra Livsmedelsekonomiska institutet (SLI) att analysera ett antal fritidsfiskerelaterade frågeställningar. Dessa redovisades i rapporten "Fritidsfiske och fritidsfiskebaserat företagande" och i Paulrud och Waldo (2008). En del av regeringsuppdraget utfördes i form av en enkät till fritidsfiskebaserade företag. Enligt enkäten fanns cirka 1300 fritidsfiskeföretag år 2006. Den totala omsättningen för företagen var cirka 500 miljoner kr, och sysselsättningen uppgick till cirka 1000 heltidsekvivalenter.

Av företagen i Fiskeriverkets och SLIs enkät bedrev 17 företag fiske efter hummer år 2006. I enkäten fick företagen frågan om hur stora de upplevde att ett antal hinder var för utvecklingen av företaget.

Hummerfiskarna angav brist på fisk och brist på stor fisk som de två huvudsakliga hindren. Ca 40 % av företagen ansåg gällande redskapsrestriktioner vara ett stort eller mycket stort problem. Detta var en betydligt större andel än genomsnittet i undersökningen som var knappt 10 %. Det finns därför skäl att tro att regler som syftar till att avlägsna detta hinder kommer att få en positiv påverkan på företagens långsiktiga utveckling. En effekt av en expansion av fisket är naturligtvis ökat fisketryck. Fiskeriverket (2009) visar att efter 1960-talet har fisketrycket gått upp vilket innebär fler tinor och mindre fångster per tina. Ytterligare fiske kan därför förväntas ha en negativ påverkan på bestånden. De företag som fiskade hummer enligt enkäten fiskade totalt 1100 dagar under 2006, där en dag beräknas som en besökare som är ute en dag. Detta kan jämföras med fritidsfisket efter hummer som är cirka 110 000 dagar enligt Fiskeriverkets enkät till fritidsfiskare inom samma regeringsuppdrag som redovisats ovan. Till detta kommer yrkesfiskets fångster, vilka Fiskeriverket bedömer till cirka 25 % av den totala fångsten (Fiskeriverket 2009). Det fritidsfiskebaserade företagandet är idag av liten omfattning jämfört med fritidsfisket och yrkesfisket. Ett ökat fiske bör därför endast ha marginell påverkan på beståndet och på övriga intressenter, t.ex. yrkesfisket efter hummer.

Analysen ovan bygger på hummerfiske, men naturligtvis kan även andra fisken beröras. I förslaget nämns fiske efter kräfta explicit. Ekonomiska konsekvenser vad gäller kräftfisket har inte analyserats här, vilket inte heller andra möjliga fritidsfiskebaserade fisken med fasta redskap har.

Fiskelicens

Enligt utredningen överlappar kraven för att få yrkesfiskelicens och för att få fartygstillstånd. Utredningen föreslår därför att yrkesfiskelicens och fartygstillstånd ersätts av en fiskelicens. Denna utgår från fartygstillståndet men kommer i praktiken att även innehålla delar av de krav som idag ställs för att få yrkesfiskelicens. I konsekvensbedömningen är utgångspunkten att fartygstillståndet i sig är tillräckligt för att reglera tillträdet till fisket på ett i grunden likartat sätt som sker idag genom kombinationen av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd. Därigenom förväntas inte fiskets struktur påverkas av förslaget. Om detta inte är fallet kan förslaget få ekonomiska effekter utöver de som berör på administrativa kostnader, men detta analyseras inte vidare här. Förslagets ekonomiska konsekvenser beräknas i stället som den besparing i administrativa kostnader som görs för Fiskeriverket och det enskilda fiskeföretaget.

En rimlig utgångspunkt är att dagens kostnader för yrkesfiskelicensen är en övre gräns för hur stora de administrativa besparingarna kan komma att bli. Den nya fiskelicensen utgår från fartygstillståndet och administrationen av flottans storlek kommer även i fortsättningen att vara ett EU-krav, så dessa kostnader antas oförändrade i analysen. Nedan beräknas dagens kostnader för hantering av yrkesfiskelicensen.

