

Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor

*Betänkande av Utredningen om en framtida
administration av vissa fiskefrågor*

Stockholm 2010



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2010:9

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

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

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

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2010

ISBN 978-91-38-23348-1
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Jordbruksdepartementet

Regeringen beslutade den 29 oktober 2009 att tillkalla en särskild utredare med uppgift att föreslå den framtida organiseringen av de verksamheter inom Fiskeriverket som inte ska föras över till den nya myndigheten för havs- och vattenmiljöfrågor. Till utredare utsågs generaldirektör Dag von Schantz.

Sekreterare i utredningen har varit ämnesrådet Ingrid Strömberg.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om en framtida administration av vissa fiskefrågor (Jo 2009:03).

Utredaren överlämnar härmed betänkandet Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor (SOU 2010:9).

Utredningsuppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i februari 2010.

Dag von Schantz

/Ingrid Strömberg

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Utredningsuppdraget och dess genomförande	9
2 Fiskeripolitiken och Fiskeriverkets verksamhet	11
2.1 Fiskeripolitiken	12
2.2 Organisation.....	12
3 Förslag av utredningen om en myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor	17
3.1 Bakgrund och utgångspunkter	17
3.2 Förslag av utredningen om en myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor	18
4 Förslag till ny organisation för vissa fiskefrågor	21
4.1 Utgångspunkter	21
4.2 Förvaltningsmyndighet för vissa fiskefrågor	22
4.3 Organisation och dimensionering	24
4.4 Regeringskansliets berednings- och förhandlingsarbete	25
4.5 Alternativ modell	26

5	Konsekvenser av förslagen	29
5.1	Kostnadsberäkningar och anslagsfrågor	29
5.2	Konsekvenser för fiskefrågornas hantering.....	30
5.3	Konsekvenser för företagandet inom fiske.....	32
 Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2009:100	33
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2009:64	39

Sammanfattning

Utredaren har haft i uppdrag att lämna förslag till den framtida organiseringen av de verksamheter inom Fiskeriverket som inte ska föras över till den nya myndigheten för havs- och vattenmiljöfrågor och som bör utföras av en förvaltningsmyndighet. En utgångspunkt har varit att dessa verksamheter ska ges en lämplig organisatorisk hemvist inom Jordbruksdepartementets ansvarsområde. Vidare anger direktiven att ska den kommande organisationen effektivt ska kunna bistå regeringen i genomförande av och förhandlingar inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken.

Enligt direktiven ska utredaren lämna sitt förslag efter samråd med utredaren för en ny myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor i dennes uppdrag (dir. 2009:64) att ta ställning till vilka verksamheter inom Fiskeriverket som ska ingå i den nya myndigheten samt hur avgränsningen ska ske till arbetet med fiskeriförvaltningen, fiskerikontrollens genomförande, vattenbrukets utveckling och fiskeprogrammets genomförande.

Utredaren föreslår att de verksamheter som inte föreslås ingå i den nya myndigheten för havs- och vattenmiljöfrågor inordnas i Jordbruksverket, som härigenom blir ansvarig myndighet också för de frågor som rör främjandet av fiskerinäringen, vattenbruk och fritidsfiske. Jordbruksverket blir också enligt förslaget förvaltningsmyndighet för det svenska operativa fiskeprogrammet.

Utredaren redovisar också ett alternativt förslag till avgränsning av fiskefrågorna som innebär att ansvaret för tillämpningen av den gemensamma fiskeripolitiken i sin helhet läggs på en myndighet.

Utredaren bedömer vidare att den förändrade myndighetsstrukturen motiverar en förstärkning av Regeringskansliets resurser för beredning, samordning och stöd till regeringen i förhandlingsarbetet inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken.

Konsekvenser av förslagen inklusive kostnadsberäkningar redovisas i ett avslutande kapitel i betänkandet. Utredaren lyfter här

fram behovet av väl utvecklade former för samverkan mellan den nya havs- och vattenmiljömyndigheten och Jordbruksverket i syfte att samlat stödja en hållbar utveckling av fisket och fiskenäringen.

1 Utredningsuppdraget och dess genomförande

Utredningsuppdraget

Utredaren har haft i uppdrag att lämna förslag till framtida organisering av de verksamheter inom Fiskeriverket som inte ska föras över till den nya myndigheten för havs- och vattenmiljöfrågor och som bör utföras av en förvaltningsmyndighet. Eftersom regeringen anser att antalet myndigheter inte ska öka är syftet att verksamheterna ska ges en lämplig organisatorisk hemvist inom Jordbruksdepartementets ansvarsområde.

Enligt direktiven (dir. 2009:100, se *bilaga 1*) är det särskilt viktigt att den kommande organisationen effektivt ska kunna bistå regeringen i genomförande av och förhandlingar inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Den organisatoriska lösning som föreslås ska också bidra till att målen för verksamheterna kan uppnås samt effektiviteten och möjliga synergieffekter maximeras.

Utredaren ska enligt direktiven lämna sitt förslag efter samråd med utredaren för en ny myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor (dir. 2009:64, se *bilaga 2*) i dennes uppdrag att ta ställning till vilka verksamheter inom Fiskeriverket som ska ingå i den nya myndigheten samt hur avgränsningen ska ske till arbetet med fiskeriförvaltningen, fiskerikontrollens genomförande, vattenbrukets utveckling och fiskeprogrammets genomförande.

Utredningsarbetets genomförande

Utredaren har valt att mot bakgrund av den begränsade tiden för uppdraget inte inrätta någon referensgrupp bestående av experter eller sakkunniga till utredningen.

Samråd har i enlighet med direktiven skett med Utredningen om en myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor (dir. 2009:64). Vidare har samråd skett med Utredningen om en fiskevårdslag (dir. 2007:170).

Utredaren har inhämtat information från och haft kontakter med de berörda myndigheterna Fiskeriverket och Jordbruksverket.

Utredaren har hållit berörda centrala och lokal arbets-
tagarorganisationer informerade om arbetet och gett möjlighet till
dessa att framföra synpunkter.

2 Fiskeripolitiken och Fiskeriverkets verksamhet

2.1 Fiskeripolitiken

Den gemensamma fiskeripolitiken är ett i det närmaste totalharmoniserat politikområde i EU, vilket innebär att merparten av styrande regler och beslut för fisket i haven fattas på EU-nivå. Den gemensamma fiskeripolitiken omfattar i princip all fiskeriförvaltning i gemenskapens eller medlemsländernas vatten men reglerar i nuläget enbart yrkesfisket och uttaget av kvoterade fiskarter i havet. Genom Lissabonfördraget får Europaparlamentet medbestämmanderätt inom fiskeripolitiken, dock med undantag av beslut om fiskekvoter.

På nationell nivå handlar fiskeripolitiken till stor del om att genomföra åtgärder i enlighet med gemenskapens beslut vad avser resursförvaltning, kontroll och tillsyn samt strukturåtgärder. Medlemsländerna får i denna del utfärda bestämmelser för till exempel bevarande och förvaltning som kompletterar eller verkställer EU:s bestämmelser under vissa angivna förutsättning. Nationellt regleras kust- och inlandsfisket samt fritidsfisket. Nationella regler finns även för fiskevård och vattenbruk.

Den gemensamma fiskeripolitiken omfattar åtgärder inom fyra huvudområden. Resursförvaltningen har som målsättning bevarande, förvaltning och nyttjande av levande akvatiska resurser och anger villkor för tillträde till fiskevatten och resurser. Övervakning, kontroll och tillsyn syftar till att säkerställa att fiskeripolitikens regler efterlevs. Strukturpolitiken omfattar åtgärder för att stödja en anpassning av fiskekapaciteten men även åtgärder för att stödja en hållbar utveckling av sektorn och i fiskeberoende områden. Varje medlemsland utformar här ett operativt fiskeprogram för nationella åtgärder som medfinansieras av EU genom Europeiska

fiskerifonden. Slutligen omfattar fiskeripolitiken marknadsreglering av fisk och fiskprodukter samt förbindelser med tredjeland¹.

Fiskeripolitiken har utvecklats i flera steg och har över tid alltmer förskjutits från näringsfrämjande i riktning mot en hållbar förvaltning av fiskresurserna. En omfattande reform av fiskeripolitiken genomfördes år 2002. Några av de viktigaste förändringarna var en ökad långsiktighet i förvaltningen genom införandet av fleråriga återhämtnings- och förvaltningsplaner och en tydligare integrering av miljöhänsyn och ekosystemansatsen. Reformen skulle också förbättra underlaget för beslutsfattandet genom en öppen vetenskaplig rådgivning och ett ökat deltagande från övriga intressenter, bland annat regionala aktörer.

