

6 En svensk redskapsmodell

6.1 Inledning

Utredningen har till uppgift att lämna förslag om den framtida finansieringen av fiskevården. Möjligheten att ta ut en avgift vid försäljning av bl.a. fiskeredskap skall särskilt uppmärksammas. I denna del bygger uppdraget på den modell för fiskevårdens finansiering som finns i USA. Utredningen kommer i detta kapitel att redogöra för möjligheten att införa en sådan modell i Sverige.

Den federala amerikanska fiskevården finansieras genom skatt på sportfiskeutrustning, inkluderat vissa typer av båtmotorer, och drivmedel samt tull på sportfiskeutrustning och vissa fritidsbåtar. Utredningen kommer därför att beskriva dessa svenska branscher och förutsättningarna för att inkludera dem i ett nytt fiskevårds-system. Även fisketurismbranschen kommer att beröras, på grund av dess nära anknytning till användandet av fiskeresursen och därmed till intresset av god fiskevård.

Det amerikanska systemet bygger *inte* på en överenskommelse mellan de inblandade branscherna. Fiskevårdsmedlen kommer från skatter och tull som naturligtvis är reglerade i lag. I utredningens uppdrag ingår emellertid att undersöka möjligheten att träffa en branschöverenskommelse. I detta kapitel kommer utredningen därför att beskriva förutsättningarna för en redskapsbaserad finansiering, antingen via en överenskommelse eller genom en statlig reglering. På grund av direktivens utformning kommer i första hand att undersökas om en överenskommelse kan nås. I andra hand berörs frågan om finansiering genom en statlig avgift eller skatt på fiskeredskap m.m.

I det följande kommer det förstnämnda att benämnas avtals-reglerad redskapsmodell och det sistnämnda statligt reglerad redskapsmodell. Med begreppet redskapsmodell skall inte förstås att definitionsmässigt endast fiskeredskap skall ingå i systemet. Det som kännetecknar modellen är i stället att fiskevårdens intäkter

görs beroende av omsättningen eller eventuellt innehavet av vissa varor och tjänster, att den som köper t.ex. ett fiskespö eller en liter bensin därigenom finansierar fiskevården. Detta till skillnad från en fiskevårdsavgift, där i stället den som fiskar har att betala.

Den huvudsakliga skillnaden mellan en avtalsreglerad och en statligt reglerad redskapsmodell är alltså att en branschöverenskommelse inte kräver lagstiftning. I stället formulerar de aktörer som är beredda att ställa upp med medel för fiskevårdens finansiering sina åtaganden i ett avtal. Om en sådan lösning är möjlig har den flera fördelar. Den blir från statens synpunkt förhållandevis enkel att införa och kommer av naturliga skäl inte att möta några invändningar från berörda parter.

En avtalslösning är dock inte utan nackdelar. Endast de som deltar i överenskommelsen kommer att betala och om inte samtliga aktörer på marknaden omfattas blir intäkterna mindre. Systemet kan då dessutom betraktas som orättvist. De företag som ställer sig utanför systemet kan sälja sina produkter till lägre pris än de konkurrenter som deltar. Med ett avtal som grund för debitering finns därtill risken att aktörer i ett senare skede träder ur systemet. Den grund som finansieringen av fiskevården står på blir därför inte lika stabil som vid en statligt reglerad redskapsmodell.

En statlig påлага på fiskeredskap m.m. kan också bygga på frivillighet, om de berörda branscherna förespråkar att deras produkter används för att genom en avgift eller skatt finansiera fiskevården. En sådan lösning bör dock inte förväxlas med en finansiering grundad enbart på ett branschavtal.

6.2 Fiskeredskapsbranschen

6.2.1 Branschorganisation

Utredningen har vid två tillfällen sammanträtt med SPOFA Spöfiske, som är en branschförening för svenska spöfiske-distributörer. Föreningen är en sektion i SPOFA, som bildades 1965 och därutöver består av SPOFA Sport och SPOFA Jakt. Föreningen har följande åtta medlemsföretag, som enligt SPOFA Spöfiskes uppfattning tillsammans svarar för cirka 75 procent av den relevanta marknaden:

- Bios AB,
- CWC AB,
- Darts AB,
- Fly-Dressing AB,
- Loop Tackle Design AB,
- Normark Scandinavia AB,
- Pure Fishing/Abu AB, och
- Sportsystem AB.

Medlemsföretagen är tillverkare, grossister och importörer vars produkter är väl etablerade. Företagen ägnar sig inte åt försäljning av produkter som SPOFA Spöfiske betraktar som icke etiska, som t.ex. nät, långrev, mjärddar och gäddsaxar. Föreningens främsta syfte är att verka för en ökad marknad för de produkter som används av sportfiskare samt att främja en sund utveckling inom branschen. SPOFA är i sin tur medlem i "European Fishing Tackle Trade Association" (EFTTA), den europeiska organisationen för fiske-redskapsbranschen.

Som framgått ingår i SPOFA inte några företag som tillverkar eller distribuerar nät och andra mängdfångande redskap för husbehovsfiske eller redskap som används inom yrkesfisket. Såvitt utredningen kunnat utröna finns det inte någon branschorganisation för sådana företag.

Utredningen har dessutom varit i kontakt med Fladen Fishing AB, som är den största svenska grossisten som står utanför SPOFA, och Svendsen Sport A/S, den största utländska leverantören av sportfiskeutrustning till den svenska marknaden.

6.2.2 Beräkning av fiskeredskapsbranschens potentiella bidrag till finansieringen

Omsättning m.m.

I Fiskeriverkets och Statistiska centralbyråns utredning *Fiske 2005* tillfrågades 8 000 personer i åldern 16–74 år om sina fiskevanor. En av frågorna var hur stora utgifter man har för fiskeutrustning. Utgifterna skattades till 723 miljoner kronor årligen¹. Beloppet inkluderar endast egentlig fiskeutrustning och inte kostnader för t.ex. båt och specialkläder.

¹ Fiske 2005 – en undersökning om svenskarnas fritidsfiske

Denna skattning av utgifterna för fiskeredskap kan dock vara för hög. SPOFA Spöfiske uppskattar att försäljningen av sportfiske-relaterade produkter i konsumentledet uppgår till totalt cirka 400 miljoner kronor exklusive mervärdesskatt. I sin beräkning har SPOFA inte tagit med mängdfångande redskap. Enligt vad utredningen erfarit kan dock omsättningen av nät för husbehovsfiske i första försäljningsledet antas uppgå till endast några få miljoner kronor per år.

När det gäller den svenska marknaden för sportfiskerelaterade produkter, som t.ex. spön, rullar, linor, drag, ekolod och flyt-overaller, kan denna beräknas uppgå till cirka 280 miljoner kronor i första försäljningsledet. Produkter som ligger utanför begreppet sportfiskerelaterade produkter är exempelvis båtar, motorer, fiskeresor och mer allmänna friluftskläder. Uppskattningen om cirka 280 miljoner kronor är baserad på de kontakter utredningen har haft med branschen, som t.ex. SPOFA Spöfiske, Fladen Fishing AB och Svendsen Sport A/S.

Sannolikt kommer dock inte hela branschens omsättning att utgöra skatteunderlag. Vid en specificering av de produkter som skall beläggas med en pålaga hamnar antagligen vissa produkter som säljs av fiskeredskapsgrossister utanför det skattebelagda området. Det är svårt att på detaljnivå konkretisera vad som är sportfiskeutrustning och vad som inte är det.

Mot bakgrund av det sagda är det en rimlig uppskattning att skatteunderlaget skulle komma att uppgå till cirka 260 miljoner kronor.

De redskap som yrkesfisket använder sig av beskattas inte i det amerikanska systemet och bör inte heller ingå i en svensk, liknande modell. Yrkesfisket skulle annars tvingas lämna ett mycket högt bidrag till fiskevården. Den fiskevård som intäkterna möjliggör kommer dessutom endast i mindre utsträckning att ge effekter för det storskaliga yrkesfisket till havs. Antalet licensierade yrkesfiskare i Sverige uppgick i slutet av år 2004 till drygt 1 900². Av dessa är endast cirka 10 procent insjöfiskare³.

Eftersom det är mycket svårt att avgränsa yrkesfiskarnas från husbehovsfiskarnas mängdfångande redskap bör inte heller de sistnämnda ingå i en svensk redskapsmodell. I det amerikanska systemet ingår för övrigt inte heller fiskenät. Som tidigare nämnts

² Fiskeriverkets årsredovisning för år 2004, s. 29

³ Fiskeriverket, Fakta om svenskt fiske och fiskkonsumtion – statistik till och med 2002

kan dessutom försäljningen av t.ex. fiskenät till svenska fritidsfiskare antas vara av begränsad omfattning.

Beräkning av intäkterna

Enligt SPOFA Spöfiske kan maximalt 10 procent av priset i första försäljningsledet avsättas till fiskevård. Vid en sådan nivå bedömer föreningen att medlemsföretagens försäljning inte skulle påverkas negativt annat än högst marginellt. En påлага om 10 procent skulle också överensstämma med den särskilda skatten på fiskeredskap i USA. Utredningen delar mot denna bakgrund SPOFA Spöfiskes uppfattning om vilken nivå som är rimlig.

I USA är det tillverkarens eller importörens försäljningspris som beläggs med 10 procents skatt. Detsamma bör gälla i Sverige, om en liknande modell införs här. För det fall avgiften tas ut i konsumentledet kommer systemet att bli svårare att administrera. Försäljning till konsumenter sker på ett mycket stort antal ställen, av vilka många sannolikt säljer endast ett nästan obetydligt antal redskap årligen. Sett även från allmän samhällssynpunkt är det mer rationellt och kostnadseffektivt att redovisningsskyldigheten åvilar ett mindre antal tillverkare och grossister. Utredningens förslag bör utformas så att företagets administrativa kostnader hålls så låga som möjligt. Om pålagan regleras i ett avtal torde det överhuvudtaget inte vara möjligt att ta ut den i konsumentledet. Att samla samtliga eller i vart fall flertalet av de butiker som säljer sportfiskeredskap kring en överenskommelse är inte ett realistiskt alternativ.

Bedömningen av 10 procent som den högsta rimliga nivån avser priset i första försäljningsledet. I grova drag innebär detta en prisökning om 5 procent i konsumentledet. En avgift om 10 procent i detta led skulle därmed innebära en fördubbling av den högsta rimliga nivån. Det är därför inte möjligt att beräkna intäkterna till 10 procent av de 400 miljoner kronor, exklusive mervärdesskatt, som branschen antas omsätta i konsumentledet.

Mot denna bakgrund kan intäkterna från en statlig påлага på sportfiskeredskap beräknas till upp emot 26 miljoner kronor, d.v.s. 10 procent av 260 miljoner kronor. En överenskommelse med i princip fullständig uppslutning från branschens sida skulle ge nästan lika stora intäkter. Med ett avtal med färre parter skulle dock intäkterna naturligtvis bli mindre.

Enligt Sveriges Fiskares Riksförbund saknas uppgifter om hur stora utgifter yrkesfiskarna har för redskap. Som tidigare nämnts bör dock de redskap som yrkesfisket använder ändå inte inkluderas i systemet. Av skäl som tidigare anförts bör inte heller det begränsade underlag som husbehovsfiskarnas redskap utgör ingå.

6.3 Bensinbranschen

6.3.1 Branschorganisation

Utredningen har sammanträtt med Svenska Petroleum Institutet (SPI), som är branschorganisation för oljebolagen i Sverige. SPI bildades 1951 och har som ändamål att tillvarata och främja oljebranschens intressen. SPI skall vara ett kompetenscentrum i frågor som rör branschen. Institutet bevakar och informerar om händelser i omvärlden som rör medlemsföretagen och svarar på företagens frågor om tillämpning av lagar och föreskrifter. SPI sköter dessutom kontakter med massmedia, bereder och sammanställer remissyttranden, sammanställer branschstatistik samt företräder oljebranschen i kontakter med myndigheter.

SPI är en ideell förening med ett kansli som svarar för den dagliga verksamheten. Institutet har 20 medlemsföretag, bl.a. AB Svenska Shell, OK-Q8 AB, Preem Petroleum AB (publ) och Svenska Statoil AB. Medlemsföretagen svarar för en mycket stor andel av den totala omsättningen av bensin i Sverige.

Institutets arbete bedrivs i stor utsträckning i ett antal kommittéer med olika arbetsuppgifter. Som exempel kan nämnas skattegruppen, som behandlar frågor om energiskatt, koldioxidskatt, svavelskatt och mervärdesskatt. Målsättningen med skattegruppens arbete är att skattereglerna anpassas till oljehandelns operativa och administrativa förutsättningar, att de inte påverkar konkurrensen negativt och att oljeprodukter inte diskrimineras från skattesynpunkt. I kommittéerna sitter representanter för medlemsföretagen.

I oljebolagens branschpolicy anges att oljebolagen i Sverige uppträder med långsiktigt ansvar för kunderna, samhället och kommande generationer. Vidare att framtidens kunder kommer att ställa höga krav på att oljebolagen fortsätter att ta ansvar för att produkterna orsakar minsta möjliga påverkan på hälsa och miljö. Enligt policyn förväntar sig kunderna att oljebolagen agerar

ansvarsfullt och tar aktiv del i samhällsdebatten. SPI anger att strategin bör vara att branschen är pådrivande i arbetet att minska oljehanteringens negativa inverkan på hälsa, miljö och säkerhet⁴.

6.3.2 Beräkning av bensinbranschens potentiella bidrag till finansieringen

Med beaktande av bensinbranschens stora omsättning skulle den ha goda förutsättningar att generera omfattande intäkter till fiskevård. Enligt statistik producerad av Statistiska centralbyrån på uppdrag av Statens energimyndighet levererades till slutliga användare 5 546 800 kubikmeter – cirka 5,55 miljarder liter – motorbensin år 2003, vilket innebar en marginell ökning jämfört med året före⁵.

Hur mycket av den sålda bensinen som används som båtbränsle saknas säkra uppgifter om. I en rapport från Naturvårdsverket har den totala bensinförbrukningen för båtmotorer uppskattats till cirka 90 000 kubikmeter (90 miljoner liter) per år, varav 50 000 för 2-taktsmotorer och 40 000 för 4-taktsmotorer⁶. Verket betonade emellertid att uppskattningen var osäker. 90 miljoner liter är dock en uppgift som stämmer väl överens med SweBoats (se nedan) uppskattning att fritidsbåtarnas drivmedelsförbrukning uppgår till 1,5 procent av landets totala förbrukning⁷.

Enligt en undersökning gjord av Statistiska centralbyrån på uppdrag av Sjöfartsverket verkar dock fritidsbåtarnas förbrukning av drivmedel vara betydligt lägre. Den totala bensinförbrukningen under maj–september 2004 beräknades uppgå till 32 500 kubikmeter, och dieselförbrukningen under samma period till 12 000 kubikmeter⁸. Beräkningen bygger på antagandet att de båtar för vilka ägarna inte har kunnat ange någon förbrukning har haft samma genomsnittliga förbrukning som övriga.

Om en del av priset på bensin eller drivmedel skall användas till fiskevård vore det mest naturligt att endast avgiftsbelägga båtbränsle. Kopplingen till fiskevård är förstås starkare för båtbränsle än för drivmedel i allmänhet. Att uttaget av fiskevårdsmedel endast

⁴ Se www.spi.se

⁵ Oljeleveranser – kommunvis indelning 2003; Sveriges officiella statistik, statistiska meddelanden (EN 13 SM 0401)

⁶ Regeringsuppdrag – alkylatbensin till 2-taktsmotorer, 2002, s.5

⁷ SweBoats broschyr Fakta om båtlivet i Sverige, 2004

⁸ Statistiska centralbyrån, Båtlivsundersökningen 2004 – en undersökning om svenska fritidsbåtar och hur de används, s. 22

görs på båtbränsle skulle dessutom överensstämja med det amerikanska systemets utformning.

Hur stora intäkter till fiskevård skulle då omsättningen av båtbränsle kunna ge? Med uppgiften om 90 miljoner sålda liter som grund skulle en avgift om t.ex. 30 öre per liter generera cirka 27 miljoner kronor. Detta skulle innebära ett substantiellt bidrag till fiskevården och tillsammans med intäkter från försäljning av sportfiskeredskap ge drygt 50 miljoner kronor. En sådan tariff skulle i konsumentledet innebära en prisökning om cirka 3 procent.

Om man i stället lägger uppgiften om knappt 50 miljoner liter drivmedel till grund för beräkningen skulle dock intäkterna förstås bli lägre. Det bör således betonas att nu nämnda uppgifter inte är exakta. De är endast avsedda att utgöra en ungefärlig uppskattning av vilken avgiftsnivå som skulle kunna vara aktuell och hur stora intäkter som skulle kunna genereras. Uppskattningen är naturligtvis också beroende av om allt drivmedel för båtar skall ingå i systemet eller om endast båtbensin bör komma i fråga.

I praktiken är det dock svårt att skilja drivmedel till fritidsbåtar från bränsle med andra användningsområden. Till stor del säljs det bränsle som används i fritidsbåtar vid vanliga bensinstationer, där den som tankar bilen kanske samtidigt passar på och fyller sin bensindunk. Enligt en uppskattning från SweBoat är det endast en mindre andel av båtbränslet som säljs på traditionella båtmackar.

Vid en avtalsreglerad redskapsmodell är det tänkbart att basera uttaget av medel till fiskevård på en schablon om t.ex. 90 miljoner liter, men detta är inte möjligt med ett statligt reglerat system. Det torde inte vara möjligt att i skattelagstiftning avgränsa båtbränsle från bränsle med andra användningsområden. Att skattebelägga endast alkylatbensin bör inte komma i fråga, eftersom man av miljöskäl valt att införa skattelättnader för sådan bensin.

Ett alternativ är att skattebelägga allt drivmedel på en betydligt lägre nivå. Med 5,5 miljarder liter såld bensin per år skulle en avgift om exempelvis ett halvt öre per liter ge 27,5 miljoner kronor i intäkter. En extra skatt på all bensin, i syfte att finansiera fiskevården, är dock inte lika tilltalande ur principiell synvinkel.

6.4 Båt- och båtmotorbranschen

6.4.1 Branschorganisation

Utredningen har sammanträtt med Båtbranschens Riksförbund, SweBoat, som är en intresseorganisation för båtbranschen. Målen för förbundets verksamhet är

- att främja och värna gemensamma branschintressen,
- att skapa gynnsamma verksamhetsbetingelser för branschen,
- att vara branschens talesman och remissorgan,
- att skapa förståelse för branschens vikt och roll i samhället, och
- att medverka till en positiv inställning till båtliv.

Förutom bl.a. marknadsföring och intern rådgivning ingår i SweBoats verksamhet att sköta branschens kontakter med regering, riksdag, myndigheter och intresseorganisationer. Förbundet utser därutöver representanter i bl.a. Sjösäkerhetsrådet och Allmänna reklamationsnämnden. Enligt SweBoat arbetar förbundet också aktivt för realistiska lösningar på aktuella miljöfrågor, i samförstånd mellan branschen, konsumenter och myndigheter.

I SweBoat ingår ett antal föreningar, t.ex. Båtindustriföreningen, Marinmotorleverantörföreningen och Båttillbehörsföreningen, med sammanlagt cirka 400 medlemsföretag. Det krävs en fast och etablerad organisation med verksamhet inom tillverkning, försäljning eller service av branschens produkter för att få bli medlem i någon av föreningarna.

Enligt SweBoat täcker förbundet en stor del av marknaden i tillverkar- och leverantörsledet. När det gäller båtleverantörer uppskattar förbundet täckningen till cirka 90 procent, medan den i fråga om båtmotorer är nära nog fullständig. I detaljistledet bedöms täckningsgraden vara knappt 50-procentig.

6.4.2 Beräkning av båtbranschens potentiella bidrag till finansieringen

Enligt en undersökning gjord av Statistiska centralbyrån på uppdrag av Sjöfartsverket äger de svenska hushåll som undersökningen baseras på cirka 718 000 fritidsbåtar⁹. Undersökningen avsåg

⁹ Statistiska centralbyrån, Båtlivsundersökningen 2004 – en undersökning om svenska fritidsbåtar och hur de används, s. 7

privatägda fritidsbåtar i sjödueligt skick och begränsades till personer mellan 20 och 74 år. År 2003 såldes cirka 15 000 båtar i Sverige. Den svenska marknaden för båtar i första försäljningsledet beräknades detta år uppgå till cirka 1,85 miljarder kronor exklusive moms¹⁰. 476 miljoner kronor avser segelbåtar, 809 miljoner kronor motorbåtar (inombord) och 571 miljoner kronor övriga båtar, inkluderat utombordare¹¹.

Dessa belopp inkluderar vissa av de båtmotorer som säljs i landet, men inte alla. En del motorer säljs utan att vara en del i ett båtköp. Enligt SweBoat saknas uppgifter om hur stor del av beloppen som avser motorer. Enligt förbundets statistik levererade dock de företag som ingår i Svenska marinmotorleverantörföreningen knappt 20 000 utombordsmotorer under tiden från den 1 oktober 2003 till den 30 september 2004. Ungefär hälften av dessa var mindre motorer med en kapacitet upp till 12 kW.

Det amerikanska fiskevårdssystemet hämtar en del av sina intäkter från en skatt på vissa båtmotorer. När det gäller fritidsbåtar är det endast tull som ger intäkter till fiskevården. För det fall man i Sverige vill införa en avgift eller skatt på försäljningspriset av båtar skulle, mot bakgrund av vad som anförts om den svenska marknaden, redan ett mindre påslag ge förhållandevis stora intäkter. Skulle pålagan i stället avse båtmotorer måste nivån självfallet vara högre.

När införandet av en båtskatt har diskuterats i Sverige förefaller det dock snarare ha handlat om att skattebelägga innehavet, i likhet med utformningen av fordonsskatten (se avsnitt 6.7.2). För att kunna införa en skatt av detta slag krävs sannolikt ett båtregister. Ett sådant register fanns under åren 1988–1992 och registret omfattade drygt 256 000 båtar¹². Frågan om ett register över fritidsbåtar är för närvarande aktuell på nytt (se avsnitt 6.7.2).

¹⁰ Försäljning beräknad utifrån tillverkning minus export plus import. I export och import ingår begagnade båtar. Uppskattningarna baseras på offentlig statistik från SCB och uppgifter från SweBoats medlemsorganisationer.

¹¹ SweBoat, Båtbranschstatistik 1994–2003

¹² Sjöfartsverket, Förutsättningar för ett fritidsbåtsregister, 2003

6.5 Fisketurismbranschen

6.5.1 Branschorganisation

Utredningen har varit i kontakt med Branschorganisationen för Sveriges Fisketurismföretagare (SeFF). Fisketuristiska tjänster ingår inte i den skattebas som utgör grunden för finansieringen av den amerikanska fiskevården. Eftersom fisketurismen torde ha ett tydligt intresse av god fiskevård har det ändå fallit sig naturligt att efterhöra branschens inställning till den framtida finansieringen.

SeFF har sitt säte i Forshaga och bildades efter en konferens 1996, där behovet påtalades av en branschorganisation som kan samla näringens uppfattning i viktiga frågor och få möjlighet att påverka förutsättningarna för den fisketuristiska utvecklingen i landet. SeFF har bl.a. till uppgift

- att utveckla goda relationer till myndigheter och näringsliv,
- att verka för en positiv utveckling av svensk fisketurism,
- att inom verksamhetsfältet verka för en ekologisk helhetssyn,
- att arbeta för goda och sunda konkurrensförhållanden,
- att vara rådgivande organ för medlemmar och samhälle,
- att uppträda som förhandlingspart och remissinstans, och
- att verka för internationellt samarbete inom och utanför EU.

Organisationen arbetar bl.a. med att värva medlemmar och att marknadsföra sig gentemot organisationer och myndigheter. SeFF verkar för att bli remissinstans inom alla frågor som rör fisketurism, fiskevård, fiskets reglering/administration och företagandets villkor. Redan idag har SeFF en representant i Fiskeriverkets rådgivande grupp för fritidsfiskefrågor. På sikt skall organisationen arbeta för att inrätta en certifiering för att kvalitetssäkra företagen i branschen. SeFF har också för avsikt att även fortsättningsvis anordna fisketurismkonferenser.

SeFF är alltså en förhållandevis ung organisation. Den har enligt egen uppgift ett femtiotal medlemmar och den täcker därmed (se nästa avsnitt) endast en mindre del av branschen. Samtliga medlemmar är på något sätt involverade i fisketurismbranschen, men alla har inte fisketurism som huvudsaklig verksamhet.

Många av LRF:s medlemmar bedriver verksamhet inom det fisketuristiska området. Det bör dock framhållas att begreppet fisketurism i detta sammanhang sannolikt har en tämligen vid

definition. Verksamheten kan t.ex. avse endast utarrendering av fiskevatten för fisketuristiska ändamål. I en telefonenkät som förbundet genomfört till cirka 60 000 av medlemmarnas företag har knappt 400 svarat att de idag bedriver fisketuristisk verksamhet. Drygt 900 medlemmar har angett att de bedriver verksamhet inom jakt/fiske, utan att redovisa om det handlar om jakt eller fiske eller båda delarna. Cirka 1 100 medlemmar har uppgett att de ser en potential att utveckla verksamhet såvitt avser fiske eller jakt/fiske.

6.5.2 Beräkning av fisketurismens potentiella bidrag till finansieringen

Den fisketuristiska branschen är brokig och problematisk att avgränsa. Den kan sägas inkludera allt från småskalig stuguthyrning till fullskaliga fiskeanläggningar, som kan erbjuda tillgång till såväl guidning och mat som båtuthyrning och konferenslokaler. Detta gör det svårt dels att konstruera ett system genom vilket fisketurismbranschen bidrar till fiskevärden, dels att beräkna omfattningen av det potentiella bidraget.

Fisketurism är en förhållandevis ny verksamhet¹³. Den allmänna uppfattningen tycks vara att den i Sverige fortfarande är relativt utvecklad. Förutsättningarna för en framtida expansion beskrivs dock som goda. Inte minst brukar man framhålla den påtagliga fördel som omfattningen av de svenska fiskevattnen utgör.

I en undersökning år 2002 konstaterades att 334 fisketuristiska företag kunde identifieras¹⁴. Sammantaget ger verksamheten upphov till cirka 370 arbetstillfällen, varav de flesta i glesbygd. Företagens fisketuristiska omsättning uppgår sammanlagt till knappt 200 miljoner kronor per år. Det förtjänar dock att framhållas att undersökningen fokuserade på s.k. upplevelseproducerande företag. Företag som i vidare mening ägnar sig åt fisketurism, som t.ex. fisketuristiska researrangörer och entreprenörer som endast erbjuder boende, ingick därför inte i studien. Man påpekade därför i studien att beloppet 200 miljoner kronor endast utgör en del av vad fisketurismen genererar i Sverige.