Tabell 4. Årliga administrativa kostnader vid hantering av yrkesfiskelicens

	Kostnad totalt, kr
Fiskeriverket:	
Yrkesfiskelicens	456 000
Fiskeföretagen:	
Yrkesfiskelicens, vid nyetablering	83 549
Yrkesfiskelicens, förnyad	69 672

Fiskeriverkets kostnader för hantering av yrkesfiskelicensen bedöms av verket till cirka en årsarbetskraft. Kostnaden för hanteringen är 456 000 kr beräknat utifrån en månadslön på 26 000 kr och sociala avgifter på 46 %. Fiskeföretagens kostnader uppgår totalt till 153 221 kr för att hantera yrkesfiskelicensen under 2007. Dessa mätresultat för företagen är standardiserade kostnader beräknade enligt Standardkostnadsmodellen för år 2007 (Tillväxtverkets databas MALIN). För det enskilda företaget blev kostnaden för yrkesfiskelicensen sammantaget 1 293 kr. Kostnaden för ansökningsförfarandet avser intern tid för det enskilda företaget. Kostnadsparametrar är olika timkostnader för att utföra de administrativa aktiviteterna. Den interna timkostnaden är kostnaden per timme för den person inom företaget som arbetar med informationskravet. De totala besparingarna om alla kostnader för yrkesfiskelicensen sparas in blir då 609 000 kr per år.

För fiskeföretagen innebär den nya fiskelicensen att de sparar administrativa kostnader för ett av de två tillstånden. Eftersom delar av de krav som idag innefattas i yrkesfiskelicensen kommer att kvarstå är en alternativ utgångspunkt för bedömningen att man inte sparar in alla de kostnader som yrkesfiskelicensen innebär utan i stället de lägre kostnader som kan kopplas till fartygstillståndet. Kostnaderna för fartygstillståndet 2007 var totalt 40 650 kr för nya tillstånd, och 15 738 kr för förnyade tillstånd. Kostnaden för fartygstillståndet uppgick till 266 kr för det enskilda företaget. Den totala kostnaden för fartygstillståndet för företagen var 56 388 kr enligt MALIN.

Regionala råd

Det övergripande syftet med regionala råd är att uppnå ett samförstånd mellan brukare, intressenter och myndigheter kring fiskefrågor, samt att råden ska bistå med rådgivning kring hur regelverken kan förenklas. Det är med utgångspunkt i utredarens förslag möjligt att beräkna kostnaderna för att driva de regionala råden, men den samhällsekonomiska nyttan av dem är svårare att bedöma eftersom det rör sig om rådgivande organ. Nyttan beror naturligtvis på i vilken mån råden kan omvandlas till en effektivare fiskeripolitik.

Beräkningen av de ekonomiska konsekvenserna grundar sig på av att 4 ledamöter per råd från berörda myndigheter och intresseorganisationer. Dessa regionala råd kommer att genomföra fyra rådsmöten per år. Arbetsbehovet kring dessa rådsmöten uppskattas till en halvtids sekreterartjänst per råd. Kostnadsersättningen vid dessa rådsmöten har beräknats enligt arvode för företag om 1 200 kr per dag. Beräkningen resekostnader baseras på en milersättning om 18.50 kr per mil (Skatteverket, skattefri milersättning) samt ett antagande om att varje representant får resa ungefär 20 mil inför varje rådsmöte.

Tabell 5. Budget, kostnader rådsmöten för ett regionalt råd

	Kostnad, kr
Arvode, företag	19 200
Resekostnad	5 920
Sekreterartjänst ¹ , 0,5 st	197 337
Totalt	222 457

¹⁾ Medellön inom statlig sektor för en sekreterartjänst. Med månadslön avses enligt SCB avtalad lön, sekreterarlönen är uppräknad till heltidslön inklusive sociala avgifter om 48.2% för 2009 (lagstadgade arbetsgivaravgifter 31.42%, särskild löneskatt (SLP) 3.137% samt avtalade avgifter 13.594%).