EU-kommissionen inledde år 2008 en översyn av den gemensamma fiskeripolitiken. I sin rapport, den så kallade grönboken², konstaterar kommissionen att de mål som fastställdes om ett hållbart fiske inte har uppfyllts och att det finns allvariga problem i form av överfiske, kortsiktighet i besluten, överkapacitet i den europeiska fiskeflottan och dålig lönsamhet inom fiskerinäringen. Frågor om hur förvaltningen ska bli mer långsiktig och näringen mer delaktig i genomförandet av politiken är några av de frågeställningar som diskuteras. Grönboken har nu varit föremål för en konsultation med berörda aktörer, såväl organisationer som medlemsländer, som utgångspunkt för det fortsatta reformarbetet. Målsättningen är att förändringar av regelverket ska införas senast år 2013.

2.2 Organisation

På EU-nivå och i EU-kommissionen ansvarar Generaldirektoratet för havsfrågor och fiske (DG Mare) för förvaltningen av den gemensamma fiskeripolitiken. Generaldirektoratet för miljö (DG Environment) har det generella ansvaret för miljöfrågor, både på land och till havs, och är också ansvarigt för det marina direktivet som anger en gemensam ram för gemenskapens åtgärder på havspolitikens område³.

¹ Rådets förordning (EG) nr 2371/2002 av den 20 december 2002 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken.

² Grönbok – Reform av den gemensamma fiskeripolitiken, KOM(2009)63 slutlig.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi).

Ministerrådet för jordbruks- och fiskefrågor möts varje månad för behandling av frågor och förslag till lagstiftning som rör jordbruks- och fiskeområdet. Ministerrådet fastställer också årligen tillåtna fångster och fiskekvoter för fisket i gemenskapens vatten. Som underlag för dessa beslut konsulterar EU-kommissionen den Vetenskapliga, tekniska och ekonomiska kommittén för fiskerinäringen (STECF) innan de lägger sina förslag. Den vetenskapliga rådgivningen som ligger till grund för STECF och kommissionen utarbetas av Internationella havsforskningsrådet (ICES).

På nationell nivå innebär arbetet med den gemensamma fiskeripolitiken ett nära samarbete mellan olika nivåer i förvaltningen. Regeringskansliet och det ansvariga departementet för fiskefrågor, Jordbruksdepartementet, har det övergripande ansvaret för inriktningen av politiken. En viktig del i departementets arbete är ansvar för beredning av frågor som ska behandlas vid jordbruks- och fiskeministermötena i EU, liksom de möten som hålls i rådsarbetsgrupper och i förvaltningskommittéer för fiskefrågor. Fiskeriverket bistår i dessa beredningar med tekniska underlag och med expertstöd i förhandlingsarbetet inom ramen för fiskeripolitiken.

På myndighetsnivå är Fiskeriverket förvaltande myndighet för fiskeripolitiken. För vissa delar av genomförandet av fiskeripolitiken ansvarar även andra myndigheter. Kustbevakningen ansvarar för fiskerikontrollen till sjöss. Livsmedelsverket ansvarar för kontroll av hygien vid hantering av fisk ombord på fartyg, vid landning, import och transport av fisk samt för att tillse att regler om konsumentinformation efterlevs. Tullverket ansvarar för gränskontroller vid import av fisk och fiskprodukter.

Fiskeriverkets verksamhet

Fiskeriverket är förvaltningsmyndighet för fiskefrågor, bevarande och nyttjande av fiskresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken (GFP) och med utgångspunkt i nationella beslut.

Fiskeriverket hade en total omslutning på 396 miljoner kronor inklusive transfereringar under år 2009, varav förvaltningsanslaget utgjorde 155 miljoner kronor. Antal anställda var cirka 360 personer vid utgången av år 2009. Fiskeriverket har sitt huvudkontor i Göteborg samt verksamhet på ett antal platser i landet: Lysekil, Karlskrona, Drottningholm, Örebro, Älvkarleby, Öregrund,

Simpevarp och Ringhals. Myndigheten är organiserad i tre avdelningar: avdelningen för forskning och utveckling, avdelningen för resursförvaltning samt avdelningen för fiskerikontroll.

Forsknings- och utvecklingsarbetet på Fiskeriverket är inriktat mot att förbättra kunskaperna om fiskbestånd, fiskeriteknik och fiskets miljöeffekter såväl i havet som i sötvatten. I det ingår att samla in data om fiskbestånd och miljö, beräkna fiskeresursernas storlek och hur de påverkas av fisket. En viktig del i arbetet är den rapportering av data som sker i enlighet med EU:s datainsamlingsförordning⁴ och som jämte ekonomiska och andra data utgör underlag till ICES och STEFC. Betydande delar av avdelningens verksamhet utförs av myndighetens havsfiskelaboratorium, sötvattenslaboratorium, kustlaboratorium och fiskeriförsöksstationer.

Avdelningen för resursförvaltning arbetar med regleringen av fisket för att uppnå en hållbar balans i nyttjandet av de svenska fiskeresurserna. Avdelningen tar fram underlag för regeringens ställningstaganden inom EU i frågor om fiskekvoter och tekniska regleringar och medverkar vid utformandet av långsiktiga förvaltningsplaner för att säkerställa ett ekologiskt uthålligt fiske. Verket utformar även det nationella regelverket, främst för kustvatten och insjöar, samt är ansvarigt för beviljande av licenser och fartygstillstånd för yrkesfisket. Till avdelningen hör även utredningskontoren som bl.a. hjälper landets fem miljödomstolar med utredningar kring byggande i vatten och miljöfarlig verksamhet i sjöar, vattendrag och hav.

Fiskeriverket har i dag det övergripande ansvaret på myndighetsnivå för genomförandet av den svenska fiskerikontrollen och bedriver den landbaserade kontrollen. Kustbevakningen ansvarar för fiskerikontrollens genomförande till sjöss och från luften.

Fiskeriverket administrerar även anslag för fiskevård samt medel från vattendomar som används för bidrag till fiskevårdande åtgärder enligt regeringsbeslut.

⁴ Rådets förordning (EG) nr 1542/2000 om upprättande av en gemenskapsram för insamling och förvaltning av uppgifter av grundläggande betydelse för den gemensamma fiskeripolitiken.

Länsstyrelsernas fiskerirelaterade verksamhet

Länsstyrelserna har flera uppgifter när det gäller fiske. Dessa omfattar tillståndsgivning för fiskodling och utsättning av fisk, fisketillsyn och handläggning av ansökningar om yrkesfiskelicenser som sedan beslutas av Fiskeriverket. Länsstyrelserna handlägger även frågor om stöd till fiskevård, vattenbruk och stöd från fiskeprogrammet. I länsstyrelsernas arbete ingår även frågor om fritidsfiske, sportfiske och fisketurism.

3 Förslag av utredningen om en myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor

3.1 Bakgrund och utgångspunkter

Utgångspunkten för bildandet av en myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor är den bedömning som regeringen redovisade i propositionen En sammanhållen svensk havspolitik (prop. 2008/09:170, bet. 2008/09:MJU29, rskr. 2008/09:299). I propositionen anförs att arbetet med vattenmiljöfrågorna generellt har ökat samtidigt som myndighetsstrukturen och förvaltningen i Sverige varit splittrad på flera myndigheter. Regeringen konstaterar därför att det finns behov av en central förvaltningsmyndighet som bör tilldelas ansvaret för havs- och vattenmiljöfrågor.

Regeringens målsättning med en sådan myndighet är att etablera en effektiv och samlad svensk havs- och vattenmiljöförvaltning som skapar förutsättningar för ett hållbart och optimalt nyttjande av naturresurserna och tjänar till att bevara och vid behov förbättra miljötillståndet i de svenska vattenmiljöerna. I centrum står bl.a. ett samlat genomförande av EU:s marina direktiv, ramdirektivet för vatten, målen enligt Helcoms aktionsplan för Östersjön och de svenska miljö kvalitetsmålen som har bäring på havs- och vattenmiljön, bl.a. Hav i balans, Levande kust och skärgård och Levande sjöar och vattendrag. Som särskilt viktigt framhålls vara att förvaltningen präglas av en helhetssyn och av ekosystemansatsen och därigenom möjliggör avvägningar för ett optimalt nyttjande av vatten i landmiljöer, kust och hav.

En utredning om bildandet av en ny myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor har därefter tillsatts (dir. 2009:64) med uppdrag att lämna förslag till den nya myndighetens verksamhet, ansvars-

områden, regionala förankring och samverkansformer med andra myndigheter.