Någon senare studie av fisketurismens omfattning i landet är inte känd. I en gemensam rapport från Naturvårdsverket och

¹³ Kust- och insjöfiske samt vattenbruk (prop. 2003/04:51) s. 39

¹⁴ SeFF i samarbete med Fiskeriverket, Jordbruksverket och Turistdelegationen, Fisketuristiskt företagande i Sverige

Fiskeriverket år 2005 anges, baserat på 2002 års undersökning, att det idag finns drygt 300 företag där den fisketuristiska produkten är av central betydelse för verksamheten¹⁵. Regeringen har i december 2004 lämnat samma uppgift¹⁶.

Mot bakgrund av det sagda skulle beräkningen av fisketurismens bidrag till fiskevården kunna baseras på en årlig omsättning om 200 miljoner kronor. Eftersom en pålaga på fisketuristiska tjänster måste tas ut i konsumentledet bör man räkna med ett uttag om 5 procent av försäljningspriset. Nivån skulle då vara ungefär densamma som på fiskeredskap. Under dessa förutsättningar skulle fisketurismen kunna bidra med 10 miljoner kronor till fiskevård. I och med att SeFF endast täcker en begränsad del av marknaden skulle ett branschavtal dock leda till avsevärt lägre intäkter än så.

Med hänsyn till de avgränsningsvårigheter som finns när det gäller begreppet fisketurism gör utredningen dock bedömningen att det endast är genom en överenskommelse som det är möjligt för branschen att bidra till fiskevårdens finansiering. Att lagstiftningsvägen reglera en pålaga på fisketuristiska tjänster låter sig knappast göras på ett tillfredsställande sätt. Möjligen skulle förutsättningarna dock förbättras om det införs ett licenssystem för fisketuristiska företag; en fråga som för närvarande diskuteras¹⁷.

6.6 En avtalsreglerad redskapsmodell

6.6.1 Inledning

I detta kapitel har hittills redogjorts för de branschorganisationer och företag som har varit aktuella att kontakta med anledning av uppdraget. Utredningen har också översiktligt beskrivit branschernas omsättning och hur stora intäkter deras medverkan i ett omsättningsrelaterat fiskevårdssystem skulle kunna ge.

Som nämndes inledningsvis finns det i huvudsak två sätt att införa en redskapsmodell. I detta avsnitt kommer att behandlas förutsättningarna för en avtalsreglering, medan nästa avsnitt (6.7) tar upp frågan om en statligt reglerad redskapsmodell.

För att en avtalsreglerad redskapsmodell skall vara möjlig måste det naturligtvis finnas parter som är beredda att ingå ett avtal av nu

¹⁵ Förutsättningar för fisketurismens utveckling i Sverige – rapport från ett regeringsuppdrag

¹⁶ En politik för en långsiktigt konkurrenskraftig svensk turistnäring (prop. 2004/05:56)

¹⁷ Kust- och insjöfiske samt vattenbruk (prop. 2003/04:51) samt Förutsättningar för fisketurismens utveckling i Sverige – rapport från ett regeringsuppdrag

aktuellt slag. Branschernas inställning till en redskapsmodell redovisas i det följande.

6.6.2 Fiskeredskapsbranschens inställning

SPOFA Spöfiske har angett att den centrala frågan för föreningen – oavsett vilken lösning som väljs – är att fiskevården tillförs ytterligare medel. De åtta medlemsföretagen har enhälligt beslutat att förorda en avgiftsmodell med den amerikanska som förebild. Enligt beslutet är SPOFA och medlemsföretagen således positiva till en pålaga på sportfiskeutrustning i syfte att finansiera fiskevården. SPOFA har understrukit att det är avgörande att intäkterna inte kan användas till annat än just fiskevård och andra åtgärder som syftar till att underlätta sportfiskets utveckling.

Av beslutet framgår inte vilken avgiftsnivå som medlemmarna förespråkar, men av kontakter med SPOFA har framgått att en avgift om 10 procent ur deras synvinkel skulle vara acceptabel. Vid dessa kontakter har föreningen också förklarat att ett branschavtal måste omfatta alla de större aktörerna på den svenska marknaden. Enligt SPOFA skulle det vara godtagbart med ett avtal som förutom medlemsföretagen omfattar Fladen Fishing AB och Svendsen Sport A/S. Att endast de åtta medlemsföretagen frivilligt skulle svara för uttaget av fiskevårdsmedel är dock inte någon framkomlig väg. SPOFA har påtalat att en sådan lösning skulle innebära konkurrensnackdelar för medlemsföretagen.

Utredningen har också varit i kontakt med Fladen Fishing AB och Svendsen Sport A/S, de största aktörerna som inte är medlemmar i SPOFA Spöfiske. Fladen Fishing AB har angett att företaget i och för sig kan tänka sig en avgift på fiskeredskap, under förutsättning att bolagets kunder godtar en sådan. Enligt bolaget importerar dock vissa varuhuskedjor fiskeredskap i betydande omfattning utan att gå via grossister. Eftersom det är angeläget att konkurrensen sker på lika villkor måste även de direktimporterade redskapen omfattas av ett eventuellt branschavtal. Dessutom måste även andra utländska grossister än Svendsen Sport A/S ingå i en överenskommelse. Det är således inte tillräckligt att avtalet förutom Fladen omfattar endast SPOFA Spöfiske och Svendsen Sport A/S.

Svendsen Sport A/S har angett att bolaget i princip är positivt till en frivillig avgift på sportfiskeredskap i syfte att finansiera

fiskevården. Bolaget har dock förklarat att ett avtal inte endast bör omfatta sportfiskeredskapsbranschen. Även t.ex. båtbranschen och fisketurismbranschen måste enligt bolagets uppfattning omfattas för att systemet skall bli rimligt och rättvist. Att basen måste breddas utanför sportfiskeredskapsbranschen har även Fladen Fishing AB framfört. Enligt bolaget är det orimligt att en grupp företag med en så i sammanhanget begränsad omsättning ensamma skall finansiera en fiskevård som kommer en betydligt bredare näring till del.

Utredningen har vidare varit i kontakt med ett antal företag som säljer fiskeredskap i konsumentledet. Ungefär hälften av de kontaktade handlarna har inte haft något att invända mot en avgift, medan resterande företag har angett att en redskapsavgift skulle innebära mer eller mindre allvarliga problem för branschen.

6.6.3 Bensinbranschens inställning

Det är allmänt känt att oljebolagens produkter hör till landets högst beskattade. Svenska Petroleum Institutet (SPI) har klargjort att man bl.a. med anledning härav inte kan ställa sig positiv till att genom en överenskommelse eller på något annat sätt bidra till finansieringen av fiskevård.

SPI har angett att institutet inte är främmande för att ta initiativ i miljöfrågor. Tvärtom är det förenligt med oljebolagens branschpolicy att SPI driver på arbetet att minska oljehanteringens negativa inverkan på miljön. Som exempel har man tillsammans med Naturvårdsverket och Svenska kommunförbundet bildat bolaget SPI Miljösaneringsfond AB för att identifiera, undersöka och vid behov sanera fastigheter med nedlagda bensinstationer.

Saneringen av sådana fastigheter är emellertid en verksamhet som har en mycket stark koppling till oljebolagens kärnverksamhet. När det gäller fiskevård har institutet förklarat att anknypningen till oljebolagen framstår som alltför svag. Detta gäller även för det fall en avgift eller skatt endast skulle tas ut på båtbränsle, vilket alltså inte heller torde vara möjligt utan en frivillig branschöverenskommelse (se avsnitt 6.3.2).

6.6.4 Båtbranschens inställning

Båtbranschens Riksförbund (SweBoat) har ställt sig negativt till en påлага på båtar och båtmotorer i syfte att finansiera fiskevård. Som skäl för detta har förbundet bl.a. uppgett att flertalet båtar huvudsakligen används till annat än fiske och att det därför är svårt att se den direkta kopplingen mellan båtliv och fiskevård.

SweBoat har också påpekat att det amerikanska systemet avser ett betydligt vidare spektrum av åtgärder än vad som i Sverige traditionellt avses med fiskevård, t.ex. sjösäkerhets- och båtillgänglighetsinsatser. SweBoat har förklarat att det med ett liknande koncept i Sverige möjligen skulle finnas ett större intresse från förbundets sida, men att det utan ett konkret förslag i detta avseende är svårt för SweBoat att ta närmare ställning.

6.6.5 Fisketurismbranschens inställning

Vid samtal med Sveriges Fisketurismföretagare (SeFF) har branschorganisationen ställt sig negativ till att genom ett avtal bidra med medel till finansiering av fiskevård. Från organisationens sida har man förklarat att man knappast skulle få gehör för en sådan lösning hos sina medlemsföretag.

Att SeFF täcker en så förhållandevis begränsad del av den relevanta marknaden innebär naturligtvis också svårigheter i detta avseende. Om ett medlemskap i organisationen skulle medföra skyldighet att avsätta en andel av omsättningen till den statliga fiskevården, skulle detta innebära konkurrensnackdelar i förhållande till entreprenörer som inte ingår i SeFF.

SeFF har dock förklarat att en väl fungerande fiskevård gynnar den fisketuristiska utvecklingen och att organisationen därför förordar att ytterligare medel ställs till fiskevårdens förfogande.

6.6.6 Slutsatser

Av det anförda följer att det för närvarande saknas förutsättningar för en avtalsreglerad redskapsmodell. De åtta medlemsföretagen i SPOFA Spöfiske förespråkar visserligen en frivillig påлага på sportfiskeredskap i syfte att finansiera fiskevården. Ett villkor för detta är dock att samtliga större företag i branschen deltar, d.v.s. även Fladen Fishing AB och Svendsen Sport A/S. Fladen har i

princip intagit ståndpunkten att en eventuell påлага måste drabba samtliga redskap som säljs i landet för att vara godtagbar. En sådan ordning kräver lagstiftning. Att åstadkomma ett avtal som omfattar samtliga sportfiskeredskap som kan komma att säljas i landet torde i praktiken vara omöjligt. Svendsen har angett att även andra branscher måste omfattas av en överenskommelse för att systemet skall bli rimligt och rättvist. Även Fladen har framfört att basen måste breddas utanför sportfiskeredskapsbranschen.

Även om ett avtal inom sportfiskeredskapsbranschen för närvarande inte är möjligt att teckna vill utredningen betona att ett sådant skulle kunna bli verklighet i framtiden. Av de samtal som utredningen haft med olika företrädare för branschen framgår att stora delar av den i princip ser positivt på att medverka till att finansiera fiskevården. Även om en branschöverenskommelse inte kan ge tillräckligt stora intäkter för att på egen hand finansiera den svenska fiskevården (se avsnitt 8.6) skulle den kunna innebära ett mycket värdefullt tillskott till finansieringen.

De organisationer som representerar andra branscher har inte varit positiva till att belägga sina produkter med en avgift eller skatt i syfte att finansiera fiskevården. De har följaktligen inte heller uttryckt något intresse för en överenskommelse om finansieringen. Fisketurismbranschen kan för övrigt knappast anses ha en sådan struktur att det är möjligt att diskutera i termer av en branschöverenskommelse. Båtbranschens Riksförbund (SweBoat) har framfört att deras inställning eventuellt vore en annan om det föreslagna fiskevårdssystemet kom att omfatta de mer allmänt båtrelaterade insatser som det amerikanska systemet gör, såsom t.ex. sjösäkerhets- och båtillgänglighetsfrågor.

Ett system som i likhet med det amerikanska sträcker sig bortom den mer traditionella fiskevården skulle kunna vara intressant. Utredningens uppdrag är emellertid att finna lösningar för den framtida finansieringen av just fiskevård. Något avtalsutkast har inte presenterats för SweBoat, men det är ett rimligt antagande att ett villkor för förbundets medverkan i en överenskommelse är att de medel branschen ställer till förfogande i huvudsak används till insatser som gynnar just båtlivet. I bästa fall skulle ett marginellt bidrag till den egentliga fiskevården uppnås. En modell där båtbranschen lämnar bidrag till mer allmänt båtrelaterade åtgärder skulle kunna ge positiva effekter för båtlivet, men löser inte frågan om fiskevårdens finansiering. Av denna anledning har utredningen valt att inte gå vidare med ett utvidgat system likt det amerikanska.

Med hänsyn till uppdraget hade utredningen självfallet gärna mött en annan inställning hos de nu berörda organisationerna utanför sportfiskeredskapsbranschen. Utredningen kan dock inte annat än att också uttrycka förståelse för den hållning de intagit i de diskussioner som förevarit. Detta framgår också av de överväganden utredningen gör i avsnitt 6.7.2. Det framstår som mindre realistiskt att räkna med att företag eller hela branscher frivilligt skall finansiera en verksamhet som det kan anses naturligt att staten ansvarar för.

Endast om det finns en mycket stark koppling mellan den verksamhet som skall finansieras och den näring som företagen bedriver kan det finnas befogade förhoppningar om en frivillig finansiering. Förhållandet mellan SPOFA Spöfiske och fiskevården är uppenbarligen av detta slag. Av konkurrensskäl har dock SPOFA hävdad att en avgift måste åläggas samtliga större aktörer på den aktuella marknaden. Också detta ställningstagande har förstås fog för sig och måste godtas.

Mot bakgrund av det anförda saknas det för närvarande förutsättningar för att genom en avtalad redskapsmodell finansiera den framtida fiskevården.

Avslutningsvis bör sägas något om utredningens förutsättningar för framgång i de kontakter som tagits med de aktuella branschorganisationerna. Enligt direktiven skall utredningen i vissa avseenden fästa uppmärksamhet på konstruktionen av Stiftelsen Håll Sverige Rent. Stiftelsen finansieras visserligen i någon mån genom frivilliga åtaganden, men kom till som följd av ett tillståndsbeslut, där regeringen föreskrev villkor för tillståndet. AB Returpack, som var föremålet för beslutet, gavs tillstånd att bedriva verksamhet med pantsystem för aluminiumburkar. Ett av villkoren var att bolaget aktivt verkade för åtgärder för ökad burkåtervinning, åtgärder mot nedskräpning eller andra närliggande miljövårdsåtgärder. Om det inte fanns särskilda skäl, skulle insatsernas omfattning uppgå till minst 0,5 öre per aluminiumburk som bolaget budgeterat intäkter för. Det var dessa medel som kom att bli upprinnelsen till Håll Sverige Rent.

En annan verksamhet som finansieras genom avtal med branschorganisationer är Stiftelsen Svenska Filminstitutet och det svenska filmstödet. Det första filmavtalet slöts år 1963 och sedan dess finansieras verksamheten bl.a. med en frivillig biografavgift, som innebär en avgift om 10 procent på varje försåld biobiljett. I

gengäld togs emellertid den nöjesskatt om 25 procent bort, som biograferna dittills hade betalat.

I avsaknad av liknande påtryckningsmöjligheter är statens förhandlingsläge mindre gynnsamt. Självklart har utredningen dock i de kontakter som tagits påpekat att det kan komma att bli aktuellt att införa en statligt reglerad redskapsmodell. Förutsättningarna för en sådan beskrivs i nästa avsnitt.

6.7 En statligt reglerad redskapsmodell

6.7.1 Inledning

Eftersom det för närvarande saknas förutsättningar för en avtalsreglerad finansiering kommer utredningen i detta avsnitt att belysa frågan om en statligt reglerad redskapsmodell. Vilka produkter bör omfattas av en statlig påлага, hur bör pålagan kategoriseras i statsrättsligt hänseende och hur stora intäkter kan den antas generera?

När man överväger att införa en statlig påлага måste man också på ett helt annat sätt än vid en avtalsreglering överväga om det finns ett mer lämpligt sätt att finansiera fiskevården. Ett uppenbart alternativ, som också framhålls i direktiven, är en fiskevårdsavgift. I kapitel 7 redogörs för utformningen av en eventuell fiskevårdsavgift. Avvägningen mellan de båda alternativen återkommer utredningen till i kapitel 8.

6.7.2 Vilka produkter bör omfattas?

Fiskeredskap och fisketurism

Om en statligt reglerad redskapsmodell skall införas är det självklart att sportfiskeredskap bör ingå i systemet. Det finns en stark koppling mellan fiskevård och användandet av fiskeredskap. Dels tar man genom att använda fiskeredskap fiskeresursen i anspråk och skapar på så sätt i någon mån behov av fiskevård, dels gagnar utökade fiskevårdsinsatser dem som använder fiskeredskap, i form av förhoppningsvis bättre fiskevatten och fångster.

En majoritet av företagen i sportfiskeredskapsbranschens leverantörsled är dessutom positiva till att främja fiskevården genom försäljningen av branschens produkter. Även om det inte

har varit möjligt att träffa ett avtal med denna innebörd är branschens acceptans av pålagan av stort värde om i stället en statlig reglering skall införas. Det blir sannolikt enklare såväl att införa som att upprätthålla ett väl fungerande system om de företag som skall svara för redovisningen av fiskevårdsmedlen förespråkar snarare än förkastar modellen.

Det hade givetvis varit bra om företagen även i detaljistledet varit lika positiva. Eftersom dessa företag inte blir redovisningsansvariga spelar deras inställning dock inte riktigt lika stor roll. För deras del kommer pålagan endast att innebära att de köper redskap med ett prispåslag om 10 procent och säljer dem till konsumenterna med cirka 5 procents prispåslag jämfört med idag. Det bör också noteras att utredningen inte har gjort någon grundligare undersökning av detaljistföretagens uppfattning.

Som nämnts i avsnitt 6.2.2 bör sådana redskap som används i yrkesfisket inte avgiftsbeläggas. Inte heller bör husbehovsfiskarnas redskap ingå i systemet, av skäl som tidigare redovisats.

En idé som framförts är att avgiftsbelägga privata fiskekort som ett komplement till intäkterna från pålagan på fiskeredskap. Enligt Fiskeriverkets och Statistiska centralbyråns undersökning *Fiske 2005* uppskattade svenska folket att man lade drygt 300 miljoner kronor per år på fiskekort och andra fiskeavgifter¹⁸. För att motsvara fiskeredskapsavgiftens nivå om 10 procent i leverantörsledet (vilket innebär cirka 5 procent i konsumentledet) skulle avgiften vid försäljning av fiskekort till konsument behöva sättas till 5 procent. Intäkterna skulle därmed kunna uppgå till cirka 15 miljoner kronor. Den skattade uppgiften om 300 miljoner kronor kan dock vara något överdriven (se avsnitt 3.9).

Det finns emellertid flera nackdelar med att lägga en statlig pålaga på fiskekort. Ur praktisk synvinkel skulle modellen innebära en omfattande administration med höga omkostnader. Antalet fiskevårdsområdesföreningar och annan organiserad förvaltning som säljer fiskekort är omfattande och redovisningsskyldigheten skulle därmed spridas på ett stort antal aktörer.

Det finns berättigade invändningar även ur ett mer principiellt perspektiv. Redan idag torde försäljningen av privata fiskekort vara fiskevårdens huvudsakliga intäktskälla. Det är genom denna försäljning som t.ex. fiskevårdsområdesföreningar främst finansierar den omfattande privata fiskevård som bedrivs i enskilt vatten utan

¹⁸ Fiske 2005 – en undersökning om svenskarnas fritidsfiske

frifiskerätt. Att staten inkasserar en del av de medel som används för privat fiskevård och omfördelar dem till den statliga fiskevården framstår inte som en tillfredsställande lösning.

Dessutom omfattar statens åtagande i fiskevårdshänseende främst annat vatten än enskilt vatten utan fritt fiske, där fiskekortet huvudsakligen säljs. I vatten utan frifiske svarar i första hand vattenägarna för fiskevården. Det vore därför inkonsekvent om staten skulle införa en pålaga på fiske i dessa vatten och inte i allmänt vatten och enskilt vatten med frifiske, där statens huvudsakliga ansvar finns. Det är dessutom främst i de sistnämnda vattnen som fiskevården är i behov av ytterligare finansiering.

Systemet skulle också kunna uppfattas som ologiskt av dem som fiskar. I inlandsvattnen utom de stora sjöarna skulle fiskande betala dubbel fiskevårdsavgift – såväl till fiskevattenägarna som till staten – medan de på andra håll inte skulle behöva betala överhuvudtaget.

Av nu redovisade skäl anser utredningen inte att det bör bli fråga om att avgiftsbelägga fiskekort för att finansiera den statliga fiskevården. Som konstaterades i avsnitt 6.5.2 saknas det också förutsättningar för att skattebelägga fisketuristiska tjänster.

Bränsle

När det gäller bränsle måste inledningsvis påpekas att det saknas möjlighet att skattebelägga endast drivmedel för fritidsbåtar (se avsnitt 6.3.2). Om motordrivmedel skall ingå i systemet måste det därför bli fråga om att lägga en extra skatt på drivmedel även med andra användningsområden.

Energibeskattningen har dels en fiskal funktion, dels en styrande funktion, med syfte att verka för uppfyllandet av energi- och miljöpolitiska mål. Den nuvarande nivån på bensinskatten är hög. Från och med den 1 januari 2005 uppgår punktskatterna på en liter motorbensin i miljöklass 1 enligt lagen (1994:1776) om skatt på energi till 4,96 kronor, varav 2,84 kronor avser energiskatt och 2,12 kronor koldioxidskatt. Därutöver utgår mervärdesskatt om 25 procent. För närvarande utgör sammanlagt cirka 60 procent av vad konsumenten betalar för bensin skatt och skattepåslaget på det ursprungliga priset uppgår till cirka 150 procent. Den höga skatten på bränsle kan göra allmänhetens acceptans för ytterligare beskattning begränsad, även om det skulle handla om endast t.ex. ett halvt öre per liter bensin.

Under alla omständigheter är det enligt utredningens mening inte befogat att införa en extra skatt på bensin i syfte att finansiera fiskevården. Utgångspunkten för en ny finansieringsform bör vara att det skall finnas en tillräckligt stark koppling mellan de som skall betala och den verksamhet som skall finansieras. I annat fall kan verksamheten lika gärna finansieras som tidigare; med generella skatteintäkter över statsbudgeten, fast med ett högre anslag.

En höjning av skatten på bensin ligger inte i linje med denna princip. Det är främst annat än motordrivmedel – även om det ger upphov till miljöproblem – som skapar behov av den begränsade typ av miljövårdsåtgärder som fiskevården utgör. Dessutom innebär framsteg på fiskevårdens område inte några direkta fördelar för det kollektiv som köper bensin. Kopplingen mellan drivmedel och fiskevård är därmed alltför svag. Det ligger nästan lika nära till hands att diskutera en höjning av inkomst- eller mervärdesskatten.

Det vore dessutom en ordning som är främmande för det svenska skattesystemet att, som görs i USA, specialdestinera en del av skatten på bränsle till fiskevårdsinsatser (se vidare avsnitt 8.5). Ett förslag om att fiskevården som första särintresse skall få förmånen av specialdestinering från energiskatterna har allmänt sett inte särskilt goda utsikter till framgång. Detta gäller särskilt eftersom kopplingen mellan fiskevård och bensin inte kan anses speciellt stark. Fritidsbåtarnas förbrukning av drivmedel uppgår endast till någon procent av den totala förbrukningen. Inte ens fritidsbåtarnas förbrukning kan för övrigt anses ha en tillräckligt nära anknytning till fiskevård (se nedan).

En extra skatt på bensin utan att intäkterna blir föremål för formell specialdestinering skulle innebära att de redovisas på statsbudgeten och att budgetens fiskevårdsanslag höjs i motsvarande mån. Förslag om höjda utgifter över statsbudgeten och under dess utgiftstak måste emellertid motsvaras av förslag om sänkta utgifter för annan verksamhet. Det är inte tillräckligt att utgifterna finansieras av ökade intäkter (se vidare avsnitt 9.4.1).

Båtar och båtmotorer

Kopplingen mellan fiskevård och båtar/båtmotorer är starkare än den mellan fiskevård och drivmedel. Båtar används givetvis ofta i samband med fiske och en förstärkt fiskevård skulle därmed ge positiva effekter för många båtägare. Dessutom är det väl känt att

användandet av båtmotorer, främst 2-taktsbaserade utombordsmotorer, påverkar vattenmiljön negativt¹⁹. Sådan påverkan har även båtarnas bottenfärger, även om bruket av de giftigare färgarna har minskat till följd av hårdare regleringar på området.

Någon punktskatt på fritidsbåtar i likhet med fordonsskatten för bl.a. personbilar finns inte, även om frågan länge har varit aktuell. Utredningen om fritidsbåttrafikens kostnadsansvar m.m. bedömde dock år 1996 att fritidsbåtarna ger ett avsevärt nettobidrag till statskassan och att det saknas anledning att införa en allmän båtskatt²⁰. Om det är fritidsbåtarna som bidrar till finansieringen av statlig verksamhet eller omvänt är dock självfallet beroende av om man i beräkningen tar hänsyn till mervärdesskatten på båtar och bränsle och punktskatterna på bränsle.

Sjöfartsverket får för år 2005, genom anslaget 36:6 *Ersättning för fritidsbåtsändamål*, 71 miljoner kronor för att finansiera t.ex. informationsinsatser på sjösäkerhetens område och för att minska miljöpåverkan, främst avseende fritidsbåtlivet. I budgetpropositionen anför regeringen dock att anslaget inte täcker verkets kostnader för verksamheten. Denna får därför finansieras också med intäkter från handelssjöfartens farledsavgifter²¹. Godstransportdelegationen angav i sitt slutbetänkande att den inte ser någon anledning till att fritidsbåtsverksamheten skall finansieras av handelssjöfarten²². I förslag om att införa en båtskatt framhålls ofta just behovet av att täcka Sjöfartsverkets kostnader för fritidsbåtsverksamheten.

Ett register är förmodligen en förutsättning för införandet av en båtskatt i likhet med fordonsskatten, där det är innehavet som beskattas. En båtskatt som eventuellt tas ut vid tillverkning, import eller försäljning skulle dock inte kräva något register. Återinförandet av ett register för fritidsbåtar (det fanns ett sådant register under åren 1988–1992) är en fråga som står på den politiska dagordningen. I 2005 års budgetproposition angav regeringen att den skall återkomma till registerfrågan i den kommande transportpolitiska propositionen.

Om man trots fritidsbåtsutredningens slutsats om fritidsbåtarnas nettobidrag till statskassan skulle finna det motiverat att införa en särskild båtskatt, ligger annan verksamhet än fiskevård

¹⁹ Se t.ex. Fritidsbåten och samhället (SOU 1996:170) och Levande skärgård – utvärdering av de regionala miljö- och hushållningsprogrammen (SOU 2000:67)

²⁰ Fritidsbåten och samhället (SOU 1996:170)

²¹ Prop. 2004/05:1

²² Godstransporter – noder och länkar i samspel (SOU 2004:76) s. 52

närmast till hands att finansiera med en sådan skatt. När man valt att inte införa en båtskatt för att finansiera de statliga kostnaderna för fritidsbåtsverksamheten framstår ett förslag om en sådan skatt i syfte att finansiera fiskevården som mindre realistiskt.