Den totala årliga kostnaden per råd kommer att uppgå till drygt 220 000 kr. I beräkningen ingår den samhällsekonomiska kostnaden för utebliven inkomst genom kostnaden för arvode, se under utbildning för utförligare resonemang. Kostnaden för exempelvis 5 råd blir då drygt 1,1 milj. kr. I utredningens förslag anges att råden inte får bestå av mer än sju ledamöter inklusive Fiskeriverkets representant. Kostnaden för ett råd med sju ledamöter är 241 297 kr, dvs. en ökning med ca 20 tkr per år.

Några kommentarer kring tillträdet till resursen

I utredningen förs ett resonemang om den förvaltande myndighetens möjligheter att reglera flottan av näringspolitiska skäl. Utredaren är "tveksam till att fiskeflottan även fortsättningsvis ska vara så hårt reglerad" och menar att "den enskilde yrkesfiskaren är bättre lämpad att bedöma om hans fiske kan bli lönsamt än en myndighet". Det sistnämnda är naturligtvis en korrekt bedömning, men då näringsverksamheten bedrivs på en gemensam resurs med gratis tillträde kommer enligt ekonomisk forskning resursen att överutnyttjas om inte tillträdet begränsas (det fria tillträdes tragedi). Biologisk hållbarhet kan – åtminstone i teorin – åstadkommas genom ett TAC baserat system utan medföljande begränsningar av tillträdet till fisket. Detta innebär dock inte att den ekonomiska potentialen av resursen tas tillvara eftersom det fortfarande finns privatekonomiska incitament att öka kapaciteten utöver vad som är samhällsekonomiskt försvarbart. Ett exempel som lyfts fram av bl.a. länsstyrelserna i Skåne och Blekinge (2005) och Brady och Waldo (2008) är effekterna av minskad kapacitet (tex genom skrotningssbidrag) i det Svenska östersjöfisket efter torsk. Minskad kapacitet innebär högre veckoransoner och därmed ökad förväntad lönsamhet. Detta lockar till sig ny kapacitet vilket åter pressar ner veckoransonen och därmed lönsamheten till den ursprungliga nivån. De potentiella samhällsekonomiska vinster som kan göras genom att nyttja beståndet kommer därför att gå till spillo på grund av de höga kostnaderna för att fiska med en alltför stor flotta. Fritt tillträde under en TAC-regim kommer aldrig att ge samhällsekonomisk lönsamhet. Det finns ett antal utvägar ur denna situation, där man inom det pelagiska fisket valt ett ITQ-system. I detta system finns en privatekonomisk kostnad (inköp av kvot) att få tillträde till fisket vilket förhindrar överetablering, samtidigt som det är upp till den enskilde yrkesfiskaren att bedöma om det är lönsamt att ge sig in i

fisket (se vidare i Brady och Waldo (2008)). Även mer långtgående former av samförvaltning där förvaltningsorganet tar på sig frivilliga förvaltningsuppgifter för att förbättra fisket gynnas av någon form av begränsat tillträde för att inte investeringar i bestånd och regelsystem ska urholkas av kapacitet utifrån som inte ingår i samförvaltningen (se till exempel räkfisket i Gullmarsfjorden för hur fisket kan utvecklas efter begränsningar i tillträdet).