Som utgångspunkt för utredningsarbetet anges att den nya myndigheten ska bildas i första hand genom att delar av Naturvårdsverket och Fiskeriverket och de fem vattenmyndigheterna läggs samman till en myndighet med ansvar för frågor om förvaltning av havs- och vattenmiljön. Av direktiven framgår att den nya myndigheten ska utformas så att tidigare problem i förvaltningen med brister i helhetssyn och övergripande samordning kan undanröjas samtidigt som oklara ansvarsförhållande gentemot andra myndigheter inte uppstår.

Utredningen ska vidare ta ställning till hur avgränsningen ska ske till arbetet med fiskeriförvaltningen, fiskerikontrollens genomförande, vattenbrukets utveckling och fiskeprogrammets genomförande.

Av direktiven framgår att den nya myndigheten även ska ansvara för fysisk planering av havet i Sveriges ekonomiska zon och i merparten av det svenska territorialhavet. En särskild utredning har därefter tillsatts av regeringen i denna fråga (dir. 2009:109).

3.2 Förslag av utredningen om en myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor

Utredaren om en myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor föreslår i sitt betänkande att den nya myndigheten för havs- och vattenmiljöfrågor bildas genom att delar av Naturvårdsverket och Fiskeriverket slås samman. När det gäller verksamheten vid vattenmyndigheterna samt andra i direktiven angivna myndigheter med uppgifter inom vattenmiljöområdet föreslås förutom samverkansuppgifter inga organisatoriska förändringar. Den nya myndigheten föreslås få en övergripande och samordnande roll att leda utvecklingen med havs- och vattenmiljöarbetet inklusive förvaltningen av biologiska resurser. Detta ska ske genom föreskriftsrätt, tillsynsvägledning och stöd samt genom att utveckla effektiva samverkansformer med berörda myndigheter och organisationer så att den negativa påverkan på havs- och vattenmiljön från land- och vattenbaserade verksamheter minskar. Myndigheten kommer också att ansvara för den fysiska planeringen av svenska havsområden och delta i internationellt samarbete om havsplanering. I myndighetens uppgifter ska även ingå

övervakning, analys, forskning samt internationellt samarbete inom ramen för myndighetens ansvarsområden.

När det gäller frågan om avgränsning mot de fiskeriförvaltningsfrågor som anges i direktiven föreslår utredningen inte någon sådan avgränsning. I stället föreslås att den nya myndighet övertar ansvaret för tillämpningen av den gemensamma fiskeripolitiken och också den nationellt beslutade förvaltningen. Till den nya myndigheten föreslås inledningsvis föras även forsknings- och utvecklingsverksamheten vid laboratorier m.m. De frågor som inte föreslås övergå till den nya myndigheten är de frågor som rör främjandet av fiskerinäringen, allmänhetens fiske och fritidsfiske, vattenbruk samt förvaltningen av det operativa fiskeprogrammet.

4 Förslag till ny organisation för vissa fiskefrågor

Utredarens förslag: De fiskeförvaltningsfrågor som inte ska ingå i den nya havs- och vattenmiljömyndigheten förs över till Jordbruksverket.

I samband med strukturförändringen förstärks Regeringskansliets resurser för berednings- och förhandlingsarbete som avser den gemensamma fiskeripolitiken.

Ett alternativt förslag till avgränsning av fiskefrågorna redovisas, som innebär att ansvaret för fiskeriförvaltningen hålls samman i en myndighet.

4.1 Utgångspunkter

Utredningen (M 2009:01) om en myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor föreslår som framgår av avsnitt 3.2 att frågor som rör främjandet av fiskerinäringen, fritidsfiske, vattenbruk samt förvaltningen av fiskeprogrammet inte ska ingå i uppgifterna för den nya myndigheten för havs- och vattenmiljöfrågor.

Mot denna bakgrund ska utredaren lämna förslag till hur de verksamheter som inte ska övergå till den nya myndigheten ska organiseras. Eftersom Fiskeriverket ska upphöra i samband med att den nya myndigheten bildas ska dessa uppgifter i stället inordnas i annan lämplig myndighet inom Jordbruksdepartementets ansvarsområde. Av direktiven framgår att den kommande organisationen effektivt ska kunna bistå regeringen i genomförande av och förhandlingar inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Den organisatoriska lösning som föreslås ska också bidra till att målen för verksamheterna kan uppnås samt effektiviteten och möjliga synergieffekter maximeras.

4.2 Förvaltningsmyndighet för vissa fiskefrågor

Utredaren bedömer att Jordbruksverket är den myndighet som är bäst lämpad att handa de fiskeförvaltningsfrågor som enligt utredningen om bildandet av en myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor inte ska överföras till den nya myndigheten. Genom att det handlar om frågor om fisket som näring finns tydliga synergier till Jordbruksverkets motsvarande sektorsansvar för jordbruket. En samlad förvaltning ökar möjligheterna att koordinera insatser som syftar till att stärka och utveckla de areella näringarnas och fiskets bidrag till företagande och sysselsättning och till en hållbar utveckling av landsbygden. Vidare bedömer utredaren att det är en styrka och fördel att Jordbruksverket besitter en hög kompetens i EU-frågor och har stor erfarenhet av rollen som genomförande förvaltningsmyndighet till regeringen.

Synergier mellan jordbruks- och fiskefrågorna behandlades även i utredningen om myndighetsstrukturen i livsmedelskedjan i betänkandet *Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion* (SOU 2009:8). En samlad förvaltning av två av de traditionella primärnäringarna har, menade utredaren, en fördel i att samlat kunna främja en hållbar produktion med en tydlig miljödimension och underlätta en integrerad hantering av miljöproblem på land och i vatten.

Ett ytterligare skäl för valet av Jordbruksverket som förvaltningsmyndighet för vissa fiskefrågor gäller landsbygdsdimensionen. Jordbruksverket har ett brett och övergripande ansvar för politikområdet landsbygdspolitik. Inom ramen för detta ansvar arbetar Jordbruksverket på flera sätt i dag med utvecklingen av de areella näringarnas ekonomiska bas, t.ex. genom att stödja utvecklingen av nya företag och tjänster kopplade till den produktion eller de resurser i natur och i de lokala samhällena som de areella näringarna förvaltar. Goda förutsättningar bör här finnas att utveckla turism och besöksnäring när det gäller fiske, t.ex. med utgångspunkt i sport- och fritidsfiske.

Jordbruksverket är också förvaltande myndighet för Landsbygdsprogrammet som i likhet med det operativa fiskeprogrammet är ett EU-finansierat åtgärdsprogram. Genom en integrerad förvaltning bör möjligheterna kunna öka att ytterligare samordna genomförandet av programmen i syfte att brett stödja landsbygdens näringar och angelägna utvecklingsområden.

Även inom andra områden finns samband mellan fiske- och jordbruksfrågorna. Ett sådant område är vattenbruket. En utredning om vattenbruket har nyligen genomförts och redovisats i betänkandet *Det växande vattenbrukslandet* (SOU 2009:26). Utredaren bedömde här att vattenbruket i Sverige har en hög potential för utveckling men att verksamheten hindras av en splittrat myndighetsansvar och ”snåriga” regler. Utredaren bedömer att ett samlat ansvar hos Jordbruksverket för utvecklingen av vattenbruket bör kunna bidra till en tydligare förvaltning och styrning framgent.

Utredaren ser även goda förutsättningar för att samordna arbetet med handels-, marknads- och konsumentfrågor samt ekonomiska utredningar och bredare samhällsekonomiska analyser. Som ytterligare områden för samordning och gemensam utveckling vill utredaren framhålla regelförenklingsarbetet. Enligt utredarens mening torde ett aktivt arbete med att förenkla reglerna inom fisket vara en av flera angelägna åtgärder i syfte att underlätta och stimulera företagandet inom fiskerinäringen.

Utredaren bedömer att en samlad förvaltning av jordbruks- och fiskeripolitiken skulle möjliggöra administrativa förbättringar och effektiviseringar. Som redovisats i betänkandet *Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion* skulle effektiviseringar kunna uppnås genom att samla kompetens och resurser inom gemensamma verksamhetsområden. Med den uppgiftsfördelning som nu föreslås gäller detta framför allt administrationen av strukturstödet till fisket, som i jämförelse med jordbruks- och landsbygdsstöden är relativt begränsat i omfattning men som ändå kräver omfattande resurser för administration och kontroll. Möjligheter finns här att utveckla gemensamma rutiner för regelarbete, IT-stöd för administration av stöd, finansiell kontroll m.m. Utredaren delar också bedömningen att en integrerad stödadministration skulle kunna skapa bättre förutsättningar för ett effektivare samarbete mellan central och regional nivå vad gäller hantering av stöd.