Skall skatteintäkter riktas till ett så begränsat område som fiskevården, är det rimligt att ålägga dem betalningsskyldighet som får del av de utökade fiskevårdsinsatserna. Att skattebelägga båtar och båtmotorer är inte en åtgärd med tillräcklig precision i detta avseende. Många båtägare använder sin båt till annat än fiske. Enligt en undersökning gjord av Statistiska centralbyrån på uppdrag av Sjöfartsverket är fisketurer det vanligaste användningsområdet för endast en tredjedel av de svenska fritidsbåtarna²³. Det är främst de mindre båtarna som har fisketurer som huvudsakligt användningsområde. Kopplingen mellan fritidsbåtar och fiskevård är således tämligen svag.

Om ett svenskt system hade omfattat även de mer allmänt båtrelaterade insatser som det amerikanska systemet gör, skulle det mot denna bakgrund vara mer naturligt att inkludera båtar och båtmotorer. Som har konstaterats i avsnitt 6.6.6 är detta dock för närvarande inte aktuellt.

Det är inte heller möjligt att i skattehänseende skilja båtar som används i samband med fiske från båtar som inte har detta användningsområde. Antalet båtar specialkonstruerade för fritidsfiske är allt för litet för att det skall vara någon mening med att skattebelägga endast dessa. Det absoluta flertalet av de båtar som används i samband med fritidsfiske är vanliga fritidsbåtar.

Slutsats

Om en statligt reglerad redskapsmodell skall införas i Sverige bör endast sportfiskeutrustning ingå i systemet. Andra fiskeredskap, drivmedel, båtar och båtmotorer samt fisketuristiska tjänster bör av tidigare redovisade skäl inte beläggas med en statlig avgift eller skatt i syfte att finansiera fiskevården.

²³ Båtlivsundersökningen 2004 – en undersökning om svenska fritidsbåtar och hur de används, s. 23

6.7.3 Skatt eller avgift?

Inledning

Utredningen har i detta kapitel använt termerna skatt, avgift och statlig påлага utan att ta ställning till om de olika pålagorna i statsrättslig mening är att definiera som skatt eller avgift. Eftersom utredningen funnit att det inte är rimligt med en extra påлага på bränsle och båtar i syfte att finansiera fiskevården saknas anledning att kategorisera en sådan. Däremot bör den konstitutionella karaktären av en påлага vid försäljning av fiskeredskap klarläggas. Frågan har främst betydelse för om reglering måste ske i lag, stiftad av riksdagen, eller om regeringen och i slutändan förvaltningsmyndighet kan ha normgivningsrätt. Den spelar dock en viss roll även i annat hänseende (se avsnitt 8.5).

Enligt 8 kap. 3 § regeringsformen skall föreskrifter om skatt till staten meddelas genom lag. Riksdagen kan enligt 8 kap. 7 § regeringsformen inte delegera beslutanderätten till regeringen. Regeringen har emellertid rätt att meddela föreskrifter om avgifter, i vissa fall dock endast efter riksdagens bemyndigande. Riksdagen kan även medge att regeringen överlåter till förvaltningsmyndighet att föreskriva om sådana avgifter (8 kap. 11 § regeringsformen). I de fall regeringen inte behöver riksdagens bemyndigande för att föreskriva om avgift kan regeringen själv överlåta beslutanderätten till förvaltningsmyndighet.

Att en påлага definieras som skatt eller avgift får således olika statsrättsliga följder. Frågan är därmed hur gränsen mellan de båda kategorierna skall dras. Det bör påpekas att pålagans benämning inte spelar någon roll för den statsrättsliga definitionen²⁴. Det finns pålagor som benämns avgifter som egentligen är skatter.

Regeringsformen saknar definition av såväl skatt som avgift. I förarbetena finns dock en rad uttalanden som tjänar till ledning för att ringa in de båda institutens karaktär. Därtill kommer att lagrådet vid flera tillfällen – inte minst i samband med förslaget om allmän fiskevårdsavgift år 1995 – har uttalat sig om gränsdragningen dem emellan.

²⁴ Prop. 1973:90 s. 219 f.

Statens motprestation

I förarbetena till regeringsformen konstaterades att gränsen mellan skatt och avgift är flytande²⁵. En skatt angavs dock kunna kategoriseras som ett tvångsbidrag till det allmänna, utan direkt motprestation. I konsekvens härmed hör penningprestationer som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna vanligen till avgiftskategorin. Som exempel kan nämnas avgifter som tas ut för kostnader för handläggningen av en ansökan eller anmälan eller för provtagning eller inspektion²⁶.

Departementschefen uttalade dock att en penningpåлага kan ha karaktären av avgift även i vissa andra fall²⁷. Till skillnad från situationer där den enskilde får en direkt motprestation för sin avgift, handlar det då om en s.k. kollektiv motprestation. Som exempel nämndes fall där pålagan tas ut endast i näringsreglerande syfte och i sin helhet tillförs den ifrågavarande näringsgrenen. Av förarbeten och praxis framgår att även andra kollektiva motprestationer kan godtas, men att man bör vara restriktiv i detta hänseende²⁸. I princip kan ju hävdas att alla penningprestationer till staten torde ge upphov till kollektiva motprestationer.

Med en fiskevårdsavgift av traditionellt snitt – där den som fiskar betalar – skulle det möjligen gå att argumentera för att tillträdet till fiskevatten utgör en specificerad motprestation till den enskilde. Även ett sådant påstående bör dock avvisas²⁹. Under alla omständigheter står det klart att en påлага på fiskeredskap inte ger upphov till en sådan direkt motprestation från det allmänna till den som har betalat. Motprestationen består i stället av den utökade fiskevård som staten kommer att bedriva och den är i högsta grad kollektiv. Frågan är om detta är en kollektiv motprestation som kan godtas för att kategorisera pålagan som en avgift.

²⁵ Prop. 1973:90 s. 213

²⁶ Prop. 1997/98:48, bilaga 3, s. 43

²⁷ Prop. 1973:90 s. 219

²⁸ Ole Westerberg, Skatter och avgifter, Förvaltningsrättslig tidskrift 1982, s. 15 f.

²⁹ Se lagrådets yttrande den 30 oktober 1995 över prop. 1994/95:231. Jfr även vad som anförs om träningsavgift i fråga om tillträde till visst vägnät i betänkandet SOU 2003:61 och prop. 2003/04:145.

Syfte och kostnadstäckning

Det huvudsakliga syftet med en pålaga på fiskeredskap är inte närings- eller verksamhetsreglerande. Avsikten är inte att styra beteenden, att t.ex. få folk att fiska mindre. Av utredningens direktiv står det klart att den främsta anledningen till en avgift eller skatt är att förstärka fiskevårdens finansiering, d.v.s. ett fiskalt syfte. Med hänsyn till uttalandet i förarbetena om pålagor i näringsreglerande syfte kan detta tala för att betrakta pålagan som en skatt. Ett annat förarbetsuttalande har dock av Ekonomistyrningsverket tolkats som att pålagor i regleringssyfte ligger längre från avgiftsområdet än pålagor i fiskalt syfte³⁰.

De intäkter som en pålaga på fiskeredskap ger upphov till skall användas till att täcka kostnaderna för en utökad fiskevård. Att det finns ett fiskalt syfte betyder därmed inte att det föreligger ett vinstsyfte³¹. Detta talar för att betrakta pålagan som en avgift. Om en pålaga skall kunna definieras som en avgift får nämligen dess intäkter i princip inte överstiga statens kostnader för att tillhandahålla motprestationen³². Pålagan på fiskeredskap är som utgångspunkt i och för sig inte avsedd att täcka några befintliga kostnader överhuvudtaget. De framtida kostnaderna för den utökade fiskevården blir emellertid helt beroende av intäkterna från den inrättade avgiften/skatten.

I detta avseende har det sagts att en avgift måste stå i rimlig proportion till de kostnader som *den avgiftsbetalande* åsamkar staten³³. Av föregående stycke följer att pålagan måste anses vara rimligt proportionerad till kostnaderna för fiskevård. Det är dock i högsta grad tveksamt om de som kommer att betala är de som har åsamkat statens kostnader. Till stor del är det förstås annan verksamhet än fiske som har skapat behovet av fiskevård. En del fiskevårdande åtgärder är av sådant slag att det överhuvudtaget framstår som konstruerat att tala i termer av att någon orsakat kostnaderna för dem. Att göra gällande att det är företag i fiskeredskapsbranschen som åsamkat kostnaderna är naturligtvis än mer långsökt.

³⁰ Ekonomistyrningsverket, Att avgränsa avgifter – kartläggning och probleminventering (ESV 2004:17) s. 16

³¹ Jfr Ole Westerberg, Skatter och avgifter, Förvaltningsrättslig tidskrift 1982, s. 31 f.

³² Se t.ex. Trängselavgifter (SOU 2003:61) s. 105

³³ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 288

Tillförs intäkterna den aktuella verksamheten?

Av förarbetena till regeringsformen följer att det kan ligga närmare till hands att betrakta en pålaga som en avgift om dess intäkter i sin helhet tillförs den närings- eller verksamhetsgren från vilken de hämtats. I och med att motprestationen i sådana fall blir mindre kollektiv framstår detta som tämligen naturligt.

Om man inför en fiskevårdsavgift för dem som skall fiska i svenska vatten tillförs intäkterna den verksamhetsgren från vilka de hämtats. Det är de som har betalat avgiften som är mottagare av den kollektiva motprestation som den utökade fiskevården utgör. Är det i stället de som köper fiskeredskap i Sverige som skall åläggas betalningsskyldighet blir den kollektiva motprestationen dock inte lika väldestinerad. De som köper fiskeredskap för att fiska utomlands kommer att tvingas betala, men får inte del av motprestationen. Motsatt förhållande gäller för dem som fiskar i Sverige men köper sina redskap utomlands. Detta torde vara vanligt för t.ex. många av de utländska turister som fiskar i landet.

Eftersom pålagan dessutom bör utgå i första försäljningsledet (se avsnitt 6.2.2) är det i strikt mening överhuvudtaget inte konsumenterna som blir betalningsskyldiga, utan företag i redskapsbranschen. Att dessa med största sannolikhet kommer att vältra över kostnaden på konsumenterna torde inte spela någon roll för vem den kollektiva motprestationen skall prövas i förhållande till. I förhållande till fiskeredskapsbranschen är det osäkert om en förbättrad fiskevård kan anses vara en sådan kollektiv motprestation som ger pålagan en statsrättslig status som avgift³⁴.

Specialdestinering vid sidan av statsbudgeten

Utredningens uppfattning är att intäkterna från en fiskevårdsavgift eller en pålaga på fiskeredskap inte bör anslås över statsbudgeten (se mer om detta i avsnitt 9.4.1). I stället bör medlen vara specialdestinerade vid sidan av statsbudgeten. Att intäkterna inte redovisas i statsbudgeten kan enligt förarbetena till regeringsformen vara kännetecknande för en penningpålagas avgiftskaraktär³⁵.

Grundlagsberedningen uttalade å andra sidan att det saknar betydelse om beloppet tas i anspråk i statsbudgeten eller inte, och

³⁴ Jfr Ekonomistyrningsverket, Att avgränsa avgifter – kartläggning och probleminventering (ESV 2004:17) s. 14

³⁵ Prop. 1973:90 s. 219

klargjorde att den föreskrivna befogenhetsfördelningen i regeringsformen inte får kringgå genom redovisningsmässiga arrangemang³⁶. Det har också hävdats att tidigare praxis gett ett övervägande stöd för att frågorna om specialdestinering och om vem som är mottagare av medlen är irrelevanta³⁷. I 1995 års proposition om allmän fiskevårdsavgift tog regeringen emellertid upp dessa faktorer i ett sammanhang som tyder på att de kan ha en viss betydelse för avvägningen mellan avgift och skatt³⁸.

Viltvårdsavgiften

I den nu nämnda propositionen berörde regeringen dessutom det faktum att den föreslagna fiskevårdsavgiften företedde stora likheter med viltvårdsavgiften. I det sammanhanget bör nämnas att viltvårdsavgiften i normgivningshänseende behandlas som en avgift, men att dess statsrättsliga status inte belystes i samband med tillkomsten av den nuvarande jaktlagen.

Ekonomistyrningsverket har med anledning av bl.a. viltvårdsavgiftens och viltvårdsfondens status anfört att om avgiftsintäkterna i sin helhet, exklusive administrationskostnader, tillförs näringsgrenen i fråga kan det röra sig om en avgift i regeringsformens bemärkelse³⁹.

Slutsatser

Vad som anges i förarbetena till regeringsformen talar för en förhållandevis restriktiv hållning i fråga om vad som kan anses som avgift. Redan 1982 konstaterades emellertid att regeringsformens skattebegrepp var föremål för en fortgående uppluckring i praxis⁴⁰. I sitt yttrande över propositionen om allmän fiskevårdsavgift år 1995 anslöt lagrådet till denna bedömning och anförde att avgiftsområdet utvidgats genom konstitutionell praxis. Lagrådet ansåg att det mot bakgrund härav fick godtas att den allmänna fiskevårdsavgiften, så som den utformats i propositionen, rättsligt betraktades som en avgift. I ett senare lagstiftningsärende har

³⁶ Ny regeringsform – ny riksdagsordning (SOU 1972:15) s. 166 f.

³⁷ Ole Westerberg, Skatter och avgifter, Förvaltningsrättslig tidskrift 1982, s. 14 f.

³⁸ Allmän fiskevårdsavgift m.m. (prop. 1994/95:231) s. 14

³⁹ Ekonomistyrningsverket, Att avgränsa avgifter – kartläggning och probleminventering (ESV 2004:17) s. 23

⁴⁰ Ole Westerberg, Skatter och avgifter, Förvaltningsrättslig tidskrift 1982, s. 1 ff.

lagrådet dock anfört att något mer omfattande avsteg från principen om specificerad motprestation inte varit avsett⁴¹.

Lagrådets yttrande över 1995 års proposition talar för att en allmän fiskevårdsavgift, även i ett nytt förslag, är att bedöma som en avgift och inte en skatt. En förutsättning är dock naturligtvis att utformningen av avgiftssystemet inte skiljer sig på väsentliga punkter från 1995 års förslag. Utredningen återkommer till denna fråga i avsnitt 8.5.

När det gäller en eventuell pålaga på fiskeredskap talar emellertid det mesta för att en sådan får en annan statsrättslig status. Att pålagans storlek är direkt relaterad till omsättningen av en viss vara eller tjänst – som den blir med en sådan modell – är karaktäristiskt för en punktskatt⁴². Detta gör den trots allt relativt bräckliga grunden för att hänföra en fiskevårdsavgift till avgiftsområdet och inte till skatteområdet än svagare.

Till detta kommer att en pålaga på fiskeredskap innebär att den kollektiva motprestationen inte med samma precision tillhandahålls dem som har betalat avgiften/skatten. En förbättrad fiskevård i svenska vatten är statens motprestation. Om de som fiskar i dessa vatten är de som skall betala blir motprestationen väldestinerad. När i stället de som köper fiskeredskap i landet, eller egentligen de som säljer redskap i grossistledet, skall betala är det tveksamt om man kan anse att intäkterna i sin helhet tillförs den verksamhetsgrenen från vilken de hämtats.

Av nu redovisade skäl anser utredningen att en pålaga på sportfiskeredskap är att betrakta som en punktskatt. En pålaga på drivmedel eller båtar skulle vara av samma statsrättsliga karaktär.

6.7.4 Hur stora intäkter ger en skatt på sportfiskeredskap?

I detta kapitel har redogjorts för att det saknas förutsättningar för att införa en redskapsmodell genom en frivillig branschöverenskommelse. Vidare har utredningen inte ansett det vara befogat att införa en skatt på drivmedel eller båtar. Att skattebelägga fisketuristiska tjänster har inte bedömts vara en framkomlig väg. Det alternativ som återstår är således att införa en punktskatt på fiskeredskap. Av skäl som tidigare anförts bör endast sportfiskeutrustning omfattas av en skatt.

⁴¹ Prop. 1997/98:48, bilaga 3, s. 44 f.

⁴² Ole Westerberg, Skatter och avgifter, Förvaltningsrättslig tidskrift 1982, s. 24

Som redovisats i avsnitt 6.2.2 kan under sådana förhållanden skatteunderlaget antas uppgå till cirka 260 miljoner kronor. Med en punktskatt om 10 procent på priset i första försäljningsledet skulle redskapsmodellens intäkter således kunna beräknas till cirka 26 miljoner kronor. I utredningens direktiv anges behovet av fiskevårdsmedel uppgå till mellan 60 och 80 miljoner kronor.

7 Fiskevårdsavgift

7.1 En mer eller mindre allmän fiskevårdsavgift

I föregående kapitel redogjordes för möjligheten att genom avtal eller lagstiftning införa en redskapsrelaterad finansiering av fiskevården. Utredningen har dock även i uppdrag att analysera övriga finansieringsformer och då särskilt en allmän fiskevårdsavgift. I detta kapitel kommer därför att övervägas hur en sådan finansiering bäst kan utformas.

En vanlig uppfattning är att statens åtagande för fiskevård bör finansieras som merparten av statens verksamhet, med skatteintäkter över statsbudgeten. En sådan lösning skulle kunna ha sina fördelar. I samband med att propositionen om en allmän fiskevårdsavgift återkallades år 1995 förespråkade även regeringen denna finansieringsform. I utredningens direktiv görs dock klart att utgångspunkten är att det inte finns utrymme för nya statliga utgifter. Att föreslå att ytterligare medel bör anvisas över fiskevårdsanslaget är för utredningen därför inte en framkomlig väg.

En förutsättning för att i stället helt föra över ansvaret för fiskevården på fiskevårdsområden och annan privat fiskeförvaltning är att man kan räkna med att en ändamålsenlig förvaltning kan skapas inom samtliga områden där det behövs fiskevårdsinsatser. Enligt utredningens bedömning skulle detta i princip kräva att det fria handredskapsfisket och annat frifiske upphävs. Att göra sådana överväganden ligger inte inom ramen för utredningens uppdrag. Ett utökat ansvar för fiskevårdsområdesföreningarna i enskilt vatten med frifiske skulle dessutom inte lösa frågan om finansieringen av fiskevården i allmänt vatten.

Utöver den modell som redovisats i föregående kapitel kan utredningen därför inte se någon annan lösning för fiskevårdens finansiering än en mer eller mindre allmän fiskevårdsavgift. Med mer eller mindre allmän avses en i något eller flera avseenden

avgränsad avgiftsskyldighet. I det följande kommer utredningen att gå närmare in på frågan hur dessa avgränsningar bör göras.

7.2 Hur bör avgiftsskyldigheten avgränsas?

7.2.1 Inledning

Som framgår av avsnitt 3.8 har det tidigare presenterats en mängd olika förslag om fiskevårdsavgift. Förslagen har stora likheter men skiljer sig åt i något eller flera avseenden när det gäller avgränsning av avgiftsskyldigheten. Ofta har det också funnits goda skäl för de avvägningar som gjorts i de olika förslagen. Det finns följaktligen inte endast en tänkbar modell för en svensk fiskevårdsavgift.

Vissa avgränsningar av avgiftsskyldigheten spelar stor roll i principiellt eller ekonomiskt hänseende. När det gäller ekonomin blir intäkterna naturligtvis betydligt mindre om man undantar stora kategorier fiskande från skyldigheten att betala avgift. Avgränsningsfrågan torde emellertid vara än viktigare på det principiella planet. Det har länge funnits ett starkt stöd för att tillföra fiskevården ytterligare resurser. Trots detta har inget av de många förslag som hittills lagts fram blivit verklighet. En stöttesten förefaller ha varit hur man skall avgränsa avgiftsskyldigheten.

Mot bakgrund av det sagda står det klart att avgränsningen av avgiftsskyldigheten är av central betydelse för möjligheten att införa en fiskevårdsavgift. Att avgränsningen görs på lämpligast tänkbara sätt är också väsentligt för hur avgiften kommer att uppfattas av olika intressenter och i slutändan också för efterlevnaden av reglerna.

7.2.2 Bör avgiftsskyldighet gälla oavsett ålder?

I alla tidigare förslag om fiskevårdsavgift har vissa ålderskategorier undantagits från avgiftsskyldighet. I samtliga fall har en avgränsning rört unga fiskande och i något fall har även pensionärer undantagits från skyldigheten att betala den föreslagna avgiften.

Förslagen att exkludera unga personer har vanligen inte motiverats mer ingående. Ofta har emellertid framhållits att man bör sträva efter att stimulera intresset för friluftsliv och fiske hos ungdomar och att de dessutom i allmänhet saknar egen inkomst. I promemorian *Fritt hundredskapsfiske* påpekades vidare att det bör

finnas en straffsanktion mot den som inte betalar avgiften och att personer under 15 år inte är straffmyndiga¹.

Med anledning främst av att det är angeläget att stimulera ungdomars friluftsliv delar utredningen uppfattningen att ungdomar bör undantas från avgiftsskyldighet. Frågan är då vilken åldersgräns som bör gälla. I betänkandena *Fritidsfisket* och *Fiska på fritid* förespråkades en åldersgräns på 16 år². I samband med införandet av det fria handredskapsfisket ansågs en åldersgräns om 15 år vara lämplig; så även i utredningsrapporten från 1991³. I 1995 års utredningsrapport föreslogs i stället att fiskande under 18 år skulle undantas från avgiftsskyldighet⁴. Även i *Utvärdering av det fria handredskapsfisket* (SOU 2001:82) bedömdes en 18-årsgräns vara att föredra.

Vid en internationell utblick kan konstateras att Danmark (för sportfiskare) och Finland har en 18-årsgräns, medan det i Norge är 16 år som gäller. I Nederländerna är åldersgränsen i stället 15 år. I England och Wales måste fiskande över 12 år betala avgift, men fram till 16 års ålder gäller en lägre avgift än för vuxna. Frågan om en differentiering av avgiften återkommer utredningen till i avsnitt 7.2.6. För den svenska viltvårdsavgiften gäller inte någon åldersgräns. Eftersom man måste ha fyllt 15 år för att ens få låna vapen, genom s.k. uppsiktsutlåning, torde det dock i praktiken knappast förekomma att personer under 15 år betalar någon avgift.

Det finns goda skäl för en lägre åldersgräns om 15 eller 16 år. Även fiskande under 18 år nyttjar fiskeresursen och avgiftsintäkterna skulle komma dem till godo genom en utökad fiskevård och i förlängningen förhoppningsvis bättre fiske. De medel som ställs till fiskevårdens förfogande skulle dessutom bli större med en lägre åldersgräns.

När det gäller intäkterna torde dock skillnaden vid en 16-årsgräns jämfört med en 18-årsgräns inte bli särskilt stor. Dessutom finns det andra faktorer som talar till fördel för att sätta åldersgränsen till 18 år. I likhet med vad flera tidigare utredningar anfört är det av stor vikt att unga stimuleras i sitt fiskeintresse. Dessutom kan man inte utgå från att personer under 18 år kan finansiera sina fritidsintressen med egna inkomster. Mot bakgrund

¹ Ds Jo 1984:3

² SOU 1968:13 respektive 1978:75

³ Allmän fiskevårdsavgift (1991-10-01)

⁴ Allmän fiskevårdsavgift i Sverige, 1995

av detta talar övervägande skäl för att avgiftsskyldigheten bör inträda först vid 18 års ålder.

I betänkandet *Fritidsfisket* (SOU 1968:13) föreslogs att fiskande över 67 år skulle undantas från avgiftsplikt. I övrigt har inga av de tidigare redovisade förslagen innehållit någon övre åldersgräns. I Danmark gäller en 65-årsgräns för handredskapsavgiften och samma gräns gäller generellt i Finland. I Norge, Nederländerna samt England och Wales saknas en övre åldersgräns. Den svenska viltvårdsavgiften undantar inte heller personer över en viss ålder.

De skäl som anförts för att undanta yngre fiskande från avgiftsskyldighet gör sig naturligt nog inte gällande beträffande personer över exempelvis 65 års ålder. Inte heller kan utredningen finna andra tungt vägande skäl för att föreslå en sådan begränsning. Då antalet fiskande över 65 år torde överstiga antalet fiskande mellan 16 och 18 år skulle en sådan avgränsning dessutom få större negativ återverkan på intäkternas omfattning. Med hänsyn bl.a. till detta bedömer utredningen att det inte finns tillräckliga skäl för att föreslå en övre åldersgräns.

7.2.3 Bör alla kategorier av fiskande betala avgift?

Enligt promemorian *Fritt handredskapsfiske* skulle endast fiskande med handredskap inom vissa områden betala fiskevårdsavgift⁵. Avgiften var avsedd att finansiera införandet av det fria handredskapsfisket och förslaget hade även i övrigt sådant samband med detta att situationen måste betraktas som något speciell. Avgränsningen motiverades bland annat med att andra fritidsfiskande än de som omfattades av införandet av det fria handredskapsfisket skulle kunna uppfatta det som orättvist att betala när de inte fick några nytillkomna fördelar.

Förutom detta särskilda fall har tidigare förslag om fiskevårdsavgift utgått från att både sportfiskare och husbehovsfiskare skall vara skyldiga att betala avgift. I 1995 års utredningsrapport föreslogs dock att husbehovsfiskande skulle betala en högre avgift än sportfiskande. Frågan om en differentiering av avgiften behandlas i avsnitt 7.2.6.

Några skäl för att undanta någon av de två kategorierna fritidsfiskare från avgiftsskyldighet kan utredningen inte se. I likhet

⁵ Ds Jo 1984:3

med tidigare förslag förespråkar utredningen således att såväl sport- som husbehovsfiskande skall vara skyldiga att betala avgift.

Om yrkesfiskare skall betala avgift är emellertid en svårare fråga. Detta visar sig inte minst i det förhållandet att tidigare förslag om avgiftsfinansiering har intagit diametralt olika ståndpunkter i detta avseende.

I *Fritidsfisket* (SOU 1968:13) föreslogs i och för sig att yrkesfiskare skulle betala avgift. Ett visst belopp skulle dock årligen betalas tillbaka till Sveriges Fiskares Riksförbund (SFR). I *Fiska på fritid* (SOU 1978:75) föreslogs att licensierade yrkesfiskare inte skulle behöva betala fiskevårdsavgift. Samma hållning intogs i 1991 års utredningsrapport. I samband med införandet av det fria handredskapsfisket blev frågan om yrkesfiskarnas avgiftsskyldighet inte aktuell. Det fria handredskapsfisket berörde ju inte dem direkt och därför skulle de inte betala avgift.

I 1995 års utredningsrapport föreslogs dock inte bara att yrkesfiskare skulle vara skyldiga att betala fiskevårdsavgift. Deras avgift skulle dessutom vara fem gånger så hög som avgiften för handredskapsfiskare och dubbelt så hög som för husbehovsfiskare. I den därpå följande propositionen gick regeringen på samma linje⁶. I *Utvärdering av det fria handredskapsfisket* (SOU 2001:82) föreslogs också att yrkesfiskare skulle vara avgiftspliktiga, dock med samma belopp som övriga kategorier fiskande.