Sammanfattning

Många av de förslag som analyserats har som mål att uppnå långsiktiga effekter i form av ökade miljöhänsyn, utveckling av fritidsfiskebaserat företagande, och samverkan mellan fiske och förvaltning. Det är av naturliga skäl svårt att bedöma vilka effekter detta kan ha på samhällsekonomin, och mycket av analysen ligger därför på de kostnader som förslagen medför. Där det har varit möjligt har en bedömning av de långsiktiga effekterna analyserats, antingen i monetära termer eller i form av resonemang utifrån ekonomisk teori. Många förslag får sina samhällsekonomiska konsekvenser främst genom tillämpningen.

Vad gäller *utbildningsinsatser* kan ökat socialt kapital förväntas bidra till en positiv utveckling, hur stor denna är beror naturligtvis på utbildningens innehåll. Om 2146 yrkesfiskare går en utbildning motsvarande den som Tjärnö marinbiologiska laboratorium tillhandahållit för fiskare inom Koster-Väderöarna kommer den totala kostnaden att bli ca 27 miljoner kr. Detta är en engångskostnad för samhället. Till detta kommer i framtiden även utbildningskostnader vid nyrekrytering till fiskekåren.

Effekterna från *miljökonsekvensbedömningar* beror på hur lagen tillämpas. Ska lagen ha effekter på dagens problem inom fisket krävs att tillämpningen i praktiken också innebär begränsningar, vilket förväntas innebära kostnader för näringen. Standardiserade miljökonsekvensbeskrivningar i form av förnyade licenser bör kunna genomföras till låg kostnad. En rutinmässig miljökonsekvensbedömning för förnyad fartygslicens på mellan 5 000 och 15 000 kr, kommer att ge en årlig kostnad på mellan 800 000 kr och 2,4 miljoner kr för fisket totalt. I detta ingår inte myndigheters kostnader för att administrera ärendena.

Möjligheten för *fritidsfiskebaserade företag* att fiska med yrkesmässiga redskap förväntas enligt utredaren framför allt påverka verksamhet med inriktning på hummer och i viss mån kräfta. Redskapsbegränsningar ses som ett problem framför allt bland fritidsfiskebaserade företag med inriktning mot hummer. Idag finns endast ett fåtal sådana företag och även om dessa expanderar kraftigt kommer effekterna på samhällsekonomin att bli små, liksom ökningen i fisketrycket på hummerbeståndet.

Att införa en *fiskelicens* som ersätter dagens yrkesfiskelicens och fartygstillstånd förväntas ge administrativa besparingar på totalt 456 tkr för Fiskeriverket och 153 tkr för företagen. Total administrativ besparing blir i så fall 609 tkr per år.

Införandet av *regionala råd* kan, liksom för utbildningsinsatser, innebära långsiktigt positiva effekter genom ökat socialt kapital. Kostnaden för fem regionala råd beräknas till ungefär 1,1 miljoner kr per år.

Referenser

Brady, M., & Waldo, S. 2008. *Att vända skutan - ett hållbart fiske inom räckhåll*. Expertgruppen för miljöstudier, Rapport 2008:1. Stockholm, Finansdepartementet.

Fiskeriverket m. fl. 2007. *Fritidsfiske och fritidsfiskebaserad verksamhet*. Avrapportering av regeringsuppdrag, Fiskeriverket.

Fiskeriverket. 2009. *Fem studier av fritidsfiske 2002-2007*. FINFO 2009:1.

Länsstyrelsen i Skåne och länsstyrelsen i Blekinge. 2005. *Fiskets framtid på sydkusten – utveckling eller avveckling*. Rapport 2005:8.

Naturvårdsverket, 2008. *Handläggningstider för miljöprövning enligt miljöbalken*. Redovisning av ett regeringsuppdrag om handläggningstider för tillståndsärenden som beslutas av miljöprövningsdelegationerna, oktober 2008. Rapport 5880, ISBN 978-91-620-5880-7.

Paulrud A och Waldo S. 2008. *Fritidsfiskebaserat företagande i Sverige*. Fiskeriverket och Livsmedelsekonomiska institutet, FINFO 2008:2

Skatteverket, 2009. *Skatter, belopp och procent*. Information om reseavdrag, arbetsgivaravgift m.m. inkomstår 2009, <www.skatteverket.se>.