Utredaren har i sitt arbete prövat även andra organisatoriska lösningar inom ramen för Jordbruksdepartementets ansvarsområde. När det gäller Skogsstyrelsen finns ett motsvarande sektorsansvar när det gäller en hållbar utveckling av skogsbruket och skogsnäringen. Genom att skogspolitiken dock inte är EU-gemensam, och att den delvis arbetar med andra styrformer och förutsättningar, bedöms de verksamhetsmässiga sambanden vara

betydligt svagare. Övriga myndigheter inom Jordbruksdepartementets ansvarsområde har inte bedömts vara aktuella.

4.3 Organisation och dimensionering

Den föreslagna organisationsförändringen innebär att Jordbruksverket får ansvar för fisket som näringssektor liksom frågor om fritidsfiske och vattenbruk samt förvaltningen av fiskeprogrammet. Detta omfattar följande verksamheter och uppgifter:

- främjande av fiskerinäringen, uppföljning, utvärdering och information om utvecklingen inom fiskerinäringen, inklusive insamling av ekonomiska grunddata om fisket och fiskberedningsindustrin,
- främjande av vattenbruk,
- främjande av allmänhetens fiskemöjligheter, fritidsfiskebaserad verksamhet och fisketurism
- frågor kopplade till fiskberedningsindustrin,
- frågor om sysselsättning i fiskerinäringen, regional tillväxt och utveckling,
- hantering av strukturstöd, fördelning av medel ur anslag 1:15 och 1:16,
- marknads- och handelsfrågor samt
- konsument- och livsmedelsfrågor.

Utredaren bedömer att de verksamheter som övergår till Jordbruksverket så långt möjligt bör integreras i myndigheten övriga organisation och verksamhet för att uppnå de önskvärda synergieffekterna. Synergier och vissa rationaliseringar vad gäller gemensamma funktioner och stöd bör vara rimliga att uppnå på sikt vid integreringen i Jordbruksverket. De uppgifter som överförs bedöms omfatta cirka 20 årsarbetskrafter vid Fiskeriverket. Därtill kommer resurser för motsvarande central administration och OH-kostnader. Sammantaget bedöms detta motsvara ett förvaltningsanslag på 13 miljoner kronor. De närmare kostnadsberäkningarna och konsekvenser för anslagen på statsbudgeten redovisas i

kapitel 5. Utredaren har i dessa frågor samrått med Utredningen om en myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor.

4.4 Regeringskansliets berednings- och förhandlingsarbete

Som framgår av direktiven är ett viktigt krav på den framtida organisationen av fiskefrågorna att den effektivt ska kunna bistå regeringen i genomförandet av och förhandlingarna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken.

I tidigare avsnitt har beskrivits det nära samarbete mellan Regeringskansliet och Jordbruksdepartementet och Fiskeriverket som förvaltningsmyndighet som krävs i arbetet med utformningen och genomförandet av fiskeripolitiken. Genom de förändringen av myndighetsstrukturen som nu föreslås delas ansvaret för förvaltningen och genomförandet av fiskeripolitiken mellan två myndigheter. Förslaget innebär i sig inget behov av ändringar ansvarsfördelningen inom Regeringskansliet men innebär enligt utredarens mening att kraven ökar på Regeringskansliets och det ansvariga departementets samlade styrning och på samordningen mellan berörda departement.

Det kan vidare göras gällande att den högre ambitionsnivå som regeringen angivit för havspolitik och det långsiktiga nyttjandet av levande resurser såsom fisk framgent ställer krav på en förstärkt och förändrad strategisk kompetens i Regeringskansliet som stöd för regeringens förhandlingsarbete i EU. En aktuell fråga är bland annat den pågående översynen av den gemensamma fiskeripolitiken.

Utredaren gör mot denna bakgrund bedömningen att Regeringskansliets resurser för beredning, samordning och förberedelser av förhandlingar som avser den gemensamma fiskeripolitiken behöver förstärkas. Den närmare dimensioneringen av förstärkningen bör kunna fastställas efter en genomgång av berednings- och samverkansformer men bedöms av utredaren kunna handla om 2–4 årsarbetskrafter, motsvarande ca 2–4 miljoner kronor. Förstärkningen föreslås genomföras i samband med strukturförändringen genom att resurser överförs från Fiskeriverkets nuvarande anslag till Regeringskansliets anslag. Utredaren har även i dessa frågor samrått med Utredningen om en myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor.

4.5 Alternativ modell

Utredaren har lagt sitt förslag om organisatorisk lösning med utgångspunkt i de förslag som redovisas av Utredningen (M 2009:01) om en myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor. Detta förslag innebär att samtliga fiskeförvaltningsfrågor med undantag av de frågor som rör främjandet av fiskerinäringen, allmänhetens fiske och fritidsfiske, vattenbruk samt förvaltningen av fiskeprogrammet överförs till den nya myndigheten för havs- och vattenmiljöfrågor. Motivet som anges av utredningen är att regleringen och kontrollen av fisket utgör en sådan avgörande resursfråga för havens ekosystem att ansvaret för dessa frågor bör ligga i den myndighet som har det övergripande ansvaret för havs- och vattenmiljöfrågorna.

Direktiven för utredningsarbetet (dir. 2009:64, dir. 2009:100) anger båda att den nya myndigheten ska vara central förvaltningsmyndighet med ett övergripande nationellt ansvar för havs- och vattenfrågorna. Av direktiven framgår emellertid inte att den nya myndigheten också skulle vara ansvarig för genomförandet av beslut och åtgärder inom olika områden eller sektorer, såsom exempelvis fisket. I uppdraget betonas snarare uppgiften för den nya myndigheten att stärka den centrala samordningen och koordineringen av insatser inom vattenområdet som utförs av olika myndigheter och andra aktörer, och att härvid undanröja de tidigare brister och problem som funnits vad gäller ansvarsförhållanden och gränsdragningar.

När det gäller fiskerifrågorna specifikt står att utredaren ska ta ställning till hur avgränsningen ska ske till arbetet med fiskeriförvaltningen m.fl. frågor och, vidare, avgränsningen mot de förhandlingar som sker inom EU om den gemensamma fiskeripolitiken. Kritik har dock under tiden för utredningsarbetet framförts mot denna inriktning i direktiven. Man har här menat att förvaltningen av havsmiljöfrågor och fisket inte kan separeras utan att den nya myndigheten också måste ha möjlighet att styra uttaget av fisk som bedöms utgöra en av ekosystemets viktigaste beståndsdelar.

Den lösning som nu presenteras av utredningen om en myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor kan mot denna bakgrund uppfattas som välmotiverad och riktig. Samtidigt finns i de argument som anförts en presumtion rörande den gemensamma fiskeripolitikens och möjligheterna att påverka dess inriktning i den

nationella tillämpningen som synes vara grundad på uppfattningen att denna kan ges en väsentligt annan inriktning än vad som är fallet. Den gemensamma fiskeripolitiken är baserad på en lagstiftning beslutad på EU-nivå och som ska tillämpas i enlighet med de mycket detaljerade föreskrifter som beslutas gemensamt av medlemsstaterna. När det gäller politikens inriktning kan vidare erinras om att den svenska linjen i fråga om fiskeripolitiken länge hävdade behovet av en långsiktig och hållbar förvaltning av fisket och ekosystemen i havet, vilket också präglar den verksamhet som Fiskeriverket bedriver i dag. Vidare kan hävdas att den nya myndigheten riskerar att få en otydlig roll som både central samordnande myndighet och sektorsansvarig myndighet för fisket. En jämförelse kan här göras med de överväganden som utredningen om den nya havs- och vattenmiljömyndigheten i sitt betänkande gör avseende vattenmyndigheterna.

Enligt utredarens mening finns alternativ till den föreslagna uppdelningen av fiskeriförvaltningen som innebär att ansvaret för fiskeriförvaltningen hålls samman på ett sätt som bättre stämmer överens med ramarna för den gemensamma fiskeripolitiken och som också har bättre förutsättningar för att samlat stödja målsättningarna om en ekonomiskt, miljömässigt och socialt hållbar utveckling av fisket och fiskerinäringen.

Med denna utgångspunkt är också en alternativ lösning att frågan om avgränsning mot fiskeförvaltningsfrågorna görs på sådant sätt att den nya myndigheten för havs- och vattenmiljöfrågor får inflytande på övergripande nivå genom en tydlig strategiskt samordnande och övervakande roll medan en annan förvaltningsmyndighet får ansvara för det operativa genomförandet av förvaltnings- och kontrollåtgärder inom ramen för gemensamma fiskeripolitiken.