Som synes kan en viss ambivalens anas i fråga om hur yrkesfisket bör förhållas till en fiskevårdsavgift. Vad ligger då bakom detta? I 1968 års betänkande utgick man från att yrkesfiskare inte skulle komma att få någon egentlig utdelning av avgifterna. I 1995 års utredningsrapport motiverades den högre avgiften för yrkesfiskare med deras större fångster och – tvärt emot bedömningen i 1968 års betänkande – betydelsen av en fiskevårdsavgift för viktiga delar av yrkesfisket. I 2001 års betänkande framhölls att yrkesfiskarna skulle få möjlighet till bättre fångster genom den utökade fiskevård som avgiftsintäkterna ger upphov till.

Om man ser till vilka som främst får del av de fördelar som ökade medel till fiskevårdens förfogande kommer att innebära framstår det inte som självklart att yrkesfiskarna bör betala. I vart fall för det storskaliga yrkesfisket till havs är nyttan inte uppenbar. Det finns också andra invändningar mot att införa en avgift även för yrkesfiskare. Att betala en avgift för något man ägnar sig åt på

⁶ Allmän fiskevårdsavgift m.m. (prop. 1994/95:231)

fritiden, som utövande av fiske i rekreationssyfte eller i mer utpräglade sportsammanhang, torde av de flesta inte komma att uppfattas som orättvist eller stötande. Enligt vad som framkommit finns det tvärtom en tämligen bred acceptans för detta. Att behöva betala en avgift av detta slag för att överhuvudtaget ha möjlighet att på ett lagligt sätt utöva sitt yrke är emellertid en annan sak. Hur låg än avgiften är i förhållande till de intäkter man har av sin yrkesverksamhet reser en sådan ordning vissa betänkligheter på det principiella planet.

Å andra sidan får yrkesfiskare av högst naturliga skäl större fångster än fritidsfiskare och tar därför i större utsträckning fiskeresursen i anspråk. Sett ur detta perspektiv kan man med fog hävda att det vore orimligt om de inte också bidrar till fiskevårdens finansiering.

Från ekonomisk synpunkt är frågan om yrkesfiskare skall vara avgiftsbefriade inte av avgörande betydelse. Sett i förhållande till det totala antalet fiskande i Sverige är yrkesfiskarna så få att ett undantag för dem inte spelar någon större roll för intäkternas storlek. De intäkter om cirka 400 000 kronor som yrkesfisket kan förväntas ge upphov till är dock inte försumbara. Dessutom blir systemet enklare och mer tillfredsställande ur pedagogisk synvinkel om så få undantag som möjligt görs från avgiftsplikten.

Det finns således skäl såväl för som mot att låta yrkesfisket ingå i avgiftssystemet. Främst på grund av att SFR tydligt uttalat att yrkesfiskare inte bör undantas från avgiftsskyldigheten väljer utredningen att föreslå att yrkesfisket skall omfattas av avgiftssystemet.

7.2.4 Bör avgiftsskyldigheten gälla fiske i allt vatten?

Inledning

Vilka vatten som avgiftsskyldigheten skall omfatta är kanske den viktigaste och svåraste avgränsningen att göra. Skall alla fiskevatten i landet ingå i systemet, eller bör endast fiske i vissa vatten kräva betalning av den statliga avgiften? Om inte samtliga landets fiskevatten skall omfattas måste man också hitta en lämplig form för att ange vilka vatten som är avgiftsbelagda. Bör en geografisk avgränsning användas, där vissa namngivna vatten inkluderas i systemet? Eller är det mer lämpligt att – som i *Utvärdering av det*

fria handredskapsfisket (SOU 2001:82) – göra avgiftsskyldigheten beroende av om fiskevattnet har en organiserad förvaltning?

Tidigare förslag

De flesta av de tidigare förslagen om fiskevårdsavgift har gått ut på att fiskande i alla vatten – såväl de fem stora sjöarna, mindre insjöar och rinnande vatten som kusten och havet – skall vara skyldiga att betala avgift. Varken i Fritidsfiskeutredningens betänkande år 1968 eller i Fiskevattensutredningens betänkande år 1978 föreslogs någon avgränsning beroende på var man fiskade. Detsamma gäller utredningsrapporterna från 1991 och 1995.

Inte heller i *Utvärdering av det fria handredskapsfisket* förordades någon geografisk avgränsning. Där fördes i stället idén om en avgränsning beroende på förekomsten av organiserad förvaltning fram. Avgift skulle betalas av alla som fiskade inom områden där det saknas organiserad förvaltning, oavsett om det skedde i havet, de stora sjöarna eller andra inlandsvatten. Vid fiske inom fiskevårdsområden, inom områden där fisket förvaltas av samfällighetsförening eller inom område med en enda ägare skulle avgift således inte behöva betalas.

I promemorian *Fritt handredskapsfiske* gick förslaget ut på att endast fiske i de vatten som berördes av införandet av det fria handredskapsfisket skulle avgiftsbeläggas⁷. Det var därmed fiskande på enskilt vatten vid kusten av Östhammars kommun i Uppsala län, Stockholms län, Södermanlands län, Östergötlands län, Kalmar län, Gotlands län och Blekinge län samt i Vätern, Vättern, Mälaren, Hjälmarén och Storsjön i Jämtland som skulle betala fiskevårdsavgift. Som tidigare nämnts måste dock förhållandena vid tidpunkten för detta förslag betraktas som något speciella. Tanken med förslaget var att finansiera införandet av det fria handredskapsfisket.

Även om tidigare förslag i princip uteslutande förespråkade en fiskevårdsavgift för alla vatten gav yttrandena över *Utvärdering av det fria handredskapsfisket* uttryck för de olika uppfattningar som finns i frågan. Många av remissinstanserna förordade just en allmän fiskevårdsavgift utan geografiska avgränsningar, medan andra menade att avgiftsskyldighet endast borde gälla i havet, längs kusten och i de fem stora sjöarna. Fiskeriverket anslöt sig också i

⁷ Ds Jo 1984:3

sitt remissvar till denna uppfattning, men lade till att tillrinnande och från rinnande vatten, till det första definitiva vandringshindret, också borde vara avgiftsbelagda.

Från Sveriges fiskevattenägareförbund fördes en annan lösning fram. Enligt förbundet borde en eventuell avgift gälla endast för fiske i allmänt vatten. Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund stödde förslaget om en allmän fiskevårdsavgift, om inte ett anslag i storleksordningen 50 miljoner kronor anvisas över statsbudgeten.

Mot bakgrund av det sagda finns det i huvudsak följande tänkbara varianter:

- Avgift endast för fiske i allmänt vatten,
- Avgift endast för fiske i de områden som omfattades av införandet av det fria handredskapsfisket,
- Avgift endast för fiske i områden där det saknas organiserad förvaltning i havet, vid kusten och i de fem stora sjöarna,
- Avgift endast för fiske i havet, vid kusten och i de fem stora sjöarna, oberoende av om det finns organiserad förvaltning,
- Avgift endast för fiske i områden där det saknas organiserad förvaltning, d.v.s. även i annat inlandsvatten än de fem stora sjöarna där det saknas organiserad förvaltning, men inte i havet, längs kusten och i de fem stora sjöarna i områden där det finns organiserad förvaltning,
- Avgift endast för fiske i havet, vid kusten och i de fem stora sjöarna samt i annat inlandsvatten om där saknas organiserad förvaltning,
- Avgift endast för fiske i havet, vid kusten och i de fem stora sjöarna, i samtliga fall inkluderat tillflöden upp till det först mötande definitiva vandringshindret, och
- Avgift utan geografisk avgränsning eller avgränsning beroende på förekomsten av organiserad förvaltning.

Avgift endast för fiskande i allmänt vatten

Att en statlig avgift endast tas ut för fiske i allmänt vatten är en princip som kan verka tilltalande. I praktiken når man dock på detta sätt inte någon tillfredsställande lösning för fiskevårdens framtida finansiering. Om intäkterna skall användas för fiskevårdsinsatser även på enskilt vatten kommer de inte att räcka till för att svara mot behovet. Utredningen är dessutom av uppfattningen att

intäkterna som huvudregel bör användas för fiskevård endast i de vatten där avgiftsskyldighet gäller.

För det fall intäkterna används för att bedriva fiskevård endast i allmänt vatten har man inte löst frågan om hur fiskevården i enskilt vatten med fritt handredskapsfiske och annat frifiske skall finansieras. I och med det fria fisket saknar fiskevattenägare i dessa vatten tillräckligt goda förutsättningar att själva finansiera sin fiskevård. Som tidigare redogjorts för måste staten därför ta ansvar för fiskevården i enskilt vatten med fritt fiske. Eftersom det handlar om stora områden är det naturligtvis av stor vikt att det även där bedrivs en tillfredsställande fiskevård.

I enskilt vatten med fritt fiske borde det ligga även i vattenägarnas intresse att en statlig fiskevårdsavgift tas ut. De har inte samma möjligheter som ägare till annat enskilt vatten att själva finansiera sin fiskevård genom försäljning av fiskekort. Införandet av en fiskevårdsavgift för de enskilda vattnen med frifiskerätt skulle i fiskevårdshänseende därmed innebära en avsevärd förbättring för ägarna. De statliga intäkterna kommer ju att komma ägarna till godo genom fiskevårdsinsatser i deras vatten.

Som nämndes tidigare bör intäkterna som huvudregel användas i de vatten där avgiftsskyldighet gäller, eftersom det är rimligt att det främst är de som betalar avgiften som får del av den förbättrade fiskevården. I konsekvens med detta är det rimligt att de som får fördel av intäkterna också betalar avgift. Det finns förstås inte några vattentäta skott mellan allmänt och enskilt vatten i havet, vid kusten och i de fem stora sjöarna. Fiskevårdsinsatser i allmänt vatten kommer därmed i stor utsträckning även visst enskilt vatten till del. Under sådana förhållanden är det rimligt att fiskande i dessa enskilda vatten bidrar till att finansiera fiskevården.

Mot bakgrund av det anförda anser utredningen att en fiskevårdsavgift inte bör gälla endast fiskande i allmänt vatten.

Avgift endast för fiskande i de områden som omfattas av det fria handredskapsfisket

Det förslag om fiskevårdsavgift som var aktuellt i mitten av 1980-talet gick ut på att endast de som fick fördelar av införandet av det fria handredskapsfisket skulle betala avgift. Förslaget hade möjligen fog för sig vid den aktuella tidpunkten – avgiften var avsedd att

finansiera frisläppandet av handredskapsfisket – men idag framstår inte avgränsningen som särskilt rimlig.

Att staten inte skulle ta ut en fiskevårdsavgift för fiske på allmänt vatten ter sig ganska märkligt om samtidigt en statlig avgift för fiske på stora delar av enskilt vatten införs. Det går inte heller att sakligt motivera varför man under sådana omständigheter inte tar ut en avgift för annat fritt fiske i enskilt vatten i havet, vid kusten och de fem stora sjöarna.

Avgift endast för fiskande i havet, vid kusterna och i de fem stora sjöarna och/eller avgift beroende på förekomsten av organiserad förvaltning

Ett motiv för att begränsa avgiftsskyldigheten till havet, kusten och de fem stora sjöarna – en geografisk avgränsning – är att det där råder fritt handredskapsfiske eller annat frifiske och oftast saknas fiskevårdsområden eller annan organiserad förvaltning (se avsnitt 3.8.8). Den statliga fiskevårdsavgiften kommer i sådant fall som huvudregel att tas ut endast där finansieringen av fiskevården inte är löst på annat sätt, vanligen genom försäljning av privata fiskekort. Fiskande skulle inte både behöva betala fiskevårdsavgiften och köpa fiskekort från den lokala fiskeförvaltningen.

Det finns emellertid organiserad förvaltning inom vissa områden av kusten och de fem stora sjöarna. På motsvarande sätt saknas det sådan förvaltning inom vissa andra inlandsvatten. Det vore därför möjligen mer lämpligt att inte använda sig av någon geografisk avgränsning. I stället kan man göra avgiftsskyldigheten beroende av om man fiskar i vatten med eller utan organiserad förvaltning.

I *Utvärdering av det fria handredskapsfisket* föreslogs just denna lösning. Avgiften skulle således tas ut för fiske även i andra inlandsvatten än de fem stora sjöarna, under förutsättning att där saknas organiserad förvaltning, men inte i vatten med fritt fiske, om där finns organiserad förvaltning.

Det är naturligtvis önskvärt att stimulera bildandet av fiskevårdsområden för att på så sätt nå förbättrade förutsättningar för en verkningsfull fiskevård. För enskilt vatten utan frifiske stimuleras dock redan idag bildandet av fiskevårdsområden genom möjligheten att sälja privata fiskekort för t.ex. handredskapsfiske. Om man trots detta har valt att inte bilda ett fiskevårdsområde är det

svårt att se att det faktum att staten annars kräver de fiskande på en statlig fiskevårdsavgift skulle göra att man ändrar sin hållning.

Även om det skulle bildas fler fiskevårdsområden vid kusten och i de fem stora sjöarna har inte förvaltningen samma möjligheter som fiskevårdsområdesföreningar i andra vatten att själva finansiera sin fiskevård. Med anledning härav är också statens åtagande i fiskevårdshänseende i enskilt vatten med fritt fiske särskilt betonat. Eftersom staten skall vidta fiskevårdsåtgärder i dessa vatten är det rimligt att det är belagt med statlig avgift att fiska där.

Om den statliga fiskevårdsavgiften tas ut endast för fiske i havet, vid kusten och i de fem stora sjöarna skulle detta inte lösa finansieringsfrågan i annat inlandsvatten utan organiserad förvaltning. Som tidigare konstaterats vilar emellertid det huvudsakliga ansvaret för fiskevården i dessa vatten på fiskevattenägarna. Precis som tidigare har de både incitament och möjligheter att skapa en väl fungerande fiskeförvaltning, ta betalt för fisket och på detta sätt finansiera den fiskevård som behövs.

Ett annat skäl för att välja en geografisk avgränsning framför en avgränsning beroende på förekomsten av organiserad förvaltning är att det förstnämnda torde vara enklare ur såväl pedagogisk som administrativ synvinkel. Härtill kommer att om man särskilt pekar ut annat inlandsvatten än de fem stora sjöarna – om där saknas organiserad förvaltning – som avgiftsbelagda, detta lätt kan misstolkas som en rätt för allmänheten att fiska i de oorganiserade fiskevattnen. Eftersom avgiften naturligtvis inte kan skapa någon rätt att utan vattenägarens tillstånd fiska i dessa vatten blir avgiftsskyldigheten under alla omständigheter ett slag i luften. I inlandsvatten utan organiserad förvaltning torde det vara ovanligt att allmänheten fiskar. Om innehavare av enskild fiskerätt skall undantas från avgiftsskyldighet vid fiske i eget vatten (se mer om detta nedan) är det därmed inte många som skulle betala avgiften för annat inlandsvatten än de fem stora sjöarna.

Av de skäl som nu redovisats föredrar utredningen en geografisk avgränsning framför en modell som tar hänsyn till om det finns organiserad förvaltning. För det fall avgiftsskyldighet inte skall gälla för fiske i landets samtliga vatten bör således modellen med avgift för fiske i havet, vid kusten och i de fem stora sjöarna ges företräde framför följande lösningar:

- Avgift endast för fiske i områden där det saknas organiserad förvaltning i havet, vid kusten och i de fem stora sjöarna,

- Avgift endast för fiske i områden där det saknas organiserad förvaltning, d.v.s. även i annat inlandsvatten än de fem stora sjöarna om där saknas organiserad förvaltning, men inte i havet, längs kusten och i de fem stora sjöarna i områden där det finns organiserad förvaltning, och
- Avgift endast för fiske i havet, vid kusten och i de fem stora sjöarna samt i annat inlandsvatten om där saknas organiserad förvaltning.

Bör fiske upp eller ned till första definitiva vandringshindret ingå i avgiftssystemet?

Om man avgiftsbelägger fiske i havet, vid kusten och i de fem stora sjöarna talar starka skäl för att inkludera också tillrinnande och från rinnande vatten, till första definitiva vandringshindret, i avgiftssystemet. Fiskevårdsinsatser vid kusten och i de fem stora sjöarna ger i viss utsträckning positiva effekter även i dessa vatten. De personer som fiskar i tillrinnande och från rinnande vatten, till första definitiva vandringshindret, kan också sägas skapa behov av fiskevård vid kusten eller i de stora sjöarna. Det är därför rimligt att de som fiskar där skall betala den statliga avgiften.

Som tidigare nämnts bör som huvudregel avgiftsintäkterna användas endast i vatten som är avgiftsbelagda. Om de nu aktuella vattnen inkluderas i avgiftssystemet tydliggörs detta samband. Eftersom de tillrinnande och från rinnande vattnen, till första vandringshindret, i många fall är mycket viktiga från fiskevårdssynpunkt måste nämligen avgiftsintäkterna under alla omständigheter kunna finansiera fiskevårdsåtgärder i dessa vatten. Eftersom de som fiskar där därmed får del av den utökade fiskevården är det rimligt att de betalar avgift.

Dessa tillrinnande och från rinnande vatten, till första definitiva vandringshindret, kan i fiskevårdshänseende sammanfattningsvis anses vara på ett sådant sätt integrerade med havet och de fem stora sjöarna att det finns skäl att låta dem ingå i avgiftssystemet.

Härtill kommer att Fiskeriverkets föreskriftsrätt enligt 7 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen avser även dessa vatten. Detta gör att det ur principiell synvinkel framstår som än mer tilltalande att inkludera dem i systemet. På samma gång som en sådan modell ligger bättre i linje med de naturliga förutsättningarna för att bedriva en effektiv och

verkningsfull fiskevård, gör överensstämmelsen med föreskriftsrätten att gränserna för statens huvudsakliga fiskevårdsåtagande tydliggörs och understryks. Tillsammans med fiskevattenägarna har staten ett ansvar för de vatten där fiskevårdsinsatser påverkar fiskresursen i allmänt vatten och enskilt vatten med fritt fiske. I övriga områden står de enskilda fiskevattenägarna som huvudregel ensamma ansvaret för fiskevården.

Det finns dock två tydligt negativa aspekter av att låta tillrinnande och från rinnande vatten ingå i avgiftssystemet. För det första står det för allmänheten knappast alltid klart var de definitiva vandringshindren finns. De utgör för de fiskande inte överallt någon klar och skarp gräns mellan avgiftsbelagt och icke avgiftsbelagt vatten. De aktuella vattendragen och sjöarna är dessutom så många, och i flera fall med så många biflöden, att det sannolikt skulle bli ganska vanligt att myndigheterna inte kan svara på frågan om fisket i ett visst vatten är avgiftspliktigt eller inte. Detta är naturligtvis inte någon tillfredsställande ordning.

Ett alternativ är att Fiskeriverket i föreskrifter namnger och preciserar alla de vatten som är belagda med avgift. Detta skulle göra det lättare för allmänheten att ta reda på vilka vatten avgiftsplikten gäller för. Eftersom strävan i sådant fall borde vara att inkludera så många tillrinnande vatten som möjligt i avgiftssystemet skulle en sådan föreskrift dock bli tämligen otymplig och svår genomtränglig.

Det andra problemet är att fiskande i dessa tillrinnande och från rinnande vatten i de flesta fall skulle behöva betala dubbel fiskevårdsavgift; dels till staten, dels till fiskevattenägarna genom att de måste köpa den lokala förvaltningens fiskekort. Till skillnad från längs kusten och i de fem stora sjöarna måste man oftast köpa privata fiskekort för att få fiska i tillflödena. De som fiskar där bidrar således redan idag till att finansiera fiskevården, om än inte den statliga. Ett system där den statliga avgiftsskyldigheten endast gäller vatten där det idag saknas tillräckliga förutsättningar för att finansiera fiskevården blir enklare och mer rättvist (om man inte väljer att låta avgiften omfatta alla landets fiskevatten; se nedan).

Med anledning av att avgiftssystemet bör hållas så tydligt, enkelt och rättvist som möjligt anser utredningen att de två nu nämnda praktiska nackdelarna med att låta tillrinnande och från rinnande vatten omfattas av avgiften väger tyngre än de principiella fördelar som tidigare redovisats. För det fall en avgränsning överhuvudtaget bör göras (se nedan) förordar utredningen på grund härav att

avgiftsskyldigheten bör gälla endast fiske i havet, vid kusten och i de fem stora sjöarna. Till- och från rinnande vatten, till första definitiva vandringshindret, bör således inte omfattas av systemet.

Som sagts tidigare måste avgiftsintäkterna under alla omständigheter kunna användas för att bedriva fiskevård i de nu aktuella tillflödena, till första definitiva vandringshindret. Detta innebär ett avsteg från principen att avgiftsmedlen endast skall användas i de vatten där det föreligger avgiftsplikt. Det är dock viktigt att framhålla att fiskevård i dessa tillflöden kommer att ge positiva effekter för fisket längs kusten och i de fem stora sjöarna. De fiskevårdsåtgärder som kommer att vidtas med stöd av intäkterna kommer således att komma de betalande till godo.

Avgift utan geografisk avgränsning och utan avgränsning beroende på förekomsten av organiserad förvaltning

Utredningen har nu tagit ställning till vilken modell som bör väljas om avgiftsskyldighet inte skall gälla i landets samtliga vatten. Frågan om en sådan begränsning överhuvudtaget bör göras har dock ännu inte besvarats.

Enligt utredningens uppfattning finns det som utgångspunkt goda skäl att låta en fiskevårdsavgift vara allmän, d.v.s. att göra så få undantag som möjligt från avgiftsskyldigheten. Inte minst blir systemet enklare. Om man skulle undanta alla fiskande förutom i havet och de fem stora sjöarna blir intäkterna dessutom mindre. Många fiskare utövar sitt fritidsintresse endast i rinnande vatten och mindre sjöar i inlandet.

Som tidigare nämnts finns det all anledning att främja bildandet av fiskevårdsområden. En avgift för fiske i alla vatten skulle dock inte behöva stå i uppenbar strid med detta intresse. Även om en statlig avgift tas ut även för fiske i annat inlandsvatten än de fem stora sjöarna bör detta inte innebära att det bildas färre fiskevårdsområden. Den statliga avgiften är ju inte avsedd att ersätta de lokala fiskekorterna. Fiskevårdsområdesföreningarna kan därmed fortfarande sälja fiskekort och på så sätt få in medel för fiskevård.

Om de fiskande i dessa vatten både måste betala den statliga fiskevårdsavgiften och köpa det lokala fiskekortet skulle detta visserligen i någon mån kunna anses innebära nackdelar för fiskevårdsområdesföreningarnas verksamhet. Att det blir dyrare kan ju föra med sig att färre väljer att fiska där.

Det finns andra faktorer som väger tungt till nackdel för att införa en statlig avgift för samtliga landets fiskevatten. I de flesta inlandsvatten skulle man behöva betala dubbla fiskevårdsavgifter; dels den statliga, dels till lokala förvaltningen genom att man köper dess fiskekort. Som konstaterats tidigare blir systemet enklare och mer rättvist om den statliga avgiftsskyldigheten endast gäller vatten där det idag saknas tillräckligt goda förutsättningar för att finansiera fiskevården. Sådana förutsättningar finns redan vad gäller annat inlandsvatten än de fem stora sjöarna.

Vidare bör i princip alla de vatten från vilka staten hämtar avgiftsintäkter också komma i åtnjutande av – eller i vart fall komma i fråga för – avgiftsfinansierade fiskevårdsinsatser. Detta är en viktig aspekt att beakta när det handlar om att få förståelse och acceptans för avgiftsuttaget. Det bör inte komma i fråga att ta ut avgifter från annat inlandsvatten än de stora sjöarna om man inte avser att därefter omsätta intäkterna till fiskevård i dessa vatten. De större intäkterna med ett sådant system skulle därmed inte generera större resurser till allmänt vatten och enskilt vatten med fritt fiske, där statens huvudsakliga ansvar för fiskevården finns.

Systemet skulle dessutom bli svårare att administrera. Det skulle bli besvärligt att hantera en urvalsprocess där alla de tiotusentals sjöar och rinnande vatten från vilka avgiften hämtas kan komma i fråga för avgiftsfinansierade åtgärder. Från praktisk synpunkt bör staten inte göra ett större åtagande än vad den på ett tillfredsställande sätt kan uppfylla.

Det kanske viktigaste argumentet mot en helt allmän avgift är emellertid att de allra flesta vatten där avgiftsskyldighet gäller ändå aldrig skulle bli föremål för statligt finansierade fiskevårdsinsatser. Det finns helt enkelt för många vatten och i många av dem saknas egentliga behov av fiskevårdsåtgärder. Som tidigare nämnts riskerar man då att systemets trovärdighet urholkas.

Till detta kommer det principiellt fördelaktiga i att staten begränsar avgiftsplikten till allmänt vatten och enskilt vatten med frifiske. Utgångspunkten att det i enskilt vatten utan fritt fiske är vattenägarna som primärt ansvarar för fiskevården skulle till väsentlig del gå förlorad om staten både uppbär avgifter för och anvisar fiskevårdsmedel till dessa vatten. Eventuella behov av ytterligare fiskevård inom dessa områden uppfylls bättre genom att den lokala förvaltningen höjer priset på fiskekortet.

Utredningen anser därför att en fiskevårdsavgift bör omfatta fiske i havet, vid kusten och i de fem stora sjöarna. Avgiften

kommer därmed att läggas på fiskande endast i allmänt vatten och enskilt vatten med fritt fiske.

Det sagda innebär att fiske i annat enskilt vatten inte blir avgiftsbelagt inom ramen för det aktuella systemet. Fiskevården i sådant vatten ankommer i stället i allt väsentligt på fiskevattenägarna. Att staten ändå har ett visst ansvar återkommer utredningen till i kapitel 10.

Statens vatten ovan odlingsgränsen

Även staten är ägare till enskilt vatten. Självfallet har staten i denna egenskap ansvar för fiskevården. När det gäller finansieringen av fiskevården i sådana vatten får staten agera som andra ägare till enskilt vatten. Beträffande fisket på vatten ovan odlingsgränsen finns särskilda regler som här kort skall redovisas.

Enligt 32 § rennäringslagen (1971:437) får, på sådan kronomark ovanför odlingsgränsen som står under statens omedelbara disposition och på renbetesfjällen, nyttjanderätt upplåtas endast om upplåtelsen kan ske utan avsevärd olägenhet för renskötseln. För det fall upplåtelsen avser rätt till fiske krävs dessutom bl.a. att upplåtelsen är förenlig med god fiskevård. Enligt 33 § skall fråga om upplåtelse enligt 32 § prövas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Av 34 § följer att upplåtelsen skall ske mot avgift, om inte särskilda skäl föreligger för avgiftsfrihet. Avgiften skall fördelas mellan Samefonden och den sameby som berörs av upplåtelsen enligt bestämmelser som meddelas av regeringen.