Statistiska centralbyrån, 2009. *Lönedatabasen, genomsnittlig månadslön för olika yrkesgrupper och sektorer*, <www.scb.se>.

Verket för näringslivsutveckling, 2006. *Näringslivets administrativa kostnader på miljöområdet*. Rapport 2006:01, Stockholm 2006, ISSN 1102-2574.

Verket för näringslivsutveckling, 2006. *Näringslivets administrativa kostnader på jordbruks- skogsbruks- och fiskeområdet*. Rapport 2006:02, Stockholm 2006, ISSN 1102-2574.

Waldo S, Paulrud A, Jonsson A. 2008. *Ekonomi i svenskt östersjöfiske*. Rapport, BalticSea2020.

Om Agrifood Economics Centre

AgriFood Economics Centre är en brygga mellan forskarvärlden och den praktiska politiken. I en komplex och föränderlig värld ger vi beslutsfattare stöd med vetenskapligt underbyggda och oberoende analyser av aktuella frågor. Grunden i verksamheten är policyrelevans, tillförlitlighet och objektivitet.

AgriFoods verksamhet är ett samarbete mellan Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) och Lunds universitet, påbörjat den 1 januari 2009. Regeringen har beslutat att de båda universiteten ska utföra analyser och utvärderingar inom Jordbruksdepartementets ansvarsområde. Verksamheten, som finansieras av ett särskilt anslag på tio miljoner kronor, ersätter Livsmedelsekonomiska institutet (SLI) som fram till 2009 var en myndighet under Jordbruksdepartementet.

Arbetet omfattar kvalificerade samhällsekonomiska analyser inom livsmedels-, jordbruks- och fiskeriområdet samt landsbygdsutveckling. Perspektivet är såväl svenskt som internationellt. Mottagare är främst Jordbruksdepartementet men även andra departement, myndigheter och organisationer.

Statens offentliga utredningar 2010

Kronologisk förteckning

1. Lätt att göra rätt – om förmedling av brottsskadestånd. Ju.
2. Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. Ju.
3. Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. M.
4. Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet. Ju.
5. Skolgång för alla barn. U.
6. Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010 – utmaningar för slutförvarsprogrammet. M.
7. Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden. IJ.
8. En myndighet för havs- och vattenmiljö. M.
9. Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor. Jo.
10. Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i historia. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. U.
11. Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. Ku.
12. I samspel med musiklivet – en ny nationell plattform för musiken. Ku.
13. Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. Fi.
14. Partsinsyn enligt rättegångsbalken. Ju.
15. Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp. Ju.
16. Sverige för nyanlända. Värden, välfärdsstat, vardagsliv. IJ.
17. Prissatt vatten? M.
18. En reformerad budgetlag. Fi.
19. Lärning – en bro mellan skola och arbetsliv. U.
20. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning. Fi.
21. Bättre marknad för tjänstehundar. Jo.
22. Krigets Lagar – centrala dokument om folkkrätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser. Fö.
23. Tredje sjösäkerhetspaketet. Klassdirektivet, Klassförordningen, Olycksutredningsdirektivet, IMO:s olycksutredningskod. N.
24. Avtalad upphovsrätt. Ju.
25. Viss översyn av verksamhet och organisation på informations säkerhetsområdet. Fö.
26. Flyttningsbidrag och unionsrätten. A.
27. Gemensamt ansvar och gränsöverstigande samarbete inom transportforskningen. N.
28. Vändpunkt Sverige – ett ökat intresse för matematik, naturvetenskap, teknik och IKT. U.
29. En ny förvaltningslag. Ju.
30. Tredje inre marknadspaketet för el och naturgas. Fortsatt europeisk harmonisering. N.
31. Första hjälpen i psykisk hälsa. S.
32. Utrikesförvaltning i världsklass. En mer flexibel utrikesrepresentation. UD.
33. Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i samhällskunskap. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. U.
34. På väg mot en ny roll – överväganden och förslag om Riksutställningar. Ku.
35. Kunskap som befrielse? En metanalys av svensk forskning om jämställdhet och skola 1969–2009. U.
36. Svensk forskning om jämställdhet och skola. En bibliografi. U.
37. Sverige för nyanlända utanför flyktingmottagandet. IJ.
38. Muttbrott. Ju.
39. Ny ordning för nationella vaccinationsprogram. S.