I detta alternativ skulle den nya myndigheten tillföras de verksamheter och resurser i Fiskeriverket som avser allmänna havs- och vattenmiljöfrågor samt forsknings- och utvecklingsverksamheten som stöd för myndighetens övervakande och samordnande roll. De verksamheter som skulle föras till den myndighet som blir ansvarig för fiskeförvaltningen skulle vara merparten av Fiskeriverkets resursavdelning, dock med undantag av utredningskontorens verksamhet, samt kontrollavdelningens verksamhet. Förvaltningsmyndigheten borde också kunna ha ett samordnande ansvar för datainsamlingen och rapporteringen till EU/ICES och disponera medel motsvarande kostnaderna för upphandling av de

biologiska data och beståndsuppskattningar som utförs av till exempel den nya havs- och vattenmiljömyndigheten. När det slutligen gäller Swedmars verksamhet bedömer utredaren att en närmare prövning av verksamheten kan behöva göras mot förvaltningsmyndighetens kärnuppgifter.

Utredaren bedömer även i detta fall att Jordbruksverket är den lämpliga myndigheten för denna uppgift. De synergier som redovisas ovan i avsnitt 4.2 gäller även för detta alternativ, men ett ytterligare skäl är Jordbruksverkets kompetens och erfarenhet i EU-arbetet som genomförande förvaltningsmyndighet och expertstöd till regeringen.

De verksamheter som i detta alternativ skulle föras över till Jordbruksverket bedöms motsvara cirka 100 årsarbetskrafter avseende kärnverksamheten. Till detta kommer resurser för motsvarande central administration och verksamhetsstöd. Sammantaget bedöms detta motsvara ett förvaltningsanlag på omkring 86 miljoner kronor. Härutöver skulle Jordbruksverket disponera medel motsvarande den anslagsfinansierade delen av kostnaderna för datainsamlingen, som bedöms uppgå till cirka 38 miljoner kronor.

Den här skisserade alternativa lösningen utesluter inte heller en annan lösning på sikt. Som tidigare framgått pågår en översyn av den gemensamma fiskeripolitiken. Ansatsen i EU-kommissionens s.k. grönbok är att politiken bör förändras i riktning mot ökad långsiktighet i resursförvaltningen och en minskad detaljreglering på politisk nivå. Skulle en sådan förändring äga rum på sikt kan det enligt utredarens bedömning finnas skäl att åter se över roll- och ansvarsfördelningen i förvaltningen.

5 Konsekvenser av förslagen

5.1 Kostnadsberäkningar och anslagsfrågor

De uppgifter som överförs och som redovisas i avsnitt 4.3 bedöms i nuläget motsvara cirka 20 årsarbetskrafter vid Fiskeriverket. Till detta kommer resurser för motsvarande central administration och verksamhetsstöd. Sammantaget innebär detta en kostnad på cirka 18 miljoner kronor.

De uppgifter som överförs till Jordbruksverket finansieras i huvudsak från Fiskeriverkets förvaltningsanslag 1:14 samt i viss mån från anslag 1:15 och 1:16 när det gäller tekniskt stöd för administration av fiskestrukturstöden. Samtliga anslag anvisas i dag under utgiftsområde 23 Jord- och skogsbruk, fiske med anslutande näringar. Ekonomisk statistik för fiskerinäringen som tas fram i samband med rapporteringen enligt EU:s datainsamlingen finansieras även till viss del av EU-medel.

För de förvaltningsuppgifter som överförs till Jordbruksverket beräknar utredaren sålunda att 13 miljoner kronor ska föras från anslag 1:14 Fiskeriverket till anslag 1:9 Statens jordbruksverk under utgiftsområde 23. Utredaren har i dessa frågor samrått med Utredningen om en myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor.

När det gäller sakanslagen innebär den ändrade myndighetsstrukturen och ansvarsförhållandena att dispositionsrätten till de sakanslag som rör strukturstöd till fisket, anslag 1:15 respektive 1:16, övergår till Jordbruksverket. Dispositionsrätten till det sakanslag som rör fiskevård, anslag 1:17 övergår till den nya myndigheten för havs- och vattenmiljöfrågor, varvid dock måste beaktas att en mindre del av anslaget har disponerats för fångststatistik för fritidsfiske.

5.2 Konsekvenser för fiskefrågornas hantering

Samverkan mellan myndigheterna

Uppdelningen av verksamheter och uppgifter som rör fisket och fiskeripolitiken mellan den nya havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket ställer krav på god samverkan och väl utvecklade samarbetsformer mellan myndigheterna. Utredaren vill i detta sammanhang peka på några områden där samverkan behövs.

När det gäller genomförandet av strukturåtgärder inom fiskeprogrammet, som utgör en del av EU:s gemensamma fiskeripolitik, kommer det att finnas behov av ett regelbundet samråd med den nya havs- och vattenmiljömyndigheten i genomförandet och uppföljningen av åtgärder. Främst gäller detta de strukturåtgärder som genomförs i syfte att minska fiskekapaciteten och som har ett nära samband med den övriga fiskeriförvaltningen. Även i andra delar av programmet, till exempel i fråga om olika miljöåtgärder som finansieras från fiskeprogrammet, kan sådana regelbundna avstämmningar behövas.

Ett annat område där myndigheterna behöver ha ett nära samarbete är insamlingen och rapporteringen av data enligt EU:s datainsamlingsförordning. En lämplig lösning kan vara att den nya myndigheten får det samlade ansvaret för rapporteringen av data och själva ansvarar för framtagandet av biologiska data. När det gäller ekonomiska och sociala data och uppgifter som avser fiskerinäringen bör myndigheten kunna erhålla sådana uppgifter från Jordbruksverket. De bidrag som utgår från EU till datainsamlingen bör även täcka kostnader för denna del av arbetet.

En mer generell fråga gäller hur sektorsansvaret för miljöintegrering och hållbar utveckling i fisket och fiskerinäringen genomförs i den nya myndighetsstruktur som föreslås och i vilken Jordbruksverket övertar ansvaret för de verksamheter som rör främjandet av fiskerinäringen. Frågor som rör miljö kvalitetsmål, målen för en hållbar utveckling m.m. kan i detta sammanhang behöva utredas.

Även deltagandet i det internationella samarbetets olika fora kan behövas övervägas i de fall gränsdragningen inte entydigt följer en uppdelningen mellan miljöfrågor och näringsfrågor.

Länsstyrelsernas arbete med fiskefrågor

Förutsättningar för länsstyrelsernas arbete kommer att påverkas av den föreslagna uppgiftsfördelningen mellan myndigheterna. När det gäller frågor om miljöfrågor, fiskevård och fisketillsyn kommer den nya myndigheten för havs- och vattenmiljöfrågor att vara central förvaltningsmyndighet. Så gäller också vad gäller tillståndsgivning för vattenbruk som sker enligt miljöbalken och fiskelagsstiftningen. För en närmare beskrivning av konsekvenserna för länsstyrelsernas arbete i dessa frågor hänvisas till det betänkande som lämnas av utredaren för en ny myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor (dir. 2009:64).

När det däremot gäller länsstyrelsernas roll i genomförandet av fiskeprogrammets åtgärder kommer Jordbruksverket att vara förvaltningsmyndighet, i likhet med vad som gäller för Landsbygdsprogrammet. Härigenom bör förändringen kunna leda till förenklingar för länsstyrelsernas arbete. Som tidigare nämnts bör det med en samlad hantering av både landsbygds- och fiskeprogrammet också vara möjligt att också utveckla och effektivisera genomförandet av programmen.

Vattenbruk

Som konsekvens av att ansvaret för de frågor som gäller utvecklingen av fiskenäringen föreslås övergå till Jordbruksverket bör också Jordbruksverket bli den myndighet som får det samlade ansvaret för utvecklingen av vattenbruksnäringen i landet. Flera av de problem kring samordning och bristande helhetsansvar som identifierats i utredningen om vattenbruket i sitt betänkande Det växande vattenbrukslandet (SOU 2009:26) har härigenom goda förutsättningar att åtgärdas. Inom ramen för sitt ansvar för djurhälsofrågor är Jordbruksverket redan i dag verksam inom området genom att organisationen Fiskhälsan FH AB på Jordbruksverkets uppdrag utföra den obligatoriska fiskhälsokontrollen av vattenbruket. Jordbruksverket blir också förvaltande myndighet för fiskeprogrammet där ekonomiska stöd kan utgå till vattenbruksverksamhet.

Administrationen av fiskeprogrammet

När det gäller administrationen av fiskeprogrammet har Fiskeriverket haft en ordning som innebär att Fiskeriverket förutom att vara förvaltningsmyndighet och utbetalande myndighet också är attesterande myndighet för programmet. Den attesterande funktionen har då legat på avdelningen för fiskerikontroll. Genom den förändring som nu föreslås behöver denna del av administrationen av programmet förändras. Av effektivitetsskäl bör det eftersträvas att få en anpassning till den ordning som gäller i Jordbruksverket för administrationen av landsbygdsprogrammet.