I 2 § rennäringsförordningen (1993:384) har regeringen förordnat att upplåtelse av fiske enligt 32 § rennäringslagen som huvudregel skall prövas av länsstyrelsen. Enligt 3 § skall under vissa förutsättningar rätt till handredskapsfiske upplåtas. Vid upplåtelse av rätt till annat fiske skall företräde ges sådana personer för vilka jakten eller fisket är av väsentlig betydelse för deras försörjning.

Enligt 6 § skall den avgift som stadgas om i 34 § rennäringslagen tillfalla Samefonden och den berörda samebyn med hälften var. I 7 § ges länsstyrelsen rätt att förutom denna avgift ta ut ytterligare en avgift för bl.a. fiskevård. Denna avgift får uppgå till högst 50 procent av den förstnämnda avgiften. I 8 § ges Jordbruksverket föreskriftsrätt angående upplåtelse på statens mark ovanför

odlingsgränsen och på renbetesfjällen. Verket har meddelat sådana föreskrifter (SJVFS 1993:95).

Utredningen förordar som tidigare nämnts avgiftsskyldighet för fiske i havet, längs kusten och i de fem stora sjöarna. Om i stället en avgift för fiske i landets samtliga vatten hade valts borde sannolikt fiske i vatten ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen också ha omfattats av avgiften. Med den modell som utredningen förespråkar förhåller det sig dock annorlunda. Även om det finns behov av ytterligare fiskevårdsinsatser i fjällvattnen blir det inte konsekvent att inkludera dem i systemet. Där finns redan en fiskevårdsförvaltning och eventuella behov av ytterligare fiskevårdsmedel tillgodoses bäst på annat sätt.

Det bör dessutom framhållas att rätten till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen är under utredning. Jakt- och fiskeutredningen har i uppdrag att så långt det är möjligt klarlägga grunderna för och omfattningen av samebyarnas och markägares rätt till jakt och fiske inom dessa områden. Utredningen skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 december 2005. Det vore mindre lämpligt att innan dess presentera ett generellt förslag om uttag av en statlig fiskevårdsavgift i fjällvattnen.

7.2.5 Bör avgiftsskyldighet gälla innehavare av enskild fiskerätt vid fiske i eget vatten?

De flesta av de tidigare förslagen om fiskevårdsavgift har gått ut på att även fiskande i eget vatten skall betala avgift. I två förslag har dock fiske i eget vatten särbehandlats. Enligt förslaget i samband med införandet av det fria handredskapsfisket år 1985 skulle avgiftsskyldigheten inte gälla innehavare av enskild fiskerätt vid fiske i eget vatten. I den proposition från år 1995 som regeringen senare drog tillbaka var tanken att avgiften för husbehovs- och yrkesfiskare skulle vara lägre om fisket skedde på eget vatten. Idén att på något sätt särbehandla innehavare av enskild fiskerätt vid fiske på eget vatten har således funnits tidigare.

Inte minst med den geografiska avgränsning som utredningen valt finns det skäl för att även de som fiskar i eget vatten skall betala avgift. De nyttjar fiskresursen och får i någon mån anses skapa behov av fiskevård i allmänt vatten och enskilt vatten med fritt fiske. Vidare kommer den fiskevård som finansieras genom

avgiften att komma de nu aktuella vattenägarna till godo. Avgiftsfinansierad fiskevård kommer att bedrivas i deras vatten.

Faktorer av såväl principiell som pragmatisk natur väger dock tungt till fördel för att undanta innehavare av enskild fiskerätt från avgiftsplikt vid fiske i eget vatten. En betalningsskyldighet för innehavare av enskild fiskerätt vid fiske i eget vatten kan med fog uppfattas som märklig. Även om fiskresursen inte kan sägas tillhöra vattenägaren äger denne naturligtvis just det ifrågavarande fiskevattnet. Om fiskevattenägaren dessutom är innehavare av enskild fiskerätt i vattnet förefaller det naturligt att han eller hon inte skall behöva betala en avgift för att fiska där.

Dessutom har många av de nu aktuella fiskevattenägarna tvingats acceptera att staten har infört en rätt för allmänheten att utan betalning till ägarna fiska på deras vatten. Som tidigare nämnts ligger det inte inom utredningens uppdrag att föreslå någon ändring i detta avseende. Man bör dock ha i åtanke att det fria handredskapsfisket av många fiskevattenägare upplevs som mycket negativt. En ordning där innehavare av enskild fiskerätt måste betala en statlig avgift för att få fiska i sitt vatten riskerar att skapa än större motsättningar kring det fria handredskapsfisket.

I stället är det angeläget att minska motsättningarna. Detta bör kunna uppnås genom att undanta innehavare av enskild fiskerätt från avgiftsplikt vid fiske i eget vatten och att de dessutom med influerna avgiftsmedel kan bedriva fiskevård i sina vatten. Detta ger en tydlig signal om att staten tar hänsyn till ägarnas intressen. Även om det fria handredskapsfisket av andra skäl inte upphävs kan man på så sätt visa att man erkänner fiskevattenägarnas i sammanhanget särskilda ställning. Möjligheterna att få en bred acceptans i alla berörda grupper för en fiskevårdsavgift torde förbättras med en sådan lösning.

Av de skäl som nu anförts förordar utredningen att innehavare av enskild fiskerätt undantas från avgiftsskyldighet vid fiske i eget vatten. Det bör dock krävas att den fiskande såväl äger det aktuella vattnet som är innehavare av enskild fiskerätt i detsamma för att undantaget skall vara tillämpligt. Det räcker således inte att äga vattnet eller att ha enskild fiskerätt i det. Den som fiskar med stöd av upplåtelse av vattenägaren omfattas inte heller av undantaget. Fiskevattenägaren kan därmed inte bjuda in vänner och bekanta att fiska gratis i vattnet. Om en juridisk person är ägare till fiskevattnet avser undantaget den som i egenskap av ställföreträdare för den juridiska personen får fiska med stöd av enskild fiskerätt.

7.2.6 Bör avgiften vara differentierad?

Vid en internationell utblick kan konstateras att det inte är ovanligt att storleken på fiskevårdsavgiften skiljer sig åt beroende på vissa faktorer. Det finns exempel på lägre avgift för ungdomar och pensionärer. Ett annat exempel är att avgiftsnivån skiljer sig åt beroende på vilken kategori fiskande man tillhör. På andra håll kan man betala en lägre avgift för t.ex. en veckas fiskande.

I Sverige har de flesta av de tidigare förslagen om fiskevårdsavgift inneburit att det endast skall finnas en årlig avgift, av samma storlek för alla fiskande som omfattas av systemet. Bara i 1995 års utredningsrapport förordades en annan modell. Enligt den skulle yrkesfiskare och husbehovsfiskare betala en högre avgift än sportfiskare och det skulle därtill finnas möjlighet att betala en lägre avgift för just en veckas fiske.

Det finns enligt utredningens uppfattning ett värde i att fiskevårdsavgiften är lika för alla berörda och att systemet kring den hålls så enkelt som möjligt. Till att börja med saknas det skäl att göra en differentiering av avgiftsnivån beroende på ålder, eftersom ungdomar helt undantas från avgiftsskyldighet. Om man i stället skall diskutera olika avgiftsnivåer för olika kategorier fiskande krävs rättvisa och komplicerade bedömningar och man kommer inte ifrån att på ett eller annat sätt värdera olika grupper fiskande i förhållande till varandra. På detta tämligen konfliktfyllda område finns en risk att någon grupp känner sig förfördelad av resultatet av dessa värderingar. Detta riskerar i sin tur att leda till minskad acceptans för avgiften.

Att införa en avgift för fiske under en kortare period än ett år torde dock vara enklare. Det finns i och för sig personer som fiskar mycket under en kortare period och andra som utövar ett tämligen begränsat fiske, men sprider ut sina fisketillfällen över en längre period. En särskild avgift för t.ex. en veckas fiskande torde ändå vara ett instrument med tämligen god precision när det gäller att få den som fiskar mindre att betala mindre än den som fiskar mer. Dessutom skulle inrättandet av en sådan veckoavgift innebära fördelar för de fisketuristiska entreprenörer som anordnar kortare fisketurer för personer som vanligen kanske inte ägnar sig åt fritidsfiske. På grund av detta förordar utredningen att det utöver årsavgiften införs en veckoavgift.

7.3 Avgiftens storlek

Av de skäl som redogjorts för i föregående avsnitt bör fiskevårdsavgiften vara differentierad endast i ett avseende. Man skall kunna välja mellan ett årskort och ett veckokort. Frågan är vilka avgiftsnivåer man bör välja. När det gäller årskortet föreslogs i *Utvärdering av det fria handredskapsfisket* (SOU 2001:82) en avgift om 200 kronor. Detta är också vad det svenska jaktkortet idag kostar per år. Vid en internationell jämförelse kan konstateras att 200 kronor inte utmärker sig som en särskilt hög avgiftsnivå.

Enligt utredningens uppfattning är 200 kronor en rimlig avgift. Det är svårt att se att någon skulle uppfatta detta som så dyrt att man hellre avstår från att fiska. Att det kan finnas personer som ändå inte kommer att betala avgiften är en annan sak. Det problemet uppstår oavsett vilken nivå man väljer. Om avgiften anses oskäligt hög torde i och för sig problemet bli större, men den angivna nivån kan knappast betraktas som oskälig. Vid en jämförelse med de fiskekort som säljs av t.ex. fiskevårdsområdesföreningar står sig 200 kronor för ett års fiske mycket väl.

Med denna avgiftsnivå kan dessutom intäkterna förväntas bli tillräckligt stora för att svara mot de behov som finns (se mer om detta i nästa avsnitt). Detta gäller även om man ser mer pessimistiskt på betalningsfrekvensen än vad betänkandet *Utvärdering av det fria handredskapsfisket* gav uttryck för. Om avgiften i stället skulle bestämmas till exempelvis 100 kronor är det betydligt mer osäkert om intäkterna kommer att motsvara behovet.

Med det uppdrag som utredningen har är det naturligtvis bättre ju mer pengar som kan ställas till fiskevårdens förfogande. En rimlig bedömning är att det egentliga behovet av fiskevårdsmedel är avsevärt större än de 60–80 miljoner kronor som nämns i direktiven. Trots detta väljer utredningen att inte förorda en högre avgift än 200 kronor. Redan med en avgift om t.ex. 300 kronor finns det anledning att befara att såväl betalningsviljan som betalningsförmågan skulle minska hos många fiskande. De som fiskar ofta och kanske redan betalar betydligt högre avgifter än så för tillgång till fiskevatten skulle förmodligen inte bli avskräckta av en sådan avgift. Det är emellertid viktigt att göra en avvägning som kan accepteras även av dem som fiskar sällan. För någon som kanske har för vana att fiska vid endast ett mindre antal tillfällen per år kan en avgift om 300 kronor framstå som oskälig.

Med anledning av att avgiften för ett år föreslås vara 200 kronor anser utredningen att 80 kronor framstår som en skälig prisnivå för veckoavgiften.

7.4 Hur stora intäkter kan en fiskevårdsavgift antas ge?

Någon exakt beräkning av hur stora intäkter en fiskevårdsavgift kommer att generera är förstås omöjlig att göra. En rimligt rättvisande bild av de framtida intäkterna torde dock kunna ges.

I *Fiske 2005*, Fiskeriverkets och Statistiska centralbyråns undersökning om svenskarnas fritidsfiske, skattades antalet personer mellan 16 och 74 år som fiskat under år 2004 till cirka 1,8 miljoner. Hur många av dessa kan då förväntas bli avgiftsskyldiga med de avgränsningar av avgiftsplikten som förordats av utredningen?

Med ledning av de uppgifter som lämnats i studien *Fiske 2005* har Statistiska centralbyrån (se bilaga nr 2) skattat antalet fritidsfiskande mellan 18 och 74 år i havet, vid kusten och i de fem stora sjöarna under år 2004 till knappt 900 000. Av dessa är drygt hälften definierade som aktiva fritidsfiskare, vilket innebär att de under det senaste året har fiskat mer än fem dagar. Med en årsavgift om 200 kronor skulle därmed, om samtliga som blir avgiftsskyldiga i det föreslagna systemet betalar avgiften, intäkterna kunna beräknas till omkring 180 miljoner kronor.

Enligt utredningens modell skall innehavare av enskild fiskerätt undantas från avgiftsplikt vid fiske i eget vatten. Det bortfall som blir följden av detta undantag uppvägs dock sannolikt av att även yrkesfiskare, fritidsfiskare över 74 år och utländska turistfiskare, vilka inte omfattas av skattningen om 900 000 fiskande, skall betala avgift.

Det kan dock inte uteslutas att avgiften kan få till konsekvens att vissa personer som annars skulle ha fiskat i de nu aktuella vattnen i stället väljer att fiska på annat håll. En nytillkommen avgift för fiske i vissa vatten innebär förstås en mer förmånlig konkurrenssituation för andra fiskevatten, som redan är avgiftsbelagda av fiskevårdsområdesföreningar eller annan privat förvaltning.

Mycket tyder på att fritidsfiskarna kommer att ha en förhållandevis positiv inställning till fiskevårdsavgiften. I *Fiske 2005* skattas andelen fritidsfiskande som är positiva till att betala en fiskevårdsavgift som är avsedd att bekosta förbättringar av fiske-

vattnen till 40 procent. Cirka 35 procent av de tillfrågade fritidsfiskande angav att de inte har någon uppfattning om sin vilja att betala, medan endast cirka 25 procent uppgav sig vara negativa. Om man beräknar intäkterna utifrån förutsättningen att endast de som är positiva till avgiften kommer att betala skulle intäkterna därmed kunna antas uppgå till cirka 72 miljoner kronor (40 procent av 180 miljoner kronor).

Detta skulle dock självfallet inte vara någon godtagbar betalningsfrekvens. Man bör också med fog kunna räkna med en väsentligt högre andel betalande. Utgångspunkten måste vara att även de som inte vill betala en avgift ändå kommer att följa de regler som gäller. Dessutom måste det införas en sanktion mot dem som fiskar utan att uppfylla sin betalningsskyldighet (se kapitel 9) och därtill göras en ökad satsning på fisketillsyn (se kapitel 10). Vidare bör man lägga kraft på att tillhandahålla information om vad avgiftsintäkterna används till. Betalningsviljan bör också bli större när de positiva effekterna av den ökade fiskevårdssatsningen blivit tydliga i form av bättre fiske.

I beräkningarna har utredningen inte beaktat att det också skall finnas möjlighet att lösa en avgift för en veckas fiske. Denna möjlighet torde i och för sig leda till mindre intäkter genom att vissa som annars skulle ha betalat årsavgiften i stället löser den billigare veckoavgiften. I gengäld torde betalningsviljan hos många personer som fiskar sällan bli större när det ges en möjlighet att betala en avgift som ur deras synvinkel framstår som mer rimlig.

Mot bakgrund av det sagda, och med hänsyn till erfarenheterna från våra grannländer, gör utredningen bedömningen att intäkterna från en fiskevårdsavgift med god marginal bör uppfylla det i direktiven angivna behovet av fiskevårdsmedel om 60–80 miljoner kronor per år.

8 Redskapsskatt eller fiskevårdsavgift?

8.1 Inledning

Utredningen har i kapitel 6 redogjort för hur en redskapsbaserad finansiering av fiskevården lämpligen kan utformas. Med redskapsbaserad finansiering avses att bidraget till fiskevården – i likhet med vad som gäller i USA – görs beroende av omsättningen eller eventuellt innehavet av vissa varor och tjänster; att en viss del av priset på t.ex. fiskespön eller bensin avsätts till fiskevård. Detta till skillnad från en fiskevårdsavgift av traditionellt snitt, där i stället den som fiskar skall betala en avgift för detta.

Utredningen har tidigare konstaterat att det saknas förutsättningar för en branschöverenskommelse som innebär en frivillig påлага på fiskeutrustning, drivmedel, båtar och båtmotorer samt fisketuristiska tjänster. Det finns för närvarande inte heller möjlighet att genom avtal endast inom sportfiskeredskapsbranschen lösa finansieringsfrågan.

Det alternativ som står till buds är därför att införa en skatt på de aktuella varorna och tjänsterna. Med ett sådant lagreglerat system har utredningen dock gjort bedömningen att endast sportfiskeutrustning bör ingå i skattebasen. Kopplingen mellan drivmedel och fiskevård är för svag för att det skall vara rimligt att lösa finansieringsfrågan genom en extra skatt på bl.a. bensin. Inte heller mellan båtar och fiskevård finns det en sådan nära anknytning att det är motiverat att införa en båtskatt. När det gäller fisketurism är avgränsningsproblemen så stora att det inte bedöms vara möjligt att skattebelägga sådana tjänster.

I kapitel 7 har utredningen presenterat en fiskevårdsavgift som alternativ till en punktskatt på sportfiskeutrustning. Modellen innebär en avgift för fiske i havet, vid kusten och i de fem stora sjöarna, medan andra fiskevatten lämnas utanför det statliga avgiftssystemet. Fiskande under 18 år samt innehavare av enskild fiskerätt vid fiske i eget vatten undantas från avgiftsplikt.

I detta kapitel kommer utredningen att överväga vilken av de två lösningarna som är bäst lämpad för att finansiera den framtida svenska fiskevården.

8.2 För- och nackdelar med de två lösningarna

Det torde finnas ett samband mellan hur mycket man fiskar och hur mycket pengar man lägger på fiskeredskap. En punktskatt på redskap skulle därmed få till effekt att den som fiskar mer i större utsträckning bidrar till fiskevården än den som fiskar mindre. En fiskevårdsavgift i enlighet med den modell som utredningen förordar har endast två olika nivåer – för ett års respektive en veckas fiskande – och kommer därmed inte att innebära en lika detaljerad differentiering. Detta är en aspekt som måste anses tala till förmån för en punktskatt.

Å andra sidan saknas det uppgifter om hur tydligt ett eventuellt samband är mellan omfattningen av det fiske man bedriver och de resurser man lägger på redskap. Det finns naturligtvis fiskare som inte utövar sitt fritidsintresse i särskilt stor omfattning, men som använder sig av olika fiskemetoder och därmed måste köpa mer fiskeutrustning. Samtidigt kan det finnashängivna fiskare som ägnar sig uteslutande åt en fiskemetod och således inte är i samma behov av ett stort antal redskap.

När det gäller förhållandet mellan sportfiske och husbehovsfiske torde sambandet mellan hur mycket man fiskar och hur stora resurser man lägger på fiskeredskap överhuvudtaget inte finnas. Man fångar av lätt insedda skäl i allmänhet mer fisk med ett mängdfångande redskap än med ett handredskap. Generellt sett torde sportfiskare emellertid, jämfört med husbehovsfiskare, spendera mer pengar på nya redskap.

Med den modell som utredningen förespråkat i kapitel 6 skulle dessutom mängdfångande redskap som t.ex. fiskenät överhuvudtaget inte omfattas av en eventuell punktskatt. Anledningen är att yrkesfiskets redskap inte bör omfattas av systemet och att det är mycket svårt att i praktiken avgränsa yrkesredskapen från den utrustning som husbehovsfiskarna använder. I och med detta skulle en punktskatt få till konsekvens att de som fiskar mer inte bidrar till fiskevård överhuvudtaget.

En annan, uppenbar nackdel med en svensk punktskatt på sportfiskeredskap är att man inte behöver fiska i svenska vatten

bara för att man köper sina redskap i landet. En skatt på fiskeredskap skulle innebära att de som köper sin utrustning här i landet, men huvudsakligen fiskar utomlands, får betala för en fiskevård de inte får del av.

Inte heller är det säkert att man köper sina fiskeredskap i Sverige bara för att man nyttjar de svenska fiskevattnen. Utländska turister som kommer hit för att fiska kan vanligen förmodas ha köpt sin utrustning i hemlandet. Försäljningen av fiskeredskap till turister lär inte heller öka när priserna höjs till följd av att en punktskatt inrättas. Trots att turisterna nyttjar den svenska fiskeresursen och på så sätt skapar behov av fiskevård, kommer de därför inte att i någon större omfattning bidra till att finansiera fiskevården. I och med att Sverige har goda förutsättningar att i framtiden bli mer framgångsrikt när det gäller att attrahera fisketurister skulle denna nackdel framöver komma att accentueras.

Utan att närmare gå in på utformningen av ett eventuellt punktskattesystem för fiskeredskap kan man vidare konstatera att inte heller personer som både bor och fiskar i Sverige med nödvändighet skulle bidra till att finansiera fiskevården. De allmänna EG-rättsliga reglerna för punktskatter finns i cirkulationsdirektivet¹. Direktivet är enligt artikel 3 tillämpligt på tobaksvaror, mineraloljor och alkoholhaltiga drycker, men i artikelns tredje punkt anges att medlemsstaterna behåller rätten att införa eller bibehålla skatter som påförs andra varor än dessa. En förutsättning är dock att skatterna inte leder till gränsformaliteter i handeln mellan medlemsstater.

Av detta följer att det inte är förenligt med EG-rätten att knyta skattskyldigheten för en punktskatt på fiskeredskap till införseln av sådana varor från andra medlemsländer². Skattskyldigheten vid privat införsel för personligt bruk kan inte heller knytas till något annat tillfälle, som t.ex. vidareförsäljning. Sådan införsel skulle därför behöva undantas från skatteplikt, i vart fall från andra EU-länder och under vissa förutsättningar. Oavsett om skatteplikt råder är sportfiskeredskap i allmänhet också enkla att ta med hem vid utlandsresor och de är inte större än att de dessutom lämpar sig för handel över Internet. Denna handel kan förväntas öka framöver.

¹ Rådets direktiv 92/12/EEG av den 25 februari 1992 om regler för punktskattepliktiga varor och om innehav, flyttning och övervakning av sådana varor

² Jfr Försäljningsskatten på motorfordon (prop. 1994/95:55) s. 19 f. och Vissa alkoholfrågor, m.m. (prop. 1998/99:134) s. 63 f.

Om andra länder också hade infört en punktskatt på redskap skulle dessa argument inte ha samma tyngd. Eftersom flertalet länder i stället har valt någon form av fiskevårdsavgift skulle emellertid en svensk punktskatt innebära att personer som köper redskap utomlands men fiskar i Sverige helt undviker att bidra till fiskevård, medan de som handlar redskap här i landet men fiskar utomlands tvingas betala dubbelt. Av detta följer att det finns ett värde i sig att ha ett system som liknar dem som tillämpas i andra länder, framför allt i vår närhet.

8.3 En fiskevårdsavgift ger större intäkter

I avsnitt 6.7.4 beräknade utredningen att de förväntade intäkterna från en punktskatt på sportfiskeutrustning uppgår till cirka 26 miljoner kronor. Utgångspunkten för beräkningen är att skattesatsen bestäms till 10 procent och att skatten tas ut på priset i första försäljningsledet.

Eftersom det saknas säker statistik om sportfiskeredskapsbranschens omsättning är dock uppgifterna om beräknade intäkter något osäkra. Det är inte omöjligt att t.ex. den direktimport och försäljning som stora varuhuskedjor bedriver vid sidan av de mer specialiserade aktörerna på fiskeredskapsmarknaden i någon mån är underskattad. Det ytterligare tillskott som skulle kunna uppkomma bedöms emellertid som förhållandevis litet.

Nämnas i sammanhanget bör också att hela branschens omsättning antagligen inte skulle komma att ingå i skatteunderlaget. Vid en specificering av de produkter som skall beläggas med en punktskatt kommer sannolikt en del varor som säljs i sportfiskeredskaps-handeln att hamna utanför det skattebelagda området. Allmänt sett är det självfallet förhållandevis komplicerat att på detaljnivå konkretisera vad som är sportfiskeutrustning och vad som inte är det. Hur skiljer man t.ex. västar särskilt utformade för sportfiskare från västar som används i andra friluftssammanhang?

Intäkterna från en eventuell fiskevårdsavgift av det slag som utredningen förordat har diskuterats i avsnitt 7.4. Beräkningar av intäkterna i ett sådant system är betydligt svårare att göra än med punktskattelösningen. Detta har sin grund i att uppbörderna av en punktskatt kan förmodas bli så effektiv att man når en nära nog fullständig betalningsfrekvens. Detsamma gäller inte uppbörderna av en fiskevårdsavgift.

Årsavgiften föreslås bli 200 kronor. Med ledning av studier av svenskarnas fritidsfiskevanor kan man anta att knappt 900 000 personer mellan 18 och 74 år årligen fiskar i havet, vid kusten och i de fem stora sjöarna (se avsnitt 7.4). Av dessa är drygt hälften definierade som aktiva fritidsfiskare, vilket innebär att de under det senaste året har fiskat mer än fem dagar.

Enligt utredningens modell skall innehavare av enskild fiskerätt undantas från avgiftsplikt vid fiske i eget vatten. Det bortfall som blir följden av detta undantag bör emellertid uppvägas av att även yrkesfiskare, fritidsfiskare över 74 år och utländska turistfiskare, vilka inte omfattas av skattningen om 900 000 fiskande, skall betala fiskevårdsavgift. Om samtliga som blir avgiftsskyldiga enligt det föreslagna avgiftssystemet betalar fiskevårdsavgiften kan intäkterna därmed förväntas bli cirka 180 miljoner kronor.

Av Fiskeriverkets och Statistiska centralbyråns undersökning *Fiske 2005* framgår att andelen fritidsfiskande som är positiva till att betala en fiskevårdsavgift som är avsedd att bekosta förbättringar av fiskevattnen skattas till 40 procent. Cirka 35 procent av de tillfrågade fritidsfiskande angav att de inte har någon uppfattning om sin vilja att betala, medan endast cirka 25 procent uppgav sig vara negativa. Om man beräknar intäkterna utifrån förutsättningen att endast de som är positiva till avgiften kommer att betala skulle intäkterna därmed kunna antas uppgå till cirka 72 miljoner kronor.

Detta är dock naturligtvis inte någon tillfredsställande betalningsfrekvens. Enligt utredningens bedömning bör man också med fog kunna räkna med en väsentligt högre andel betalande. Man måste utgå från att även de som inte vill betala en avgift ändå kommer att följa de regler som gäller. Dessutom måste det införas en sanktion mot dem som fiskar utan att uppfylla sin betalningsskyldighet och därtill göras en ökad satsning på fisketillsyn. Utredningen utgår också från att betalningsviljan kommer att bli större när de positiva effekterna av den ökade fiskevårdssatsningen blivit tydliga i form av bättre fiske.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att intäkterna från en fiskevårdsavgift med god marginal skulle uppfylla det i direktiven angivna behovet av fiskevårdsmedel om 60–80 miljoner kronor per år.