40. Cirkulär migration och utveckling
– kartläggning av cirkulära rörelsemönster
och diskussion om hur migrationens ut-
vecklingspotential kan främjas. Ju.
41. Kompensationstillägg – om ersättning vid
försenade utbetalningar. S.
42. Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårds-
lag. Jo.

Statens offentliga utredningar 2010

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Lätt att göra rätt
– om förmedling av brottskadestånd. [1]
- Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. [2]
- Allmänna handlingar i elektronisk form
– offentlighet och integritet. [4]
- Partsyn enligt rättegångsbalken. [14]
- Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp. [15]
- Avtalad upphovsrätt. [24]
- En ny förvaltningslag. [29]
- Mutbrott. (38)
- Cirkulär migration och utveckling
– kartläggning av cirkulära rörelsemönster och diskussion om hur migrationens utvecklingspotential kan främjas. [40]

Utrikesdepartementet

- Utrikesförvaltning i världsklass. En mer flexibel utrikesrepresentation. [32]

Försvarsdepartementet

- Krigets Lagar – centrala dokument om folkrätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser. [22]
- Viss översyn av verksamhet och organisation på informationssäkerhetsområdet. [25]

Socialdepartementet

- Första hjälpen i psykisk hälsa. [31]
- Ny ordning för nationella vaccinationsprogram. [39]
- Kompensationstillägg – om ersättning vid försenade utbetalningar. [41]

Finansdepartementet

- Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. [13]
- En reformerad budgetlag. [18]

- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning. [20]

Utbildningsdepartementet

- Skolgång för alla barn. [5]
- Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i historia. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. [10]
- Lärling – en bro mellan skola och arbetsliv. [19]
- Vändpunkt Sverige – ett ökat intresse för matematik, naturvetenskap, teknik och IKT. [28]
- Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i samhällskunskap. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. [33]
- Kunskap som befrielse? En metaanalys av svensk forskning om jämställdhet och skola 1969–2009. [35]
- Svensk forskning om jämställdhet och skola. En bibliografi. [36]

Jordbruksdepartementet

- Den framtida organisationen för vissa fiskerifrågor. [9]
- Bättre marknad för tjänstehundar. [21]
- Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag. [42]

Miljödepartementet

- Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. [3]
- Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010 – utmaningar för slutförvarsprogrammet. [6]
- En myndighet för havs- och vattenmiljö. [8]
- Prissatt vatten? [17]

Näringsdepartementet

Tredje sjösäkerhetspaketet. Klassdirektivet, Klassförordningen, Olycksutredningsdirektivet, IMO:s olycksutredningskod. [23]

Gemensamt ansvar och gränsöverstigande samarbete inom transportforskningen. [27]

Tredje inre marknadspaketet för el och naturgas. Fortsatt europeisk harmonisering. [30]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt mål-inriktat arbete på tre samhällsområden. [7]

Sverige för nyanlända. Värden, välfärdsstat, vardagsliv. [16]

Sverige för nyanlända utanför flyktingmottandet. [37]

Kulturdepartementet

Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. [11]

I samspel med musiklivet – en ny nationell plattform för musiken. [12]

På väg mot en ny roll – överväganden och förslag om Riksställningar. [34]

Arbetsmarknadsdepartementet

Flyttbidsbidrag och unionsrätten. [26]