5.3 Konsekvenser för företagandet inom fiske

När det gäller främjandet av fiskenäringen och företagande kommer dessa frågor att handhas av Jordbruksverket. Samtidigt kommer regler och bestämmelser som rör fiskets förvaltning, tillståndsgivning och licenser att ligga hos den nya havs- och vattenmiljömyndigheten. Enligt utredarens mening finns en uppenbar risk här för att företagets vardag kompliceras på grund av att man tvingas ha kontakt med flera myndigheter för att utöva sitt företagande. Bedömningen är därför att det är angeläget att utforma någon form av lösning som innebär en enda ingång för företagaren och som bygger på ett samarbete mellan myndigheterna. Genom att ansvaret för frågan vilar på två myndigheter bör regeringen kunna ge ett gemensamt uppdrag till myndigheterna att utarbeta ett sådant förslag i samband med att organisationsförändringen förbereds.

Kommittédirektiv



**En framtida administration av vissa
fiskefrågor**

**Dir.
2009:100**

Beslut vid regeringssammanträde den 29 oktober 2009

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag till en framtida organisering av de verksamheter inom Fiskeriverket som inte ska föras över till den nya myndigheten för havs- och vattenmiljöfrågor och som bör utföras av en förvaltningsmyndighet. Eftersom regeringen anser att antalet myndigheter inte ska öka är syftet att verksamheterna ska ges en lämplig organisatorisk hemvist inom Jordbruksdepartementets ansvarsområde.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2010.

Utredningsbehovet

Utredningen av en myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor

I propositionen En sammanhållen svensk havspolitik (prop. 2008/09:170, bet. 2008/09:MJU29, rskr. 2008/09:299) konstaterade regeringen att det finns behov av en central förvaltningsmyndighet som bör tilldelas ansvaret för havs- och vattenmiljöfrågor. Den 10 september 2009 beslutade regeringen att en särskild utredare ska lämna förslag till vilka verksamheter inom i första hand Naturvårdsverkets, Fiskeriverkets och de fem vattenmyndigheternas ansvarsområde som ska ingå i den nya myndigheten för havs- och vattenmiljöfrågor (dir. 2009:64). Enligt de direktiven ska utredaren lämna förslag till myndighetens verksamhet, ansvarsområden och regionala förankring, beskriva formerna för samordning och samverkan med andra myndigheter samt redovisa behovet av och föreslå nödvändiga författningsändringar. Myndigheten ska kunna

inleda sin verksamhet den 1 januari 2011. I direktiven anger regeringen att antalet myndigheter inte ska öka och att regeringens utgångspunkt är att Fiskeriverket ska upphöra i och med att den nya myndigheten bildas. Utredaren ska bl.a. ta ställning till hur avgränsning ska ske till arbetet med fiskeriförvaltningen, fiskerikontrollens genomförande, vattenbrukets utveckling och fiskeprogrammets genomförande. Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2010.

Fiskeriverkets verksamhet

Fiskeriverket är förvaltningsmyndighet för bevarande och nyttjande av fiskresurserna och verket bedriver ett omfattande arbete såväl nationellt som inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken (GFP). Myndigheten har ett samlat ansvar, sektorsansvar, för miljöfrågor med anknytning till myndighetens verksamhetsområde. Myndigheten ska inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga parter.

I ansvaret ligger att verka för ett rikt och varierat fiskbestånd, en ekologiskt hållbar förvaltning av fiskresurserna samt ett ekologiskt hållbart och miljöanpassat fiske och vattenbruk. Det inkluderar att verket ska följa och utvärdera såväl fiskresursernas som fiskerinäringens tillstånd och utveckling, bl.a. genom att främja och bedriva utvecklingsverksamhet. Häri ingår även att medverka till att stärka fisketurismen samt öka allmänhetens fiskemöjligheter. Vidare ska myndigheten medverka i Sveriges strävan att nå den gemensamma fiskeripolitikens mål genom att bistå och medverka i arbetet med internationella fiskefrågor och förhandlingar. Myndigheten har ett särskilt sektorsansvar för miljömålsarbetet, det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen och ska medverka i främjandet av regional tillväxt.

Fiskeriverket hade en omslutning på 287 216 000 kronor under år 2008. Av detta uppgick intäkter av anslag till ca 168 miljoner kronor. Antal anställda var 369 personer vid utgången av år 2008. Verket har sitt huvudkontor i Göteborg samt verksamhet på ett antal platser i landet; Lysekil, Karlskrona, Drottningholm, Örebro, Älvkarleby, Öregrund, Simpevarp och Ringhals. Myndigheten är organiserad i tre avdelningar; avdelningen för forskning och utveckling, avdelningen för resursförvaltning samt avdelningen för fiskerikontroll.

Forsknings- och utvecklingsarbetet på Fiskeriverket är inriktad mot att förbättra kunskaperna om fiskbestånd, fiskeriteknik och fiskets miljöeffekter såväl i havet som i sötvatten. I det ingår att samla in data om fiskbestånd och miljö, beräkna fiskresursernas storlek och hur de påverkas av fisket. Andra viktiga uppgifter är att utveckla nya, selektiva och mer miljövänliga fiskeredskap och verka för restaureringen av fiskens naturliga livsmiljöer. En betydande del av forskningen berör verkets arbete med de svenska miljökvalitetsmålen. Verket bedriver även avelsarbete och producerar rom och sättfisk, samt håller en genbank och tillhandahåller resurser för experimentell forskningsverksamhet kring vattenbruk. Betydande delar av avdelningens verksamhet utförs av och vid myndighetens havsfiskelaboratorium, sötvattenslaboratorium, kustlaboratorium och två fiskeriförsöksstationer.

Avdelningen för resursförvaltning arbetar med regleringen av fisket för att uppnå en balans i nyttjandet av de svenska fiskeresurserna. Avdelningen tar fram underlag för svenska ställningstaganden inom EU i frågor om fiskekvoter och tekniska regleringar och medverkar vid utformandet av långsiktiga förvaltningsplaner för att säkerställa ett ekologiskt uthålligt fiske. Verket utformar även det nationella regelverket, främst för kustvatten och insjöar, genom bl.a. redskapsbestämmelser, fredningstider och minimimått för såväl yrkesfiske som fritidsfiske samt är ansvarigt för administration och beviljande av de licenser och fartygstillstånd som krävs för att få fiska yrkesmässigt. Andra styrmedel är rådgivning och ekonomiskt stöd till yrkesfiskare, fiskberedningsföretag och vattenbrukare. Inom ramen för Swedmar arbetar myndigheten också med utveckling av fiske och miljövård i utvecklingsländer och fungerar som stöd i samarbetet mellan EU:s nuvarande medlemsländer och kandidatländer. Till avdelningen för resursförvaltning hör även utredningskontoren som hjälper landets fem miljödomstolar med utredningar kring byggande i vatten och miljöfarlig verksamhet i sjöar, vattendrag och hav.

Fiskeriverket har i dag det övergripande ansvaret för genomförandet av den svenska fiskerikontrollen och bedriver den landbaserade kontrollen. Kustbevakningen ansvarar för fiskerikontrollens genomförande till sjöss och från luften. Avdelningen för fiskerikontroll ansvarar för kvotuppföljning och kontroll av fiskets fångster och landningar samt den officiella statistiken på fiskets område. Genom de uppgifter om fisket som samlas in av avdelningen är det möjligt att spåra den fångst som landas tillbaka till

fångstområdet. En viktig del i arbetet är att kontrollera och bedöma rimligheten av de uppgifter om fångster som lämnas in av fiskerinäringen. Med ledning av dessa uppgifter tas bl.a. beslut om att stoppa fisket när den nationella kvoten bedöms vara slut. Genom analyser av fångstuppgifter från såväl verkets som Kustbevakningens kontroller kan fisket övervakas och överträdelser mot gällande regler upptäckas. Fiskeriverket och Kustbevakningen har inrättat ett gemensamt nationellt kompetenscenter (FKC) i syfte att fördjupa och effektivisera fiskerikontrollen. Centret är de båda myndigheternas gemensamma kontaktpunkt för fiskerikontrollsamverkan inom EU.

Fiskeriverket administrerar även anslag för fiskevård samt medel från vattendomar och beslut (villkorsmedel) som används för transfereringar till olika bidragsmottagare, inklusive Fiskeriverket, enligt regeringsbeslut.

Övrig fiskerirelaterad statlig verksamhet

Länsstyrelserna har tilldelade arbetsuppgifter i fråga om fiske. Dessa avser bl.a. tillståndsgivning för vattenbruksverksamhet, vissa besluts- och genomförandeuppgifter för fiskeprogrammet, fiskevård och fisketillsyn. För ett ändamålsenligt arbete krävs i dag ett nära samarbete och dialog med Fiskeriverket.