8.4 Kostnaderna för administration är likvärdiga

Enligt beräkningar från Skatteverkets punktskattekontor skulle kostnaderna för den administrativa hanteringen av en punktskatt på sportfiskeredskap uppgå till cirka 1,5 miljoner kronor per år, varav 1,2 miljoner för personalkostnader, 50 000 för förvaltning av datastöd samt 250 000 för övriga omkostnader, som t.ex. lokaler och datautrustning. Till detta skulle komma engångskostnader om cirka 700 000 kronor, varav 500 000 för utveckling av datastöd och 200 000 för informationsinsatser.

De förutsättningar som Skatteverket har angett för sina beräkningar är att skatten tas ut med en procentsats på försäljning av sportfiskeutrustning, att den tas ut genom ett deklarationsförfarande hos första led, d.v.s. tillverkare i Sverige eller importörer, och att antalet skattskyldiga inte överstiger 100. Skatteverket har poängterat att uppgifterna med hänsyn till stora osäkerhetsfaktorer är mycket ungefärliga, men att deras preliminära bedömning är att det sannolikt skulle handla om en relativt enkel och lätthanterad skatt.

En fiskevårdsavgift skulle enligt utredningens bedömning leda till något lägre årliga administrationskostnader än en punktskatt. Som framgår av avsnitt 11.2 kan kostnaderna för Fiskeriverkets, Kammarkollegiets och Länsstyrelsernas hantering beräknas till cirka 3,3 miljoner kronor per år. Det bör dock understrykas att detta belopp inte endast omfattar kostnaderna för uppbörd m.m. Den största delen avser i stället kostnaderna för att administrera avgiftssystemets utflöde, d.v.s. kostnaderna för att hantera ansökningar om bidrag samt avgöra vad intäkterna skall användas till. Uppbörds-kostnader utgör endast en mindre del av beloppet. Även i ett punktskattesystem skulle det uppstå kostnader för att hantera systemets utflöde.

Med en fiskevårdsavgift blir emellertid engångskostnaderna i inledningsskedet högre. Som redovisas i avsnitt 11.2 avser dessa kostnader information och utveckling av en särskild Internetlösning för uppbörd och kan beräknas till cirka 10 miljoner kronor. Att posten för informationsinsatser i initialskedet blir avsevärt högre med en fiskevårdsavgift än med en punktskatt på sportfiskeredskap beror förstås på att det är väsentligt fler som skall informeras om sin betalningsskyldighet med ett sådant system. Med en punktskatt är det endast ett antal fiskeredskapsgrossister som är redovisningsskyldiga.

Sammanfattningsvis blir med en fiskevårdsavgift de årliga administrationskostnaderna således något lägre, men de initiala engångskostnaderna högre. Sammantaget bör kostnaderna kunna anses likvärdiga.

8.5 Avgift, skatt och specialdestinering

Utredningen kom i avsnitt 6.7.3 till slutsatsen att en pålaga på fiskeredskap i statsrättsligt hänseende är att betrakta som en skatt och inte en avgift. Däremot bör en fiskevårdsavgift, mot bakgrund av lagrådets yttrande över 1995 års proposition om en allmän fiskevårdsavgift³, definieras som en avgift. Den modell för fiskevårdsavgift som utredningen presenterat i kapitel 7 skiljer sig inte från det förslag som redovisades i 1995 års proposition i något väsentligt hänseende som har betydelse för avvägningen mellan skatt och avgift.

Den skillnad som finns innebär dock en viss förskjutning mot avgiftsområdet. Den nu föreslagna modellen går nämligen ut på att avgift skall betalas för fiske i vissa, utpekade vatten och inte för samtliga landets fiskevatten. På motsvarande sätt består motprestationen av fiskevård i just dessa utpekade vatten och inte fiskevård generellt. Såväl kretsen betalande som den kollektiva motprestationen är därför tydligare avgränsad. Detta talar ytterligare till förmån för att pålagan är en avgift.

Det torde vara klart att en fiskevårdsavgift inte är en frivillig avgift, utan en offentlighetsrättslig, tvingande avgift som regeringen kan besluta om endast efter delegering från riksdagen. Vad får kategoriseringen som skatt eller avgift i sådant fall för betydelse i sammanhanget, utöver det förhållandet att riksdagen kan delegera beslutanderätten över avgifter men inte skatter till regeringen?

Som tidigare nämnts (avsnitt 6.7.2) och som kommer att redogöras för närmare nedan (avsnitt 9.4.1) är det av flera skäl angeläget att avgifts/skatteintäkterna är specialdestinerade för fiskevård. Därmed bör de inte heller anvisas till fiskevård över statsbudgeten. Någon formell specialdestinering inom statsbudgeten bör nämligen inte förekomma⁴.

Att det kan etableras en slags informell specialdestinering inom statsbudgeten är en annan sak. Avsikten kan vara att vissa intäkter

³ Lagrådets yttrande den 30 oktober 1995 över prop. 1994/95:231

⁴ Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område (SOU 1996:14) s. 200

skall finansiera utgifterna för vissa särskilda ändamål. En sådan specialdestinering fungerar dock inte fullt ut, eftersom ett års överskott eller underskott för verksamheten inte kan överföras till nästa år. Ett eventuellt överskott kommer i stället att finansiera det första årets övriga utgifter i statsbudgeten. Genom att verksamheten utsätts för en normal budgetprövning kan man dessutom inte garantera att intäkterna verkligen används till att finansiera den angivna verksamheten.

En formell och konsekvent specialdestinering förutsätter således att verksamheten redovisas vid sidan av statsbudgeten. Frågan är därmed om skatteintäkter och skattefinansierad verksamhet måste redovisas i statsbudgeten.

Som framgår av avsnitt 9.4.1 gäller enligt lagen (1996:1059) om statsbudgeten som huvudregel att statens inkomster och utgifter skall bruttoredo visas på statsbudgeten. Ett undantag gäller emellertid verksamhet där statens kostnader helt skall täckas med verksamhetens intäkter. I sådana fall skall verksamheten inte redovisas på statsbudgeten.

Den utökade fiskevårdsverksamheten skall bedrivas med full kostnadstäckning (se vidare avsnitt 9.4.1). Detta gäller oavsett om verksamheten finansieras med en fiskevårdsavgift eller en punktskatt på fiskeredskap. Det torde mot bakgrund av det sagda inte finnas något legalt hinder mot att specialdestinera intäkter från en punktskatt på fiskeredskap vid sidan av statsbudgeten. I formellt hänseende tycks inte finnas någon skillnad mellan avgifter och skatter när det gäller sådan specialdestinering.

Det intryck man får av förarbetena till lagen om statsbudgeten är dock att specialdestinering vid sidan av statsbudgeten endast kan bli aktuell i fråga om avgifter⁵. Detta stöds också av hur man i praktiken hanterar avgifter och skatter i förhållande till statsbudgeten. Såvitt utredningen har kunnat utröna finns det idag inte någon pålaga som har betecknats och i statsrättsligt hänseende behandlats som en skatt som specialdestineras vid sidan av statsbudgeten⁶. När det gäller avgifter är det dock mycket vanligt att myndigheter själva disponerar sina intäkter. De offentligrättsliga avgifter som disponeras av myndigheterna har ökat markant under

⁵ Se Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område (SOU 1996:14) och prop. 1995/96:220. Se även Nya principer för utformning av statsbudgeten (Ds 2003:49)

⁶ Se även Trängselavgifter (SOU 2003:61) s. 123

senare år och andelen uppgår till cirka 60 procent⁷. Det är inte heller ovanligt att man i författning reglerar vad intäkterna får användas till. Viltvårdsavgiften är ett exempel på detta.

Specialdestinering av skatteintäkter har berörts av två utredningar under senare tid. Stockholmsberedningen anförde att det med hänsyn till budgetlagen och de principer som den svenska budgetprocessen bygger på inte är möjligt att i en författning reglera hur intäkterna från en trängselavgift skall användas (för att undvika missförstånd bör framhållas att beredningen ansåg trängselavgiften vara en skatt)⁸. I stället ansågs att användningen av intäkterna skall beslutas i samband med det ordinarie budgetarbetet och således grundas på de politiska prioriteringar som riksdagens majoritet ställer sig bakom. Enligt Stockholmsberedningen skulle en lösning med specialdestinering kunna leda till krav på specialdestinering av andra skatter. På sikt ansågs detta kunna leda till att de principer som bär upp statsbudgeten undergrävs.

Riksdagens skatteutskott har vid ett par tillfällen – i samband med motioner om specialdestinerade skatter på alkoholdrycker – tagit avstånd från sådana, med motiveringen att verksamheterna som skall finansieras bör underställas en normal budgetprövning⁹. Trots detta har Alkoholinförslutredningen föreslagit att det införs en särskild, specialdestinerad skatt på vissa alkoholdrycker riktade främst till ungdomar¹⁰. Utredningen konstaterade att budgetlagens krav på bruttoredovisning gör att specialdestinerade skatter i princip inte anses vara tillåtna, men att det finns undantag från statsbudgetens principer om fullständighet och bruttoredovisning.

Förslaget om specialdestinering i det aktuella fallet måste dock ses mot bakgrund av att en skattehöjning i annat fall med hänvisning till EG-rättsliga regler inte bedömts vara möjlig. Enligt förslaget skall intäkterna användas till att stärka det förebyggande arbetet mot alkohol och droger riktat till ungdomar.

Man kan sammanfattningsvis konstatera att specialdestinering av skatter, i likhet med specialdestinering av avgifter (se vidare avsnitt 9.4.1), ur juridisk synvinkel är möjlig att genomföra. När det gäller skatter är dock specialdestinering en ordning som inte tillämpas i

⁷ Ekonomistyrningsverket, Avgifter 2003 – om avgiftsbelagd verksamhet i staten (ESV 2004:9) s. 12 och Riksrevisionen, Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter (RiR 2004:17) s. 35

⁸ Trängselavgifter (SOU 2003:61) s. 124 f.

⁹ Bet. 2001/02:SkU17 s. 34 och bet. 2002/03:SkU11 s. 39

¹⁰ Gränslös utmaning – alkoholpolitik i en ny tid (SOU 2005:25) s. 143 f.

Sverige och den är således främmande för vårt skattesystem. Det förefaller också vara tydligt att det allmänt sett inte anses vara särskilt önskvärt att denna ordning införs.

Med anledning av det sagda anser utredningen att det saknas tillräckligt starka skäl för att föreslå att intäkterna från en eventuell punktskatt på fiskeredskap skall specialdestineras till fiskevård. Ett sådant förslag har sannolikt inte särskilt goda utsikter att nå framgång. Eftersom det är viktigt att intäkterna från den föreslagna pålagan förbehålls fiskevården är ur denna synvinkel en fiskevårdsavgift att föredra framför en punktskatt på fiskeredskap. Från fiskeredskapsbranschen har också framhållits att en förutsättning för dess positiva inställning till en påлага på fiskeredskap är att intäkterna endast används för att finansiera fiskevård och andra åtgärder som syftar till att underlätta sportfiskets utveckling.

8.6 Slutsatser

Som framgått av detta kapitel finns det för- och nackdelar med såväl en punktskatt på sportfiskeutrustning som en fiskevårdsavgift av mer traditionellt slag. De båda alternativen hade i allt väsentligt framstått som likvärdiga om det inte vore för två aspekter som väger tungt till förmån för en fiskevårdsavgift på bekostnad av en redskapsskatt. För det första är inte specialdestinering av skatteintäkter förenlig med den ordning som tillämpas i Sverige. Om intäkterna inte klart kan förbehållas fiskevården kan redskapsbranschens inställning till en punktskatt förväntas bli avsevärt mer negativ. För det andra ger en punktskatt på sportfiskeutrustning inte tillräckligt stora intäkter. Detta är också det viktigaste skälet mot en redskapsskatt.

I utredningens direktiv uppskattas medelsbehovet för fiskevård till 60–80 miljoner kronor per år. Som utredningen konstaterat i avsnitt 3.7 är dock behovet sannolikt större än så. Även om direktiven inte ger vid handen att en avgift eller skatt skall ersätta det nuvarande fiskevårdsanslaget kan man under alla omständigheter inte vara säker på att fiskevården i framtiden, vid den normala budgetprövningen, kommer att anvisas medel i den storleksordning som gäller för närvarande. I kravet på en långsiktigt hållbar finansiering av fiskevården måste därför anses ligga att utredningens förslag bör generera åtminstone 60 miljoner kronor. Som tidigare

nämnts kan en punktskatt på sportfiskeredskap förväntas inbringa omkring 26 miljoner kronor per år.

Att en modell som tillämpas och av allt att döma fungerar väl i USA inte bedöms ha samma möjligheter att lyckas i Sverige har flera orsaker. Till att börja med kommer de huvudsakliga intäkterna till den amerikanska fiskevården inte från det som i detta betänkande benämns den amerikanska modellen, d.v.s. från skatter på olika produkter. Delstaterna står själva för huvuddelen av fiskevårdsmedlen och denna kommer huvudsakligen från delstaternas försäljning av fiskekort, d.v.s. i princip en fiskevårdsavgift (se kapitel 5). Den federala finansieringen genom olika skatter är således endast en mindre del av systemet.

Av den federala finansieringen kommer en väsentlig del från specialdestinerade skatteintäkter från drivmedel. Det är väl känt att skattenivån på bensin i Sverige kraftigt överstiger den i USA. Bland annat av detta skäl bedömer utredningen det som uteslutet att nå framgång med ett förslag om en höjning av bensinskatten i syfte att finansiera fiskevården. Dessutom tillämpas i Sverige inte den form av specialdestinering som man använder i USA. Eventuella intäkter från en höjning av energi- och koldioxidskatterna skulle därmed inte kunna förbehållas fiskevården.

Den amerikanska skatten på sportfiskeredskap genererar dock i sig stora intäkter, även om de inte ansetts vara tillräckliga i USA (vilket gjorde att skattebasen i ett senare skede breddades). En faktor som gör att en svensk punktskatt på sådana redskap inte skulle bli lika framgångsrik är att svenska sportfiskare lägger mindre pengar på sitt fritidsintresse än sina amerikanska kollegor.

Främst på grund av att en punktskatt på fiskeredskap inte kan förväntas ge tillräckligt stora intäkter förordar utredningen en fiskevårdsavgift framför en sådan skatt. I nästa kapitel kommer därför att redogöras närmare för utformningen av ett system med fiskevårdsavgift.

Utredningen vill dock i detta sammanhang understryka att också en punktskattelösning, trots sina brister, torde ha förutsättningar att fungera. Om det av olika skäl inte skulle anses vara möjligt att införa en fiskevårdsavgift är det därför klart att föredra att inrätta ett punktskattesystem framför att inte tillföra fiskevården ytterligare resurser överhuvudtaget. Om man önskar att förstärka fiskevårdens finansiering i än större omfattning går det dessutom att kombinera ett punktskatteuttag med en fiskevårdsavgift.

Att kombinera en fiskevårdsavgift med ett frivilligt bidrag från fiskeredskapsbranschen skulle också vara möjligt. För närvarande saknas dock förutsättningar för en branschöverenskommelse av sådant slag (se avsnitt 6.6.6). Av de samtal som utredningen haft med olika företrädare för branschen framgår dock att stora delar av den i princip ser positivt på att bidra till att finansiera fiskevården. Ett branschavtal skulle därmed kunna bli verklighet i framtiden. Även om ett sådant avtal – som tidigare konstaterats – inte kan ge tillräckligt stora intäkter för att på egen hand finansiera den svenska fiskevården, skulle det kunna innebära ett mycket värdefullt tillskott till finansieringen. Med den lösning som utredningen föreslår i kapitel 9 kan de medel som branschen eventuellt skulle komma att ställa till fiskevårdens förfogande placeras i samma fond som intäkterna från en fiskevårdsavgift (se avsnitt 9.4.2). I sådant fall förefaller det rimligt att sportfiskeredskapsbranschen ges möjlighet att utse en ledamot i det nationella rådet (se avsnitt 9.5.2).

9 Hantering av intäkterna

9.1 Inledning

I kapitel 8 drog utredningen slutsatsen att en avgift som betalas av dem som fiskar är att föredra framför en punktskatt på fiskeredskap. En sådan avgift bör som redovisats i kapitel 7 tas ut av dem som fiskar i havet, vid kusten och i de fem stora sjöarna. Fiskande under 18 år samt innehavare av enskild fiskerätt vid fiske i eget vatten bör undantas från avgiftsskyldighet.

I detta kapitel kommer utredningen att beskriva hur avgiftsintäkterna bör hanteras. På vilket sätt skall intäkterna ställas till fiskevårdens förfogande och vem skall besluta över medlens användning? Andra aspekter är avgiftssystemets administration, uppbörd och sanktioner. Ytterligare en fråga att ta ställning till är om det bör upprättas ett register över dem som betalar avgiften.

I nästa kapitel kommer utredningen att redogöra för vilka fiskevårdsåtgärder som avgiftsintäkterna skall kunna finansiera. Frågorna om tillsyn och disponering av det nuvarande fiskevårdsanslaget kommer också att beröras i det sammanhanget.

9.2 Administration, information och uppbörd

9.2.1 Vem skall vara huvudman?

Administration av avgiftssystemet är en uppgift av sådant slag att den bör tillkomma en statlig myndighet. Mot den bakgrunden finns det i huvudsak två lämpliga kandidater till huvudmannskapet: Fiskeriverket och Naturvårdsverket. Båda dessa myndigheter har uppdrag som ligger i linje med fiskevårdsavgiftens syften och har goda förutsättningar att ansvara för det föreslagna avgiftssystemet på ett ändamålsenligt sätt.

I 1 § förordningen (2001:1096) med instruktion för Naturvårdsverket anges att verket är central förvaltningsmyndighet på miljöområdet. Det skall vara pådrivande och samlande i miljöarbetet. I arbetet med att uppnå miljökvalitetsmålen har Naturvårdsverket enligt 2 § ett övergripande ansvar för miljömålsfrågor och för naturmiljön. Naturvårdsverket svarar för samordning, uppföljning och rapportering bl.a. i fråga om miljökvalitetsmålen *Levande sjöar och vattendrag* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Därtill får Naturvårdsverket anses vara statlig huvudman för viltvårdsavgiften.

Enligt 1 § förordningen (1996:145) med instruktion för Fiskeriverket är verket central förvaltningsmyndighet för bevarande och nyttjande av fiskresurserna. Verket skall i enlighet med sitt sektorsansvar för miljön aktivt verka för ett rikt, varierat fiskbestånd och en ekologiskt hållbar förvaltning av fiskresurserna. En av verkets uppgifter är enligt samma lagrum att medverka till att öka allmänhetens fiskemöjligheter.

Av 6 § förordningen (1998:1343) om stöd till fiskevården följer att det i första hand är Fiskeriverket som prövar frågor om statsbidrag till åtgärder som främjar fiskevården. I konsekvens med detta är det verket som administrerar ramanslaget 43:11 *Fiskevård*. Fiskeriverket har också föreskriftsrätt på fiskevårdens område¹.

Av främst det skälet att verket ansvarar för fiskevårdsanslaget bedömer utredningen att Fiskeriverket har ett försteg som huvudman för avgiftssystemet. Då det finns en särskild central förvaltningsmyndighet på fiskets område är det dessutom mest naturligt att huvudmannskapet läggs på denna. Detta innebär emellertid inte att Fiskeriverket bör besluta om intäkternas användande. Verket bör dock sköta uppbörd, hantera administrationen och ha informationsansvaret.

9.2.2 Uppbörd och administration

Uppbörd av viltvårdsavgiften

För uppbörd av viltvårdsavgiften skickar Naturvårdsverket inför ett nytt jaktår ut jaktkort med inbetalningskort. Utskicket görs till alla som har betalat avgift något av de två eller tre föregående åren. Som

¹ Se bl.a. 19 § fiskelagen (1993:787) och 2 kap. 7 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen

redovisats i avsnitt 3.10 tillhandahålls dessutom jaktkortsblanketter på postanstalterna (numera Svensk kassaservice). Blanketterna består av dels ett inbetalningskort, dels själva jaktkortet. Naturvårdsverket hänvisar nya jägare och utländska gästjägare till Svensk kassaservice eller anger postgironumret för betalning via Internetbank. Det har inte tagits fram någon särskild Internetlösning för betalning av avgiften.

Som jägare får man således jaktkortet innan man har betalat avgiften. Av denna anledning är jaktkortet giltigt endast om det har försetts med ett bevis om betalning. Någon bekräftelse på att betalning har skett skickas som huvudregel inte ut i efterhand. Kvitto från Svensk kassaservice, utskrift från Internet, kontoutdrag från bank eller girounderlag tjänar som sådant bevis. Naturvårdsverket skickar ut jaktkortsintyg till dem som saknar betalningsbevis och önskar en bekräftelse på att de betalat avgiften.

Viltvårdsavgiften betalas in på två olika konton som disponeras av Kammarkollegiet. Det ena används för dem som betalar med de blanketter som finns hos Svensk kassaservice, medan det andra gäller för dem som betalar efter det utskick som Naturvårdsverket gör till dem som är antecknade i registret. De senare blanketterna är personligt kopplade med OCR-nummer. Kammarkollegiet bokför de inbetalda medlen på viltvårdsfonden och förvaltar fonden. Eftersom Naturvårdsverket har hand om jaktkortsregistret skall kollegiet uppgä för verket vilka som har betalat avgiften.

Uppbörd av fiskevårdsavgiften

En tänkbar modell för fiskevårdsavgiften är att i stora drag anamma den ordning som tillämpas för viltvårdsavgiften. Som central förvaltningsmyndighet på fiskets område bör dock som sagt Fiskeriverket i stället för Naturvårdsverket ansvara för uppbörd och administration. Om Fiskeriverket eller Kammarkollegiet är bäst lämpat att förvalta medlen återkommer utredningen till i avsnitt 9.4.3.

Uppbörd av viltvårdsavgiften sköts i praktiken huvudsakligen genom att Naturvårdsverket skickar ut inbetalningskort till dem som tidigare har betalat avgiften. Detta framstår som en enkel lösning som sannolikt dessutom har positiv inverkan på betalningsfrekvensen. En förutsättning för att tillämpa samma rutin för fiskevårdsavgiften är emellertid att det inrättas ett register över

dem som betalar. Som redovisas i avsnitt 9.3 förordar utredningen att ett register i initialskedet inte inrättas.

Alla åtgärder som skapar en smidigare uppbörd och som gör det enklare för fiskande att uppfylla sin betalningsskyldighet är välkomna. Det måste därför vara en självklarhet att använda moderna tekniska och elektroniska verktyg för att bygga ett uppbörds-system med användarvänlighet som utgångspunkt och med så låga kostnader för administration och övrig hantering som möjligt. Utredningen anser det mot bakgrund härav inte vara tillräckligt att man gör det möjligt att betala via sin vanliga Internetbank, även om detta – som med vilken annan räkning som helst – bör vara möjligt.

För betalning av de danska, finska och norska fiskevårdsavgifterna har det skapats särskilda Internetlösningar. Detta måste vara en prioriterad uppgift även för det svenska avgiftssystemet. Som informationsansvarig myndighet bör Fiskeriverket satsa på Internet som en självklar informationskanal. Efter dansk förebild kan Fiskeriverket ge avgiftssystemet en egen webbplats vid sidan av verkets vanliga hemsida. På den särskilda webbplatsen bör avgiften kunna betalas. Den närmare utformningen av en sådan Internetlösning bör Fiskeriverket svara för, efter samråd med fiskets organisationer. I vart fall på sikt bör denna Internetlösning bli det allra vanligaste sättet att betala fiskevårdsavgiften på.

För närvarande är det dock inte tillräckligt att endast erbjuda möjlighet att betala över Internet. I likhet med jaktkortssystemet och med vad som förordats i tidigare förslag om fiskevårdsavgift bör det därför finnas förtryckta giroblanketter att tillgå hos Svensk kassaservice, som är den del av Postens servicenät som tillhandahåller kassatjänster. Svensk kassaservice har cirka 500 kontor (april 2005) i egen regi och finns dessutom hos cirka 280 livsmedelsbutiker, bensinstationer och andra handlare runt om i landet. Därtill bör fiskets organisationer kunna bistå i uppbördsarbetet, t.ex. genom att skicka ut inbetalningskort till sina medlemmar. De förtryckta blanketterna bör vara av betydligt enklare slag än de jaktkortsblanketter som tillhandahålls hos Svensk kassaservice, eftersom det inte skall inrättas något register över dem som har betalat avgiften (se avsnitt 9.3). På sikt bör denna blankett-hantering kunna upphöra helt.

Man bör sträva efter att göra uppbörden så enkel som möjligt. I detta ligger också att betalningsmöjligheter måste finnas lättillgängliga. I likhet med tidigare förslag om fiskevårdsavgift menar utredningen därför att betalning bör kunna ske på exempelvis

turistbyråer, i butiker som är specialiserade på fiskeredskap och på andra försäljnings- och uthyrningsställen som har anknytning till fiske. För fisketuristiska entreprenörer med verksamhet i allmänt vatten och enskilt vatten med fritt fiske bör det också kunna vara en fördel att på plats kunna ta emot betalning av fiskevårdsavgiften.

Det är dock tveksamt om Fiskeriverket bör distribuera inbetalningskort till dessa försäljningsställen. I stället kan det vara mer lämpligt att turistbyråerna m.fl. mot en viss provision och genom en särskild inloggning på verkets Internetlösning kan ta emot betalning och förmedla bevis om att betalning har skett. Vilka försäljare som är lämpliga att auktorisera för uppbörd av fiskevårdsavgiften bör närmare ankomma på Fiskeriverket att efter samråd med fiskets organisationer avgöra.

Även i frågor om uppbördssystemet i övrigt måste Fiskeriverket ges stor frihet att avgöra vilka lösningar som kan antas fungera bäst. Uppbördsfrågorna är till övervägande del av detaljerad och teknisk karaktär och lämpar sig bättre att besvara i samband med införandet av systemet – när olika, då föreliggande alternativ noga övervägts – än i detta, mer principiellt inriktade sammanhang.

Viktigt att framhålla är dock att betalningsbeviset måste vara personligt. Av beviset bör således framgå namn, adress och personnummer. Vid betalning via den särskilda Internetlösningen bör därför på en särskild utskrift anges vem som har betalat. Även de som betalar hos Svensk kassaservice med de förtryckta blanketterna måste direkt kunna få ett betalningsbevis med identifiering. Avsikten är inte att Fiskeriverket i efterhand skall skicka ut ett sådant bevis eller något slags fiskekort.

Enligt utredningens mening finns det klara nackdelar, både för de fiskande och ur administrativ synvinkel, med att låta fiskevårdsavgiften avse kalenderår. Såväl årsavgiften som veckoavgiften bör därför i stället gälla under ett år respektive en vecka från den tidpunkt den som betalar har valt. Detta är en modell som tillämpas bl.a. i Danmark.