Uppdraget

Regeringen anser att antalet myndigheter inte ska öka. De verksamheter inom Fiskeriverket som inte ska ingå i den nya myndigheten för havs- och vattenmiljöfrågor och som bör utföras av en förvaltningsmyndighet ska därför ges en lämplig organisatorisk hemvist inom Jordbruksdepartementets ansvarsområde.

Enligt regeringens bedömning är det särskilt viktigt att den kommande organisationen effektivt ska kunna bistå regeringen i genomförandet av och förhandlingarna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken.

Utredaren ska föreslå lämplig organisatorisk hemvist, inom Jordbruksdepartementets ansvarsområde, för de verksamheter inom Fiskeriverket som inte ska ingå i den nya havs- och vattenmiljömyndigheten, så att målen för verksamheterna kan uppnås samt

effektiviteten och möjliga synergieffekter maximeras. Förslaget ska ges efter samråd med utredaren för en ny myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor (dir. 2009:64) i dennes uppdrag att ta ställning till vilka verksamheter inom Fiskeriverket som ska ingå i den nya myndigheten samt hur avgränsning ska ske till arbetet med fiskeriförvaltningen, fiskerikontrollens genomförande, vattenbrukets utveckling och fiskeprogrammets genomförande.

Utredaren ska, efter samråd med utredaren för en ny myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor (dir. 2009:64), föreslå hur mycket anslagsmedel som bör överföras från Fiskeriverkets befintliga förvaltningsanslag avseende de verksamheter som inte ska ingå i den nya myndigheten för havs- och vattenmiljöfrågor.

Utredaren ska beakta Kustbevakningens ansvar för fiskerikontrollens genomförande till sjöss och från luften.

Vidare bör utredaren övergripande analysera konsekvenserna av de föreslagna organisatoriska förändringarna för länsstyrelsernas fiskerelaterade arbete.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Utredningen för en ny myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor (dir. 2009:64). Vidare ska utredaren samråda med utredningen om en fiskevårdsplan (dir. 2007:170) samt med andra berörda myndigheter och organisationer. Vid behov ska utredaren samråda med utredningen Översyn av statlig regional förvaltning m.m. (dir. 2009:62). Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge de möjlighet att framföra synpunkter.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2010.

(Jordbruksdepartementet)

Kommittédirektiv



En myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor **Dir. 2009:64**

Beslut vid regeringssammanträde den 10 september 2009

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag till vilka verksamheter inom i första hand Naturvårdsverket och Fiskeriverket och de fem vattenmyndigheterna som ska ingå i en ny myndighet för havs- och vattenmiljöfrågor. Utredaren ska lämna förslag till myndighetens verksamhet, ansvarsområden och regionala förankring, beskriva formerna för samordning och samverkan med andra myndigheter samt redovisa behovet av och föreslå nödvändiga författningsändringar. Myndigheten ska kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2011.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2010.

En effektiv och samlad havs- och vattenmiljöförvaltning

I propositionen En sammanhållen svensk havspolitik (prop. 2008/09:170, bet. 2008/09: MJU29, rskr. 2008/09:299) konstaterar regeringen att det finns behov av en central förvaltningsmyndighet som bör tilldelas ansvaret för havs- och vattenmiljöfrågor. Regeringens målsättning med en sådan myndighet är att etablera en effektiv och samlad svensk havs- och vattenmiljöförvaltning som skapar förutsättningar för ett hållbart och optimalt nyttjande av naturresurserna och tjänar till att bevara och vid behov förbättra miljötillståndet i de svenska vattenmiljöerna. I centrum för havs- och vattenmiljöförvaltningen står bl.a. ett samlat genomförande av

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG av den 23 oktober 2000 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på vattenpolitikens område (ramdirektivet för vatten),

- Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område (Ramdirektiv om en marin strategi),
- relevanta delar av Europeiska kommissionens meddelande om Europeiska unionens strategi för Östersjöregionen (COM (2009) 248 final) och kommissionens meddelande om en integrerad havspolitik för Europeiska unionen (KOM (2007) 574 slutlig) med tillhörande handlingsplan,
- åtgärder för att nå målen enligt Helcoms aktionsplan för Östersjön (Baltic Sea Action Plan, november 2007), och
- insatser för att nå de svenska miljö kvalitetsmålen *Hav i balans samt levande kust och skärgård, Ingen övergödning, Giftfri miljö, Ett rikt växt- och djurliv samt Levande sjöar och vattendrag*.

Det är särskilt viktigt att säkerställa att förvaltningen av vatten i landmiljöer, kust och hav präglas av en helhetssyn för att man därigenom ska möjliggöra avvägningar för ett optimalt nyttjande av vatten i dessa miljöer. En grundläggande utgångspunkt i förvaltningen är att ett sammanhållet vattenarbete och en samlad förvaltning av vattenmiljöerna, inklusive nyttjandet av dessa, ska baseras på ekosystemansatsen.

I propositionen En sammanhållen havspolitik skriver regeringen att en planering av havet i den ekonomiska zonen bör skapas och att en statlig myndighet bör ges ansvaret för denna planering. Det är regeringens avsikt att den nya myndigheten för havs- och vattenmiljöfrågor ska få detta ansvar. Regeringen avser att tillsätta en utredning för att bl.a. utarbeta den lagstiftning som behövs för planering i den ekonomiska zonen. Även ytterligare havsområden kan komma att omfattas av utredningen. Frågan om myndighetens ansvar för planering i förhållande till andra myndigheters ansvar ska ingå i den utredningen.

Myndigheten för havs- och vattenmiljöfrågor ska kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2011.

Uppdraget att föreslå hur den nya myndigheten ska vara organiserad

Arbetet med vattenmiljöfrågor har ökat i omfattning under senare år och kommer fortsatt att öka, bl.a. till följd av ramdirektivet för vatten, det marina direktivet och Helcoms aktionsplan för Östersjön. Samtidigt saknar Sverige i dag en myndighetsstruktur som utifrån ett brett spektrum av frågor kan arbeta kraftfullt och fokuserat med havs- och vattenmiljöfrågor och som har förutsättningar att ta ansvar för en effektiv och ändamålsenlig havs- och vattenförvaltning.

Vatten i landmiljöer, vid kust och i hav utgör ett sammanhängande system. Övergödningen är det dominerande havsmiljöproblemet som behöver lösas, framför allt genom åtgärder på land och i de vattensystem som rinner till haven. Kopplingen mellan myndigheters insatser när det gäller inlandsvatten och hav behöver därför stärkas. Sammantaget finns det behov av ett mer sammanhållet vattenarbete på alla nivåer i syfte att öka effektiviteten och resursutnyttjandet.

En ny myndighet ska bildas där i första hand delar av Naturvårdsverket, Fiskeriverket och de fem vattenmyndigheterna läggs samman till en myndighet som får ansvar för frågor om förvaltning av havs- och vattenmiljön. Myndighetens ansvarsområden, organisation och samverkan med andra berörda myndigheter behöver dock noggrant analyseras.

Regeringen anser att antalet myndigheter inte ska öka. Regeringens utgångspunkt är att Fiskeriverket ska upphöra i och med att den nya myndigheten bildas.

Myndighetens verksamhet, ansvarsområden och arbetsmetoder

Förvaltningen av vattenfrågor i allmänhet är i dag splittrad inom och mellan många berörda myndigheter. Naturvårdsverket har i dag det övergripande ansvaret för frågor som rör ytvatten inklusive det övergripande ansvaret för havsmiljön. För vart och ett av Sveriges fem vattendistrikt är en länsstyrelse utsedd att vara vattenmyndighet med ansvar för förvaltning av kvaliteten på vattenmiljön. För varje distrikt finns en särskild vattendelegation med uppgift att fatta beslut inom vattenmyndigheternas ansvarsområde. Länsstyrelserna ansvarar för vatten- och eventuellt havsarbete inom

respektive län. Sveriges geologiska undersökning ansvarar för frågor om bl.a. grundvatten och maringeologisk information och Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut är förvaltningsmyndighet för bl.a. hydrologiska och oceanografiska frågor. Fiskeriverket ansvarar för bevarande och nyttjande av fiskresurserna. Ett flertal andra myndigheter har därtill ansvar för frågor kopplade till nyttjande av havet, t.ex. Försvarsmakten, Kustbevakningen, Sjöfartsverket och Transportstyrelsen.

Den splittrade förvaltningen leder till en bristande helhetssyn och i slutänden till ett ineffektivt nyttjande av de resurser som finns tillgängliga för havs- och vattenförvaltning och åtgärdsarbete. Exempel på detta är att den överordnade samordningen av vattenmyndigheternas verksamhet har brutit och att det kan finnas brister i samordningen av vattenmyndigheternas respektive länsstyrelsernas resurser för vattenmiljöarbete. Den nya myndigheten behöver utformas så att dessa och andra problem undanröjs, samtidigt som nya problem och brister, t.ex. oklara ansvarsförhållanden gentemot andra myndigheter och verksamheter, inte uppstår.

Naturvårdsverket och Fiskeriverket har ett delat ansvar för frågor om biologisk mångfald och ekosystem i vatten och arbetet med dessa frågor behöver integreras bättre.

Utredaren ska

- ta ställning till vilka verksamheter inom i första hand Naturvårdsverket, Fiskeriverket och de fem vattenmyndigheterna som ska ingå i den nya myndigheten, samt hur dessa verksamheter kan införlivas i den nya organisationen, så att en effektiv och ändamålsenlig havs- och vattenmiljöförvaltning kan åstadkommas,
- ta reda på om det finns verksamheter även inom andra myndigheter som bör ingå i den nya myndigheten och i så fall föreslå vilka,
- ta ställning till hur avgränsning ska ske till arbetet med fiskeriförvaltningen, fiskerikontrollens genomförande, vattenbrukets utveckling och fiskeprogrammets genomförande,
- identifiera och analysera svårigheterna och bristerna i dagens havs- och vattenmiljöförvaltning och föreslå hur dessa problem kan undvikas i den nya organisationen,

- tydligt beskriva ansvarsområdet för den nya myndigheten, inklusive myndighetens ansvar för arbetet i internationella organisationer inklusive EU och avgränsning mot de förhandlingar som sker inom EU om den gemensamma fiskeripolitiken,
- föreslå en preciserad och ändamålsenlig uppgifts- och ansvarsfördelning mellan myndigheten och de övriga myndigheter som direkt berörs av sammanläggningen,
- klargöra ansvarsförhållanden och gränsdragningar gentemot andra myndigheter och verksamheter med anknytning till havs- och vattenområdet,
- föreslå vilka befogenheter myndigheten behöver för att kunna agera kraftfullt inom sitt ansvarsområde,
- visa på nya arbetsformer, rutiner, processer etc. som bättre än i dag bidrar till en effektiv och ändamålsenlig förvaltning och som bättre tar tillvara helhetsperspektivet i vattenarbetet, och
- redovisa behovet av och föreslå nödvändiga författningsändringar som följer av förslagen.

Regional havs- och vattenmiljöförvaltning

Länsstyrelserna är den naturliga regionala kontaktytan i arbetet med havs- och vattenmiljöförvaltning genom deras ansvar som regional miljömyndighet. Det är angeläget att den regionala struktur som dagens vattenmyndigheter arbetar i består i lämplig form, med nära samverkan med berörda länsstyrelser, kommuner, företag och andra aktörer och med vattendelegationer som beslutande organ inom respektive vattendistrikt. Utgångspunkten är att den centrala myndigheten ska ha ansvar för övergripande styrning och samordning av vattenförvaltningen medan de beslut som i dag fattas av vattendelegationerna även i fortsättningen ska fattas inom respektive vattendistrikt.

Frågan om regional förankring kan bli aktuell även när det gäller planering av havsområden.

Utredaren ska

- föreslå hur ansvarsfördelningen mellan myndigheten, länsstyrelserna och vattendelegationerna ska utformas samt hur myndigheten ska vara organiserad i förhållande till detta, och
- redovisa behovet av och föreslå nödvändiga författningsändringar som följer av förslagen.

Samordning och samverkan med andra myndigheter

När det gäller havsmiljön inrättades 2006 en samordningsgrupp för havsmiljöfrågor, Samhav, bestående av chefer för 17 berörda myndigheter, i syfte att skapa ett forum för ökad samordning och samverkan. Naturvårdsverket är sammankallande i gruppen. Samma år inrättades även Havsmiljörådet vid Naturvårdsverket för samråd i havsmiljöarbetet och för att bistå verket och Samhav i havsmiljöfrågor. År 2008 inrättades Havsmiljöinstitutet med uppgift att bl.a. bistå myndigheter med vetenskaplig kompetens i havsmiljöfrågor, ta fram kvalificerade analyser, utvärderingar och synteser samt sprida information om resultaten till stöd i havsmiljöarbetet.

En effektiviserad havs- och vattenmiljöförvaltning ställer krav på en utvecklad samordning och samverkan mellan såväl berörda myndigheter som aktörer och intressenter. Frågan är bl.a. hur andra myndigheters kompetens och erfarenheter ska kunna tas tillvara i den samlade förvaltningen, inte minst hur kopplingen mellan myndigheternas insatser vad gäller inlandsvatten och hav kan stärkas. Myndighetens ansvar för planering till havs kommer att ställa särskilda krav på samordning och samverkan, då detta ansvar spänner över ett flertal verksamhetsområden.

Utredaren ska därför

- föreslå hur samordningen och samverkan mellan myndigheten och andra berörda myndigheter samt universitet och forskningsinstitut ska gå till, bl.a. med utgångspunkt från erfarenheterna av Samhav,
- särskilt analysera och föreslå hur länsstyrelsernas resurser för vattenmiljöarbete kan samordnas med och nyttjas i myndighetens arbete,

- föreslå hur myndigheten kan samverka med andra berörda intressenter, bl.a. med utgångspunkt från erfarenheterna av Havsmiljørådet, och
- redovisa behovet av och föreslå nödvändiga författningsändringar som följer av förslagen.
Anslag och finansiering

Dagens förvaltning av vattenfrågor i allmänhet finansieras från flera förvaltningsanslag och sakanslag. Regeringens utgångspunkt är att finansiering av den nya myndigheten ska ske inom berörda myndigheters befintliga anslagsramar.

Utredaren ska

- föreslå hur myndigheten ska finansieras, inklusive finansiering för eventuella initiala kostnadsökningar,
- bedöma myndighetens behov av sakanslag och lämna förslag om sakanslagens användning och finansiering, och
- särskilt lämna förslag till anslag för 2011.

Övriga utgångspunkter för uppdraget

I uppdraget ingår att lämna förslag till effektiviseringar och rationaliseringar samt förenklingar i kontakterna mellan myndigheten och länsstyrelser, andra myndigheter, kommuner, näringslivet och andra aktörer.

Förslagen ska komplettera relevant beslutsunderlag som har utarbetats av Utredningen om Naturvårdsverket i betänkandet Myndighet för miljön – en granskning av Naturvårdsverket (SOU 2008:62), Utredningen om myndighetsstrukturen inom livsmedelskedjan i betänkandet Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion (SOU 2009:8) och Havsmiljöutredningen i betänkandet En utvecklad havsmiljöförvaltning (SOU 2008:48).

Om utredaren finner skäl att frångå den inriktning som regeringen har angett ska detta noga motiveras.

Ekonomiska konsekvenser m.m.

Utredaren ska redovisa en ekonomisk beräkning av de finansiella konsekvenserna av förslagen, redogöra för de ekonomiska och personella konsekvenserna i och med bildandet av den nya myndigheten samt tydligt beskriva vilka ekonomiska och administrativa kostnader alternativt besparingar det innebär att lägga samman verksamheter till den nya myndigheten. Utredaren ska bedöma och redovisa förslagets eventuella direkta och indirekta konsekvenser av betydelse för miljön samt föreslå hur förslaget kan utvecklas så att effekterna på miljön blir så gynnsamma som möjligt. Till de indirekta effekterna hör att belysa de fördelar och nackdelar förslagen får på det samlade miljöarbetet. Utredaren ska även beakta eventuella effekter för näringslivet.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med Naturvårdsverket, Fiskeriverket, vattenmyndigheterna, länsstyrelserna och den kommande utredningen om planering till havs. Utredaren ska även samråda med övriga myndigheter med havs- och vattenrelaterad verksamhet och berörda organisationer i den utsträckning som är nödvändig. När det gäller förslag som rör statlig regional förvaltning ska utredaren samråda med utredningen Översyn av statlig regional förvaltning m.m. (dir. 2009:62). Utredaren ska hålla berörda centrala arbets- tagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem möjlighet att framföra synpunkter. Utredaren ska även beakta resultatet av Utredningen om översyn av miljömålssystemet (dir. 2008:95), som ska redovisa sitt betänkande senast den 30 september 2009.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 februari 2010.

(Miljödepartementet)

Statens offentliga utredningar 2010

Kronologisk förteckning

1. Lätt att göra rätt
– om förmedling av brottskadestånd. 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.

Statens offentliga utredningar 2010

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Lätt att göra rätt

– om förmedling av brottsskadestånd. [1]

Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. [2]

Allmänna handlingar i elektronisk form
– offentlighet och integritet. [4]

Utbildningsdepartementet

Skolgång för alla barn. [5]

Jordbruksdepartementet

Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor. [9]

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]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målriktat arbete på tre samhällsområden. [7]