9.2.3 Information och marknadsföring

För att uppnå önskad betalningsfrekvens är det en förutsättning att de som är skyldiga att betala fiskevårdsavgift känner till detta. Allmänheten måste därför på ett enkelt sätt kunna ta del av information om avgiftssystemet, vilka regler som gäller o.s.v.

Fiskeriverket bör som ansvarig myndighet lägga stor kraft på informationsinsatserna, inte minst i inledningsskedet. För att nå så många människor som möjligt är det av central betydelse att verket samarbetar med organisationerna på fiskets område.

Som tidigare nämnts är Internet ett självklart medel för att nå ut med information om avgiftssystemet. Därför bör Fiskeriverket – efter samråd och samarbete med fiskets organisationer – utveckla en särskild Internetlösning där information ges och betalning kan erläggas. Webbplatsen kan med fördel användas även för att tillhandahålla annan enkel information av intresse för fritidsfisket och därmed tjäna som en slags statlig fritidsfiskeportal. Verket bör också producera broschyrer och andra trycksaker om avgiften, att distribuera till turistbyråer och andra ställen med anknytning till fiske och turism.

Initialt torde det emellertid inte vara tillräckligt att göra information tillgänglig för den som söker efter sådan. Det krävs också att avgiftssystemet marknadsförs och att information ges på ett mer uppsökande sätt. När väl fiskevårdsavgiften blivit allmänt känd kan dock behovet av marknadsföring förväntas bli mindre påtagligt.

För att åstadkomma och bibehålla en god betalningsvilja är det vidare angeläget att staten och organisationerna upplyser om vad avgiftsintäkterna kommer att användas till. Man bör dessutom i ett senare skede lägga kraft på att informera om vilka genomförda projekt intäkterna har bidragit till och vilka effekter dessa gett. Det kan bli fråga om att genom informations- och marknadsföringsåtgärder på såväl central som regional nivå redovisa för dem som betalat avgiften vilka konkreta åtgärder medlen använts till. Om det inrättas ett register över dem som betalat bör det vara en självklarhet att i samband med utskick av inbetalningskort bifoga en redogörelse för avgiftsfinansierade fiskevårdsprojekt.

9.3 Register

I Danmark och Finland har upprättats register över dem som betalat avgift. I det norska systemet används dock som huvudregel inte något register. Registerfrågan har diskuterats i de tidigare svenska förslagen om fiskevårdsavgift. I *Fiska på fritid* (SOU 1978:75) och *Utvärdering av det fria handredskapsfisket* (SOU 2001:82) förespråkades ett register, medan utredningsrapporterna från 1991 och 1995 förordade ett registerlöst system. I

den sistnämnda angavs att frågan dock skulle kunna omprövas för det fall det senare visade sig att betalningsfrekvensen blivit för låg.

Inrättandet av ett register har nämligen sin främsta fördel just i att betalningsfrekvensen kan förväntas bli högre. Fiske är för de flesta ett livslångt fritidsintresse och många som fiskar i de av staten avgiftsbelagda vattnen kommer att göra detta varje år. Uppbörderna förenklas därmed genom att man kan skicka ut inbetalningskort till alla som betalat avgiften föregående år eller något av de tre senaste åren. Att de avgiftspliktiga genom ett utskick på ett enkelt sätt påminns om sin skyldighet torde skapa en större benägenhet att betala. Har man betalat fiskevårdsavgift vid ett tillfälle krävs det ett mer aktivt val för att underlåta att betala kommande års avgifter.

Ett register skulle också vara ett redskap för att sprida information. Till de utskickade inbetalningskorterna kan t.ex. fogas en redogörelse för vad avgiftsintäkterna har använts till under föregående år. Registret kan dessutom nyttjas för att inhämta information. Det skulle underlätta undersökningar om fritidsfiskets fångster och därmed ge möjligheter till bättre underbyggda beslutsunderlag. Med anledning av ett regeringsuppdrag har Fiskeriverket i en rapport konstaterat att efterfrågan på statistik från fritidsfisket är mycket hög bland berörda myndigheter och intresseorganisationer samt hos branschen². Insamling av fångststatistik från fritidsfisket skulle enligt verket komma att innebära bättre förvaltningsbeslut.

Ett register innebär dock inte bara fördelar. Det tyngst vägande skälet mot ett register är att det kostar pengar att inrätta och hålla. För att få en bred acceptans för avgiftssystemet är det av största vikt att inte en stor andel av intäkterna tas i anspråk för administration.

I *Utvärdering av det fria handredskapsfisket* beräknades kostnaderna för register- och korthantering uppgå till cirka 3 miljoner kronor årligen. Naturvårdsverkets kostnader för jaktkorts- och jägarexamensregistren uppgår till cirka 3,9 miljoner kronor per år. Vissa kostnader för blanketthantering uppkommer även utan ett register, men kostnaderna blir högre i och med att inbetalningsblanketterna skickas ut direkt till alla som har betalat tidigare år. När det gäller de direkta registerkostnaderna är dessa förstuds beroende av hur många som kommer att betala avgift och

² Insamling av fångstuppgifter från fritidsfisket, 2005-02-24

hur många personer som registret därmed kommer att omfatta. Ett register över dem som har betalat fiskevårdsavgift skulle rimligen omfatta betydligt fler personer än jaktkortsregistret.

Man bör också ta hänsyn till hur ett register kommer att betraktas av den fiskande allmänheten. Det råder nog inte någon tvekan om att ett register av många kan komma att uppfattas som en symbol för överarbetad administration och därtill ett uttryck för statens önskan att övervaka och kontrollera.

Om en fiskevårdsavgift hade införts för samtliga landets fiskevatten hade det enligt utredningens bedömning funnits större fog för att inrätta ett register. Med den avgränsning som nu föreslås blir dock färre vatten avgiftsbelagda och intäkterna därmed avsevärt lägre. Trots fördelarna med ett register anser utredningen att det under sådana omständigheter inte är försvarbart att i ett initialskede använda ett par miljoner kronor per år för att hålla ett register, med än högre engångskostnader för att inrätta det.

För att nå en tillfredsställande betalningsfrekvens bör man i stället inledningsvis satsa extra resurser på fisketillsyn. Tillsynsåtgärder har jämfört med inrättandet av ett register den fördelen att de i sig är fiskevårdsåtgärder (se mer om detta i kapitel 10) och att de därmed inte kan anses som administration.

Utredningen vill dock inte ta ställning till registerfrågan i ett längre perspektiv. Om behovet av ett register i framtiden skulle visa sig vara starkt, och de fiskande själva skulle betrakta det som en service att bli påmind om när betalning skall ske, kan frågan behöva omprövas. Regeringen kan i sådant fall uppdra åt lämplig myndighet att undersöka förutsättningarna för att inrätta ett register. En lösning där de som betalar via Internet frivilligt ansluter sig till ett fritidsfiskeregister skulle då kunna vara en modell värd att pröva.

9.4 Hur intäkterna skall ställas till fiskevårdens förfogande

9.4.1 Verksamheten bör inte redovisas på statsbudgeten

Varför bör verksamheten inte redovisas på statsbudgeten?

Som nämnts i avsnitt 6.7.2 anser utredningen att avgiftsintäkterna inte bör anvisas över statsbudgeten. En orsak till detta är att ett ökat fiskevårdsanslag över statsbudgeten, med hänsyn till utgifts-

taket, måste finansieras av motsvarande mindre utgifter för annan verksamhet. Det är således inte tillräckligt att utgifterna är finansierade på inkomstsidan. I detta fall är det emellertid uppenbart att den ökade satsningen på fiskevård bör finansieras av avgiftsintäkterna. Att därutöver föreslå minskade utgifter genom nedskärningar på annat håll bör inte vara aktuellt.

Till detta kommer att det är nödvändigt för acceptansen för avgiftsfinansieringen att det garanteras att intäkterna används just till fiskevård. Utredningen har erfarit att det bland dem som kommer att bli skyldiga att betala avgiften finns en misstänksamhet i fråga om intäkterna verkligen kommer att vara förbehållna fiskevården. Organisationer på fiskets område har också påtalat det nödvändiga i att avgiftsintäkterna inte kan komma i fråga för att finansiera annan statlig verksamhet.

Vid anvisning över statsbudgeten ligger det i sakens natur att fiskevården kommer att utsättas för konkurrens från andra statligt finansierade samhällssektorer. En av poängerna med att statens intäkter och utgifter som huvudregel skall redovisas i statsbudgeten är just att statens medel skall användas för de ändamål som bedöms ha högst prioritet. Detta är naturligtvis en ordning som bör gälla i de allra flesta sammanhang, men den lämpar sig inte särskilt väl i detta fall. Om man inte garanterar att intäkterna skall tillkomma fiskevården kan betalningsviljan förväntas bli märkbart mindre. För att fiskevårdsavgiften i statsrättsligt hänseende skall betraktas som en avgift och inte en skatt är det också viktigt att det tydliggörs att intäkterna skall användas för att täcka kostnaderna för fiskevård och att det därmed saknas ett vinstsyfte.

Ett av problemen med det nuvarande fiskevårdsanslaget är vidare att pengarna måste användas under ett och samma år. Ett överskott kan inte överföras till kommande år. Detta har enligt många bedömare gjort att viktiga, större projekt tvingats stå tillbaka för fiskevårdsåtgärder av mindre omfattning. Om avgiftsintäkterna anvisas över statsbudgeten kommer samma problem att uppstå med de nytillkomna fiskevårdsmedlen. Även av detta skäl är det väsentligt att man väljer en annan väg än att anvisa intäkterna över statsbudgeten.

Kan verksamheten redovisas vid sidan av statsbudgeten?

Enligt 17 § första stycket lagen (1996:1059) om statsbudgeten skall statens inkomster och utgifter som huvudregel budgeteras och redovisas brutto på statsbudgeten. En konsekvens av brutto-redovisning är att ett överskott i en verksamhet inte kan överföras till följande år. I stället kommer överskottet att användas för att det året finansiera statsbudgetens övriga utgifter³.

Det finns dock undantag från principen om bruttoredovisning. I 17 § andra stycket stadgas att utgifterna får redovisas netto på anslag om inkomsterna i en verksamhet endast skall bidra till att täcka verksamhetens utgifter. Ett andra undantag finns i 18 §. En verksamhet där statens kostnader helt skall täckas med verksamhetens intäkter skall inte budgeteras och inte heller redovisas på anslag eller inkomstitlar. Om inkomster specialdestineras för en verksamhet som skall bedrivas med krav på full kostnadstäckning skall verksamheten alltså inte tas upp på statsbudgeten överhuvudtaget, utan i stället redovisas vid sidan av denna. Skälet till detta är enligt förarbetena att i en sådan verksamhet måste över- och underskott kunna överföras till kommande år⁴.

Enligt Budgetlagsutredningen skall kriterierna specialdestination och kostnadstäckning vara vägledande för om en verksamhet skall redovisas på statsbudgeten eller vid sidan av den⁵. När det gäller intäkterna från en fiskevårdsavgift måste som tidigare nämnts dessa vara specialdestinerade för fiskevård. Medlen bör inte kunna användas till att finansiera annan statlig verksamhet och ett överskott under ett år måste därför kunna överföras till nästa år.

När det gäller kostnadstäckningskriteriet bör framhållas att med kostnadstäckning avses i detta sammanhang inte att de enskilda fiskevårdsprojekt som intäkterna skall användas till måste finansieras fullt ut med bidrag från avgiftsmedlen. Privat medfinansiering i enskilda projekt har inte med detta resonemang att göra. I stället rör kostnadstäckningskriteriet frågan om de statliga kostnaderna för statens fiskevårdsverksamhet som helhet kan anses täckas av avgiftsintäkterna.

Utredningen utgår från att det nuvarande fiskevårdsanslaget (43:11) inte skall avvecklas och att staten således även framdeles skall anvisa medel över statsbudgeten. Det kommer även

³ Lag om statsbudgeten (prop. 1995/96:220) s. 43

⁴ Lag om statsbudgeten (prop. 1995/96:220) s. 45

⁵ Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område (SOU 1996:14) s. 204

fortsättningsvis att finnas behov av ett anslag att använda för sådan statlig fiskevård som inte skall kunna finansieras av avgiftsintäkterna; fiskevård för sådana arter som staten har ett särskilt ansvar för och i andra vatten än dem som omfattas av avgiftssystemet. Dessutom bör anslaget användas till fisketillsyn (se kap. 10). Direktiven ger inte heller vid handen att fiskevårdsavgiften skall ersätta den nuvarande finansieringen. En annan sak är förstås att fiskevårdsanslaget även fortsättningsvis kommer att underställas en normal budgetprövning.

Eftersom utgångspunkten bör vara att 43:11-anslaget skall fungera parallellt med avgiftssystemet kommer den framtida statliga fiskevården således inte att vara helt avgiftsfinansierad. Kostnaderna för den utökade fiskevård som blir följden av den inrättade avgiften kommer dock att täckas av intäkterna. Frågan är mot denna bakgrund om man kan anse att den utökade fiskevårdsverksamheten kommer att bedrivas med full kostnadstäckning, något som krävs för att redovisning skall kunna ske vid sidan av statsbudgeten.

Enligt förarbetena till lagen om statsbudgeten uppfylls kravet på full kostnadstäckning även då ett fastställt bidrag anvisas över statsbudgeten, om verksamhetens intäkter därutöver skall täcka samtliga kostnader⁶. För det fall medel från statsbudgeten anvisas för att täcka eventuella underskott som inte närmare preciseras är kravet däremot inte uppfyllt. Endast om inkomsterna kan anpassas till utgifterna eller tvärtom bör det komma i fråga att inte redovisa en verksamhet på statsbudgeten.

Budgetlagsutredningen tog upp det förhållandet att det i vart fall före budgetåret 1995/96 hade funnits flera exempel på att medel formellt specialdestinerats och behandlats vid sidan av statsbudgeten trots att kravet på full kostnadstäckning inte varit uppfyllt⁷. I sådana fall hade inkomsterna tillförts en fond och utgifterna finansierats från fonden. Avgiftsnivån och grunderna för bidrag hade bestämts i lag utan något direkt inbördes samband, vilket i några fall lett till att fonderna uppvisat stora underskott.

För fiskevårdens del kommer avgiftssystemets utgifter att vara helt anpassade till inkomsterna. Grunderna för bidrag från avgiftsintäkterna kommer inte att regleras på sådant sätt att bidrag skall lämnas om vissa kriterier är uppfyllda, oberoende av om medel

⁶ Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område (SOU 1996:14) s. 205 och Lag om statsbudgeten (prop. 1995/96:220) s. 45

⁷ Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område (SOU 1996:14) s. 205

finns tillgängliga. Det fiskevårdsanslag som anvisas över statsbudgeten kommer således inte att täcka eventuella, icke preciserade underskott i den avgiftsfinansierade fiskevårdsverksamheten. Den avgiftsfinansierade verksamheten skall överhuvudtaget inte kunna ha något underskott. Bidrag ur fiskevårdsfonden (se avsnitt 9.4.2) skall kunna lämnas endast om medel finns tillgängliga.

I förarbetena till lagen om statsbudgeten anförts att man inte bör ställa krav på att inkomsterna och utgifterna skall överensstämma varje budgetår⁸. Budgetlagsutredningen anförde tvärtom att behovet att överföra saldon till kommande år härrör från det faktum att tillfälliga överskott och underskott kan uppkomma. Kravet på full kostnadstäckning måste med anledning av detta ses i ett längre perspektiv än ett år. Ett längre perspektiv än några få år bör emellertid inte godtas.

Sammantaget kan en redovisning av avgiftssystemet vid sidan av statsbudgeten visserligen sägas stå i strid med principen om budgetens universalitet, d.v.s. att statens samtliga inkomster och utgifter skall redovisas i budgeten med sina bruttobelopp. Mot bakgrund av vad som har anförts i detta avsnitt måste det trots detta anses stå klart att en sådan redovisning i detta fall är helt i enlighet med lagen om statsbudgeten.

9.4.2 En fiskevårdsfond bör bildas

Sportfiskare kommer att vara den till antalet största grupp som blir skyldig att betala fiskevårdsavgift. Bland annat av detta skäl är det väsentligt att staten är lyhörd för deras synpunkter. Utredningen har erfarit att det bland sportfiskare är en utbredd uppfattning att det måste bli tydligt att de intäkter som blir följderna av en fiskevårdsavgift hålls åtskilda från medel som står till Fiskeriverkets förfogande.

Av delvis samma skäl som den utökade fiskevårdsverksamheten inte bör redovisas på statsbudgeten är det därför lämpligt att avgiftsintäkterna bildar en särskild fond; fiskevårdsfonden. En sådan ordning understryker avgiftsmedlens särskilda karaktär och tydliggör att de är fristående från medel som står till Fiskeriverkets förfogande. Utredningen bedömer att detta kommer att bidra till en ökad acceptans för avgiftssystemet och därmed en högre betalningsfrekvens. Inrättandet av en fiskevårdsfond står dessutom

⁸ Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område (SOU 1996:14) s. 205

i samklang med hur man löst frågan på viltvårdens område. Enligt 41 § andra stycket jaktlagen (1987:259) skall viltvårdsavgifterna bilda en fond (viltvårdsfonden) som efter regeringens bestämmande får användas för angivna ändamål.

Som kommer att redogöras för i avsnitt 9.5 föreslår utredningen att varken regeringen eller Fiskeriverket på egen hand skall besluta över avgiftsintäkternas användning.

9.4.3 Förvaltning av fiskevårdsfonden

Enligt 49 § andra stycket jaktförordningen (1987:905) förvaltas viltvårdsfonden av Kammarkollegiet. Kollegiet har stor erfarenhet av sådan förvaltningsverksamhet och beskriver själv sin kapitalförvaltning som statens "egenregialternativ" för fonder och stiftelser som har statlig eller kyrklig anknytning. Drygt 400 fonder och stiftelser är uppdragsgivare till Kammarkollegiet. När frågan om förvaltningen av viltvårdsfonden senast diskuterades angav regeringen att Kammarkollegiet även fortsättningsvis bör förvalta fonden⁹.

Mot denna bakgrund framstår det som ändamålsenligt att Kammarkollegiet även ges i uppdrag att förvalta fiskevårdsfonden. Fiskevårdsavgiften bör i konsekvens härmed betalas in till ett konto som disponeras av Kammarkollegiet, som skall bokföra de influtna medlen på fiskevårdsfonden.

9.5 Beslut om fördelning av fondens medel

9.5.1 Inledning

En central fråga vid utformningen av ett statligt avgiftssystem är vem som skall ha inflytande över hur intäkterna fördelas. Fiskets organisationer har klargjort att de inte kan ställa sig bakom en modell där staten beslutar helt på egen hand. För att skapa en bred uppslutning kring systemet och därmed en tillfredsställande betalningsfrekvens är det således nödvändigt att säkerställa en väl avvägd fördelning av inflytandet över fondmedlens användning. Med hänsyn till avgiftssystemets karaktär och ändamål framstår det

⁹ Jaktens villkor (prop. 1999/2000:73) s. 77

även i övrigt som rimligt att andra än staten ges möjlighet att påverka fördelningen av fondmedlen.

Självfallet bör dock staten ha ett inflytande över vilka fiskevårdsprojekt som intäkterna skall bidra till att finansiera. När det gäller bidrag ur viltvårdsfonden är det regeringen som fattar beslut. Över beslut om bidrag ur fiskevårdsfonden bör enligt utredningens uppfattning i stället Fiskeriverket ha inflytande. Fiskeriverket är den myndighet som sedan lång tid tillbaka beslutar om det statliga fiskevårdsanslaget och bör också primärt representera statens intressen vid fördelning av fondmedlen. Ett rådgivande eller beslutande organ på central nivå bör i konsekvens härmed knytas till Fiskeriverket. Som framgår av nästa avsnitt bör statligt inflytande dock utövas även av andra myndigheter.

9.5.2 Beslut på central nivå

Ett beslutande råd knutet till Fiskeriverket

Att beslut på nationell nivå om bidrag från avgiftsintäkterna inte endast skall vara en statlig angelägenhet är inte någon ny idé. I tidigare förslag om fiskevårdsavgift har i de flesta fall förordats att det inrättas en särskild funktion för att fördela avgiftsintäkterna. I *Utvärdering av det fria handredskapsfisket* (SOU 2001:82) föreslogs att ett särskilt, till Fiskeriverket knutet råd skulle fatta besluten. Även i 1995 års utredningsrapport *Allmän fiskevårdsavgift i Sverige* förespråkades en sådan modell. I 1991 års utredningsrapport förordades i stället att besluten skulle meddelas av en fondstyrelse. Denna lösning hade tidigare föreslagits i både *Fritidsfisket* (SOU 1968:13) och *Fiska på fritid* (SOU 1978:75).

Den modell för beslutsfattande på central nivå som förts fram i de båda senaste utredningarna framstår som ändamålsenlig. Ett särskilt råd – fiskevårdsrådet – bör således inrättas och detta knyts lämpligen till Fiskeriverket. Det särskilda rådet bör vara det organ som fattar besluten och skall således inte fungera endast som en rådgivande församling. För närvarande har inte Fiskeriverket något annat beslutsfattande råd knutet till sig. Knutet till Naturvårdsverket finns dock bl.a. miljövårdsrådet och rådet för investeringsstöd, som står som beslutsfattare på sitt respektive område. Den föreslagna beslutsordningen för fiskevårdsfonden har således paralleller på naturvårdens område.

Rådets sammansättning

Vem skall då ingå eller utse representanter i rådet? Att Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund (Sportfiskarna) skall utse ledamot framstår som självklart med hänsyn dels till förbundets inriktning mot och kunskap om fiskevårdsfrågor, dels till det förhållandet att förbundet är den största organisationen för sportfiskare och att dessa är den till antalet största grupp som kommer att betala avgiften. De flesta sportfiskare är visserligen inte medlemmar i Sportfiskarna. Förbundet är emellertid med drygt 70 000 medlemmar överlägset störst inom sitt område och därmed den organisation som måste anses ha bäst förutsättningar att i detta sammanhang representera och bevaka samtliga handredskapsfiskares intressen.

Lika självklart är att Sveriges fiskevattenägareförbund (Fiskevattenägarna) bör utse ledamot i rådet. Det är bl.a. från fiske i enskilda fiskevattenägares vatten som staten kommer att uppbära avgifter. Annat kan knappast komma i fråga än att ägarna till de avgiftsbelagda vattnen ges inflytande över intäkternas användande. Dessutom är det i stor utsträckning i deras vatten som de avgiftsfinansierade fiskevårdsåtgärderna kommer att vidtas. Sveriges fiskevattenägareförbund är den organisation som – i likhet med Sportfiskarna inom sitt område – kan anses representera landets vattenägare. Förbundet har av naturliga skäl dessutom stor kunskap om frågor med anknytning till fiskevård.

Eftersom också yrkesfiskare skall betala fiskevårdsavgift bör Sveriges Fiskares Riksförbund (SFR) vara representerade i den beslutande församlingen. Detsamma gäller husbehovsfiskarna. Det får ankomma på regeringen att bestämma vem som har möjlighet att på bästa sätt företräda husbehovsfiskets intressen.

För att respektive organisations inflytande skall framstå som skäligt vid en inbördes jämförelse bör Sportfiskarna och Fiskevattenägarna utse vardera två av rådets ledamöter. Med hänsyn till att sportfisket kommer att svara för den absoluta merparten av avgiftsintäkterna, och då det till stora delar är fiskevattenägarnas resurs som används för att generera dem, bör det inte råda någon tvekan om att en sådan lösning är mer rättvis än om varje organisations inflytande blir lika stort.

Som nämnts tidigare bör statens inflytande utövas av Fiskeriverket, som huvudman för systemet och som central förvaltningsmyndighet på fiskets område. Fiskeriverkets generaldirektör bör

vara rådets ordförande. Enligt utredningens uppfattning talar starka skäl för att även Naturvårdsverket bör utse en representant i rådet. Även om Fiskeriverket har sitt sektorsansvar för miljön är det Naturvårdsverket som är central förvaltningsmyndighet på miljöområdet. Fiskevården har naturligtvis nära anknytning till detta område.

Naturvårdsverket ansvarar för samordning, uppföljning och rapportering bl.a. i fråga om miljö kvalitetsmålen *Levande sjöar och vattendrag* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Naturvårdsverket ansvarar dessutom för kalkningsverksamheten och den biologiska återställning i kalkade vatten som till stor del är att betrakta som fiskevård.

Som kommer att redogöras för nedan bör en stor andel av intäkterna distribueras till länsstyrelserna, för dem att fördela vidare till konkreta fiskevårdsprojekt. Länsstyrelserna skall således som idag vara något av navet i den statliga fiskevårdsverksamheten. Eftersom utredningen inte förordar att länens tilldelning, med det amerikanska systemet som förebild, skall vara fastställd enligt en på förhand given fördelningsnyckel, kommer det att vara upp till det centrala rådet hur mycket pengar som länsstyrelserna skall tilldelas i konkurrens med andra fiskevårdsinsatser, som t.ex. större forskningsprojekt. Dessutom bestämmer rådet hur stor tilldelning länsstyrelserna får i konkurrens med varandra.

Med anledning av detta är det angeläget att länsstyrelserna som företrädare för de regionala fiskevårdsintressena kan delta i prioriteringarna på central nivå. Frånsett Fiskeriverket är det dessutom på länsstyrelserna som statens fiskevårdskompetens i huvudsak är samlad. Länsstyrelserna lämpar sig därför väl även när det gäller att bevaka statens fiskevårdsintressen i allmänhet. Mot denna bakgrund bör också länsstyrelserna tillsammans utse en representant i det nationella fiskevårdsrådet.

Rådets sammansättning bör inte vara given för all framtid. Användningen av fiskeresursen kan komma att ändras och i konsekvens därmed kan sammansättningen behöva omprövas. Som konstaterats tidigare är t.ex. fisketurismen en näring på frammarsch och en fortsatt positiv utveckling kan leda till att näringens synpunkter bör tas till vara i detta sammanhang. Utredningen utesluter därför inte att det i en framtid kan bli aktuellt att låta fisketurismen bli representerad i rådet. Om fiskeredskapsbranschen i en framtid skulle komma att lämna ett avsevärt bidrag till fiskevårdsfonden (se

avsnitt 8.6) bör det kunna komma i fråga att låta även denna bransch utse en ledamot.

Rådet kommer att bestå av nio ledamöter, inklusive ordföranden som skall ha utslagsröst. Ledamöterna bör formellt utses av regeringen. För beslutförhet bör krävas att ordföranden och minst hälften av de övriga ledamöterna är närvarande. I likhet med den ordning som gäller för miljömålsrådet är det lämpligt att fiskevårdsrådet ges möjlighet att överlåta åt Fiskeriverkets generaldirektör att besluta i frågor som inte är av principiell betydelse eller i övrigt av större vikt.

Rådets uppgifter

Det nationella rådet kommer alltså att ha ansvaret för fördelningen av fondmedel på central nivå. Detta innebär att det kommer att besluta om årliga tilldelningar till regionala fiskevårdsinsatser. Från regionalt håll bör man lämna in ansökningar om medelstildelning till rådet och presentera underlag för sina yrkanden.

Rådet bör emellertid inte utöva alltför stark styrning över hur man på regional nivå i sin tur fördelar medlen vidare. De regionala beslutsfunktionerna kommer att ha bättre förutsättningar att göra adekvata bedömningar när det gäller konkreta fiskevårdsprojekt på regional och lokal nivå och de måste därför ges betydande möjligheter att på egen hand bestämma över inriktningen på ett smidigt och ändamålsenligt sätt. Genom att regeringen i förordning reglerar vad avgiftsintäkterna får användas till, och då det centrala rådet vid nästa fördelningsbeslut har möjlighet att beakta hur man regionalt använt sina tilldelade medel, garanteras ändå att kontrollen över avgiftsintäkterna blir tillräcklig.

Avsikten är inte att fondens samtliga tillgångar skall föras vidare till regional nivå. Det finns insatser av mer nationell karaktär som det centrala rådet bör bestämma inriktningen på. Det kan t.ex. handla om sådana fiskevårdsåtgärder i fält som är att betrakta som nationella angelägenheter, men även om utredningar om utformningen av vissa, konkreta fiskevårdsprojekt. I detta sammanhang bör understrykas att intäkterna inte skall kunna användas till att finansiera grundforskning eller annat utredningsarbete som det redan idag åligger myndigheterna att utföra (se kap. 10). Därutöver blir det naturligtvis rådets uppgift att besluta om fördelning av

medel till övergripande funktioner som t.ex. information och administration.

Det nationella fiskevårdsrådet skall således fatta besluten, men torde inte ha möjlighet att på egen hand ta fram underlag för dem. Utredningen utgår från att det i praktiken blir Fiskeriverket som huvudman för systemet som bistår rådet med att presentera det material som krävs för ett effektivt beslutsfattande. Det bör dock betonas att Fiskeriverket under denna process bör samarbeta nära med fiskets organisationer samt Naturvårdsverket och länsstyrelserna. Det får inte bli fråga om att rådet endast formellt beslutar vad Fiskeriverket i praktiken redan har avgjort.

9.5.3 Beslut på regional nivå

Avsikten är således inte att det centrala rådet i alltför hög grad skall styra vilka fiskevårdsåtgärder som skall vidtas på regional nivå. Fördelningen av medel måste på ett tillfredsställande sätt ges en regional förankring. Det är enligt utredningens uppfattning av avgörande betydelse att de som fiskar och de som i praktiken kommer att utföra de fiskevårdande åtgärderna, ibland genom ideella insatser, känner närhet till beslutsfattandet. Genom att en stor del av avgiftsintäkterna fördelas till regional nivå synliggörs dessutom i än större utsträckning sambandet mellan betalning av fiskevårdsavgiften och de konkreta fiskevårdsåtgärder som vidtas.

De som fattar de slutliga besluten om till vilka projekt bidrag skall ges bör dessutom ha möjlighet att tillgodogöra sig den kunskap som den lokala fiskevårdsverksamheten kan bidra med. Även ur denna synvinkel är det lämpligt att beslutsfattandet inte hamnar alltför långt från det konkreta fiskevårdsarbetet i fält. För att säkerställa att en tillräcklig detaljkunskap kan tillföras beslutsprocessen bör en stor del av denna ligga på regional nivå.

Enligt 3 § förordningen (2002:864) med länsstyrelseinstruktion har länsstyrelsen uppgifter bl.a. i fråga om fiske, naturvård och miljöskydd. I 6 § förordningen (1998:1343) om stöd till fiskevården anges att länsstyrelsen efter bemyndigande av Fiskeriverket kan pröva frågor om statsbidrag till fiskevård. Av ramanslaget 43:11 *Fiskevård* fördelar Fiskeriverket årligen en stor del till länsstyrelserna. För år 2005 uppgår beloppet till cirka 14 miljoner kronor. Länsstyrelserna har således stor erfarenhet av att fördela fiskevårdsmedel och besitter också en omfattande kompetens på

området. Av dessa skäl bör länsstyrelserna vara huvudmän för det regionala beslutsfattandet över fördelningen av fondmedlen.

Av skäl som redovisats tidigare måste fiskets organisationer få påverka vilka bidrag som skall ges från fiskevårdsfonden. När det gäller de mer principiella övervägandena garanteras de ett avgörande inflytande genom att de utser ledamöter i det nationella fiskevårdsrådet. Eftersom inriktningen av fiskevårdsarbetet på det mer konkreta planet till stor del skall beslutas på regional nivå bör dock organisationerna ges möjlighet att delta även i dessa beslut.

Samtidigt måste man undvika att hanteringen av medelstilldelningen blir omotiverat komplicerad. Att i varje län tillskapa ett beslutande organ för att hantera fondmedlen skulle innebära en alltför stor administrativ apparat. Besluten på regional nivå bör därför formellt fattas av länsstyrelserna. Organisationernas inflytande kan i stället utövas i rådgivande församlingar. Länsstyrelsen bör sätta samman ett råd och ha sammanträden där länsstyrelsens beslutsunderlag presenteras och de olika uppfattningar som framförs dokumenteras. Det bör understrykas att det inte är tillräckligt att länsstyrelserna helt informellt efterhör organisationernas åsikter i olika frågor.

I de regionala råden bör som huvudregel majoritetens uppfattning följas, om denna ligger inom de legala ramarna och i linje med den inriktning för fiskevårdsarbetet som det centrala rådet gett uttryck för. Om länsstyrelsen går emot majoritetens rekommendationer bör ett sådant beslut ges en ingående motivering. På detta sätt kan det centrala rådet, där organisationerna har ett avgörande inflytande, följa upp eventuella meningsskiljaktigheter på regional nivå vid nästa tilldelningsbeslut och vidta de mått och steg som det finner lämpligt.

Det saknas anledning för utredningen att närmare precisera hur sammansättningen av de regionala råden skall se ut. Detta är en uppgift som lämpar sig bättre för länsstyrelserna. Regionala skillnader kan göra att råden bör utformas på olika sätt i olika län. Det centrala rådets sammansättning kan dock ge ledning när det gäller vilka intressen som i huvudsak bör vara representerade. I de regionala råden kan det emellertid vara lämpligt att det ingår även en kommunal representant.

9.5.4 Huvudman för avgiftsfinansierade fiskevårdsprojekt

Vem som i praktiken genomför de avgiftsfinansierade fiskevårdsinsatserna spelar inte någon avgörande roll. Det måste i stället vara den angelägenhetsgrad som åtgärden som sådan har som är utslagsgivande för om den skall finansieras med avgiftsintäkter. I princip skall således vem som helst kunna ansöka om och tilldelas medel för att vidta fiskevårdsåtgärder.

Det centrala rådet eller länsstyrelsen bör dock försäkra sig om att den sökande har den kompetens och kapacitet som krävs för att kunna bedriva det aktuella projektet på ett tillfredsställande sätt. I praktiken kommer det därmed främst att vara fiskevårdsområdesföreningar och andra sammanslutningar med nära anknytning till fiskevård som kan bli aktuella för att tilldelas fondmedel. Här räknar utredningen in t.ex. fiskeklubbar, Fiskevattenägarnas länsförbund och Hushållningssällskapet. Därtill bör det inte bli ovanligt att kommuner och enskilda fiskevattenägare driver avgiftsfinansierade fiskevårdsprojekt. Självklart kan huvudmannskapet för enskilda projekt delas mellan flera av de nu nämnda aktörerna.

Vidare måste Fiskeriverket kunna stå som huvudman för bl.a. avgiftsfinansierade forskningsprojekt. Eftersom det inte är Fiskeriverket som på egen hand beslutar om medelstilldelningen kan det inte uppstå ett befogat eller obefogat missnöje med att verket genom egna beslut behåller en för stor andel av medlen för egen räkning. Som konstaterades i *Utvärdering av det fria handredskapsfisket* (SOU 2001:82) kan ibland länsstyrelserna vara den lämpligaste huvudmannen för vissa större fiskevårdsprojekt. Länsstyrelsen bör i sådant fall hos det centrala rådet ansöka om medel vid sidan av den ordinarie länsvisa tilldelningen. Detta för att länsstyrelsen inte skall kunna tilldela sig själv medel i konkurrens med andra intressenter.

Uppföljningen av hur de tilldelade medlen använts bör Fiskeriverket och länsstyrelserna bedriva i huvudsak på samma sätt som de gör idag. Uppföljningsverksamheten får inte ta för stora resurser i anspråk. Det bör vara upp till det nationella rådet eller länsstyrelsen att avgöra hur lång tid varje enskilt bidrag får disponeras av den som mottagit bidraget. En fördel med avgiftsintäkterna jämfört med fiskevårdsanslaget över statsbudgeten är att medlen kan disponeras under längre tid än ett år.

9.6 Sanktioner

Det står klart att någon form av sanktion måste träffa den som fiskar utan att ha betalat den föreskrivna avgiften. Risken är annars påtaglig att betalningsfrekvensen blir oacceptabelt låg.

Samtliga tidigare utredningar om fiskevårdsavgift har förordat att det införs ett bötesstraff för dem som fiskar utan att ha betalat avgift. I den proposition som senare drogs tillbaka föreslog dock regeringen år 1995 ett mindre ingripande alternativ¹⁰. Detta gick ut på att den som ertappas med att inte ha betalat avgift skulle åläggas att betala dubbel årsavgift. Regeringen menade att den som hade till uppgift att utföra kontroll av fiskebestämmelserna kunde anmoda den ertappade fiskaren att betala avgiften och överlämna ett inbetalningskort med den förhöjda avgiften.

Den ordning som gäller på viltvårdsavgiftens område är ett bötesstraff. I 41 § första stycket jaktlagen (1987:259) stadgas att regeringen får meddela föreskrifter om skyldighet för den som jagar att betala en årlig viltvårdsavgift, vilket regeringen har gjort i 49 § jaktförordningen (1987:905). Enligt 45 § första stycket 6 p. jaktlagen döms den till böter som med uppsåt eller grov oaktsamhet bryter mot en föreskrift som har meddelats med stöd av 41 § första stycket. Straffet för att jaga utan att ha betalat viltvårdsavgift är normalt penningböter 1 200 kronor¹¹.

Ett bötesstraff torde enligt utredningens mening vara den sanktion som har bäst förutsättningar att verka avhållande på personer som överväger att fiska utan att betala fiskevårdsavgift. Samtidigt måste man ställa sig frågan om det är befogat att belasta rättsväsendet med förseelser av det aktuella slaget. Regeringen har angett att kriminalisering som metod för att hindra överträdelser av normer i samhället bör användas med försiktighet¹². Som krav för nykriminalisering bör bl.a. gälla att beteendet kan föranleda en påtaglig skada eller fara, att alternativa sanktioner inte står till buds och att en straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar.

Med anledning härav bör man för överträdelser av regler om fiskevårdsavgift välja en sanktionsavgift i stället för ett bötesstraff. En sanktionsavgift är en ekonomisk sanktion som riktar sig mot en konstaterad överträdelse av en författningsbestämmelse¹³. Regeringen uttalade i förarbetena till bestämmelsen om förverkande i

¹⁰ Allmän fiskevårdsavgift m.m. (prop. 1994/95:231) s. 19

¹¹ Georg Sterzel, Studier rörande påföljdspraxis m.m., 2:a uppl. 2001, s. 258

¹² Ett effektivare brottmålsförfarande (prop. 1994/95:23)

¹³ Tillsyn – förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn (SOU 2004:100) s. 188

36 kap. 4 § brottsbalken vissa principer för framtida lagstiftningsarbete kring sanktionsavgifter¹⁴. Där angavs bl.a. att sådana avgifter bör användas på områden där regelöverträdelse är särskilt frekventa. Även om betalningsfrekvensen för fiskevårdsavgiften når en fullt tillfredsställande nivå måste med hänsyn till fritidsfiskets omfattning antas att överträdelse av reglerna om fiskevårdsavgift kommer att bli frekventa i den mening som här avses.

En sanktionsavgift lämpar sig också väl i sammanhanget såtillvida att den kan knytas till ett enkelt objektivt och lätt konstaterbart faktum (att någon har fiskat utan att ha betalat avgift) och att det knappast finns behov av något större utrymme för bedömning av det subjektiva ansvaret hos den fiskande¹⁵. Det kan inte annat än i rena undantagsfall förekomma att någon överträder avgiftsbestämmelsen utan uppsåt eller oaktsamhet.

Eftersom det är länsstyrelserna som i huvudsak kommer att svara för tillsynen av fiskevårdsavgiften (se kapitel 10) bör de också besluta om påförande av sanktionsavgift. Även en sanktionsavgift kommer i viss mån att belasta rättsväsendet. Den som drabbas av en administrativ avgift måste självfallet ges möjlighet att få beslutet överprövat, i första hand av Fiskeriverket och senare av domstol. Sådana överklaganden bedöms dock inte bli särskilt många. För att få avsedd verkan bör avgiften sättas till 1 200 kronor.

En föreskrift som regeringen har meddelat med stöd av 41 § första stycket jaktlagen är att den som jagar vid jakten skall medföra jaktkort som visar att viltvårdsavgiften är betald. På uppmaning skall kortet visas för bl.a. polisman, jakttillsynsman eller naturvårdsvakt (52 § jaktförordningen). Att uppsåtligt eller med grov oaktsamhet bryta mot föreskriften är straffbelagt enligt 45 § första stycket 6 p. jaktlagen. I *Utvärdering av det fria handredskapsfisket* (SOU 2001:82) föreslogs att det även för fiskets del skulle vara straffbart att inte medföra bevis om att avgift har betalats. Detsamma förordades i 1995 års utredningsrapport.

För att underlätta tillsyn bör det föreskrivas en skyldighet för fiskande att ha med sig bevis om att avgiften har betalats. För att få tillräckligt genomslag bör även denna föreskrift vara sanktionerad. Denna sanktionsavgift kan dock sättas lägre än den för fiske utan att ha betalat fiskevårdsavgift.

¹⁴ Prop. 1981/82:142 s. 77

¹⁵ Jfr Ett reformerat åklagarväsende (SOU 1992:61) s. 112 f.

Sanktionsavgiften bör få sättas ned eller helt efterges, om det skulle framstå som oskäligt att ta ut full avgift eller det annars finns särskilda skäl.

I likhet med andra sanktionsavgifter kommer sanktionsavgifterna på fiskevårdens område att tillfalla staten.

10 Till vad skall fiskevårdsmedlen användas?

10.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att föreslå hur influtna medel skall användas. Redan direktiven ger viss ledning när det gäller vilka typer av åtgärder avgiftsintäkterna skall finansiera. Där anges att fiskevården bl.a. bör inriktas på att bilda och ombilda fiskevårdsområden, att bevara och restaurera fiskbestånden och deras livsmiljö och i förekommande fall restaurera skadade miljöer och bestånd. I direktiven sägs vidare att fiskevården därutöver skall inbegripa tillsyn och information.

Som tidigare beskrivits regleras förutsättningarna för bidrag från dagens fiskevårdsanslag över statsbudgeten i förordningen (1998:1343) om stöd till fiskevården. I 2005 års regleringsbrev för Fiskeriverket anges att anslaget får disponeras för stöd till fiskevården enligt den nämnda förordningen och därtill att det särskilt skall främja det svenska miljömålsarbetet. I förordningens 3 § anges att bidrag får lämnas till kostnader för

- bildande eller ombildande av fiskevårdsområden,
- fisketillsyn,
- utsättning av fisk, och
- insatser för att bevara hotade fiskarter och -stammar, biotopvård och annat främjande av den biologiska mångfalden.

Bidrag skall enligt 1 § i första hand lämnas för åtgärder i vatten där allmänheten har rätt att fiska.

När det gäller miljömålsarbetet är det främst miljö kvalitetsmålen *Levande sjöar och vattendrag* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård* som har nära anknytning till fiskevårdsarbetet.

De biologiska fakta och bedömningar som finns i detta kapitel har i stor utsträckning hämtats från Fiskeriverket.

10.2 Dagens fiskevårdsarbete

10.2.1 Fiskevårdsarbetets inriktning

Tidigare gick det svenska fiskevårdsarbetet – liksom i många andra länder – i stor utsträckning ut på utsättning av fisk. Denna typ av insatser måste dock ständigt upprepas och kan ibland ställa till problem genom överföring av sjukdomar, parasiter och oönskade gener. Tidigare genomfördes också storskaliga gödslingsförsök; även detta en åtgärd som ständigt behöver upprepas och som kan ge oönskade bieffekter.

Alltmer har den moderna ekologiska fiskevården övergått till metoder som genom enstaka insatser ger förutsättningar för en naturlig beståndsutveckling. Fiskevårdsarbetets fokus kan nu snarare sägas ligga på restaurering av fiskbeståndens störda livsmiljö. I *Utvärdering av det fria handredskapsfisket* (SOU 2001:82) konstaterades att utsättning av fisk under senare år fått minskad betydelse i förhållande till biotopvården.

Att tonvikten i det svenska fiskevårdsarbetet numera ligger på förbättringar av fiskbeståndens livsmiljö bekräftas i en rapport från Fiskeriverket och länsstyrelserna, som redovisar användningen av fiskevårdsanslaget under åren 1997–2003¹. Cirka två tredjedelar av anslaget har fördelats till länsvisa fiskevårdsinsatser och 60 procent av dessa insatser har avsett just biotopvård och skapandet av fiskvägar; åtgärder som har till syfte att förbättra vandringsmöjligheterna samt lek- och uppväxtförhållandena för fiskbestånden (se avsnitt 3.2.4). I förlängningen är avsikten naturligtvis att åstadkomma en förbättrad naturlig reproduktion.

I boken *Ekologisk fiskevård* ges en omfattande beskrivning av den moderna fiskevården².

I nästa avsnitt ges en mer ingående beskrivning av tre fiskevårdsprojekt. Det är viktigt att framhålla att dessa inte endast är finansierade med statliga medel. Exempelen tydliggör dock vad man kan åstadkomma med fiskevårdsinsatser.

¹ Redovisning av handläggning, disponering samt effekter av gjorda insatser finansierade genom anslaget 43:11 Fiskevård för perioden 1997–2003, samt förslag på förändringar

² Sportfiskarna i samarbete med Fiskeriverket, EU:s strukturfonder och Studieförbundet, 2:a uppl. 2002

10.2.2 Exempel på fiskevårdsprojekt

*Gullspångsälven*³

I Vänern finns två av Europas mycket fåtaliga laxstammar som tillbringar hela sitt liv i sötvatten. Dessa stängdes inne när Vänern avsnördes från havet för cirka 9 000 år sedan. De två stammarna har Gullspångs- och Klarälven som lek- och uppväxtområden och klassas från bevarandesynpunkt tillsammans med öringstammarna i samma vattendrag som riksintresse.

Gullspångsälven är efter Klarälven det största tillflödet till Vänern och omfattar ett s.k. *Natura 2000*-område, vilket innebär att det ingår i ett europeiskt nätverk av särskilt värdefulla naturområden. Älven har sina källområden så långt norrut som i Dalarna och den sammanlagda ytan av tillrinningsområdet är 50 kvadratmil.

I början av 1900-talet började man bygga ut Gullspångsälven för produktion av elkraft. Detta har inneburit att laxens och öringens lekmöjligheter har reducerats kraftigt. Bestånden har dock inte slagits ut helt. Rekryteringsområden för Vänervandrande lax och öring i Gullspångsälven finns nu endast i älvens nedersta del och är i huvudsak begränsade till Åråsforsarna. Uppskattningsvis finns numera cirka fem hektar lek- och uppväxtområden i älven. Före utbyggnaden hade laxen lekområden även längre upp i älven. Idag utgör det vilda beståndet mindre än en procent av Vänerns laxar. Gullspångslaxen är den mest skyddsvärda och också den mest sårbara av stammarna.

Eftersom de åtgärder som vidtagits för att bevara de unika stammarna visat sig vara otillräckliga inleddes *Projekt Gullspångslaxen* i april 2003. Bakom projektet står Gullspångs kommun, Fortum, Fiskeriverket, Kammarkollegiet, länsstyrelserna i Västra Götalands och Värmlands län samt Laxfond Vänern. Projektet omfattar en rad åtgärder i Gullspångsälven för att främja de vildlevande bestånden av lax och öring. Insatserna kan också komma att medföra bättre förhållanden för andra skyddsvärda djur och växter som är knutna till strömmande vatten. Den totala kostnaden för åtgärderna har beräknats till mellan 60 och 65 miljoner kronor.

Under 2003 togs de första stegen genom att lek- och uppväxtområden för laxfiskeriet återskapades i den gamla torrån, samtidigt som en laxtrappa byggdes för att möjliggöra laxfiskens vandring. Genom ändringar i domen avseende kraftverket har

³ Se bl.a. www.gullspangslaxen.se

förutsättningarna för bevarande av laxfiskstammarna förbättrats väsentligt. Numera gäller att korttidsreglering inte får ske vid kraftverket under tiden den 20 april till den 19 augusti. Minimivattenföringen i älven har ökats. Biotoperna i lek- och uppväxtområdena kommer att förbättras genom en specifik grus- och stenuläggning.

Genom de förändrade tappningsreglerna, planerade biotopåtgärder samt återskapande av den gamla strömfåran vid kraftverket förväntas en ökning av den naturliga rekryteringen av både lax och öring i älven. Redan under hösten år 2004 observerades lekvandrande öring på lekplatser i den återskapade strömfåran vid kraftverket och vid senare elfiskeundersökning påträffades öringungar intill dessa lekplatser. En ökad naturlig rekrytering har på så sätt nu kunnat konstateras.

Mörrumsån⁴

Mörrumsån är cirka 19 mil lång och mynnar i Pukaviksbukten i Blekinge. Avrinningsområdet omfattar 3 382 kvadratkilometer. Lax och havsöring vandrar upp i Mörrumsån och nyttjar de nedre delarna inom Blekinge län som lek- och uppväxtområde. Mörrumsån är idag det viktigaste enskilda vattendraget för produktion av vildlax i södra Östersjön.

I nedre delen av Mörrumsån finns tre kraftverk; från havet räknat Marieberg (byggt 1918), Hemsjö nedre (1917) och Hemsjö övre (1907). Lax och öring som vandrar upp från havet för att leka kan passera det första kraftverket genom en anlagd fiskväg. Fisken kan på detta sätt nå cirka 2 mil upp i ån innan nästa kraftverk stoppar vandrigen.

Uppströms Hemsjö övre kraftverk finns lekplatser för lax och öring som fisken inte har kunnat vandra till på grund av kraftverksdammarna. För att göra det möjligt för den vandrande fisken att nå dessa områden inleddes 1996 ett samarbete mellan Sydkraft, Kammarkollegiet, Fiskeriverket, AssiDomän och länsstyrelsen. Under de därpå följande åren gjordes omfattande utredningar för att komma fram till hur fisken kunde ledas förbi kraftverken vid upp- och nedvandring i ån. Våren 2003 träffades en överenskommelse om att bygga fiskvägar förbi kraftverken.

⁴ Se bl.a. Fiskeriverkets och länsstyrelsernas rapport Redovisning av handläggning, disponering samt effekter av gjorda insatser finansierade genom anslaget 43:11 Fiskevård för perioden 1997-2003, samt förslag på förändringar, s. 27 ff.

Fiskvägar förbi Hemsjökraftverken uppfördes under hösten 2003 och invigdes i mars 2004. De båda fiskvägarna i Hemsjödammarna har byggts i form av naturliknande åfåror. De löper parallellt med stranden och är cirka 100 respektive 60 meter långa. De har anlagts på ett sätt som skall möjliggöra naturlig vandring för både laxfisk och andra fiskarter. För att nå upp till fiskvägarna kommer fisken först att vandra genom en tidigare delvis torrlagd åfåra. Nu släpper Sydkraft här en minimivattenföring under hela året. Vattenkraftproduktionen kommer också under delar av året att anpassas för att underlätta upp- och nedvandring för lax och öring. För att skydda den värdefulla miljön i och utmed Mörrumsån kommer dessutom ett naturreservat att bildas i Mörrumsåns dalgång. Totalt satsas över 40 miljoner kronor i olika åtgärder.

Genom återställandet av fiskvandringmöjligheterna förbi Hemsjökraftverken kan lax och havsöring nu vandra ytterligare cirka en mil upp i Mörrumsån, upp till gränsen till Kronobergs län. Detta innebär att reproduktionsområdena för lax och öring ökar med nästan 50 procent. Åns naturliga laxfiskbestånd beräknas därigenom kunna stärkas väsentligt.

Himleån

Himleån börjar i källsjön Stora Neden, som är reglerad och utgör dricksvattentäkt för Varberg. Ån rinner i huvudsak västerut genom ett jordbrukslandskap innan den mynnar omedelbart norr om Varberg i Getteröns naturreservat. Hela avrinningsområdet ligger inom Varbergs kommun. Ån har en längd av 3,8 mil och ett avrinningsområde om 201 kvadratkilometer.

Himleån är ett typiskt litet kustvattendrag omgivet av omfattande jordbruksverksamhet. De problem som finns i Himleån är vanliga i alla våra kustvattendrag och består bl.a. av försurning i källsjöarna och omfattande påverkan genom rensningar och kanaliseringar av ån och biflöden. Tidigare fanns dessutom flera dämmen och minikraftverk som hindrade den vandrande fisken.

Varbergs flugfiskeklubb startade år 1989 projektet *Rädda Himleån* i syfte att återskapa den ursprungliga ån och dess fauna. Klubbens fiskevårdsplan godkändes av Varbergs kommun, dåvarande Fiskeristyrelsen och Länsstyrelsen i Hallands län. Sedan dess har ett omfattande fiskevårdsarbete bedrivits i ån. En rad biotopvårdande insatser har gjorts, bl.a. har man lagt ut cirka 25 000

ton grus och sten i vattensystemet till lek- och uppväxtplatser för lax och öring. Fiskeklubben har också planterat cirka 5 000 alar längs ån för att skugga vattnet och skapa bra ståndplatser.

De minikraftverk som hindrade den vandrande fisken har lösts in. Sex dammar är rivna och laxfisken kan nu simma ända upp till källsjöarnas små bäckar. Dessutom har gamla kulvertar rivits ut och ersatts med stensatta plåttrummor.

Den beräknade kostnaden för åtgärderna är cirka 12 miljoner kronor. Åtgärderna har haft mycket god effekt i ån. Idag vandrar det ut cirka 20 000 smolt (lax- och öringungar), att jämföra med cirka 2 500 på 1970-talet. Ån har dessutom blivit ett viktigt uppväxtområde för den akut hotade europeiska ålen.

10.3 Hur skall avgiftsintäkterna användas?

10.3.1 I vilka vatten skall avgiftsintäkterna användas?

Det är angeläget att den som betalar fiskevårdsavgift får konkreta fördelar av detta. Den förbättrade fiskevård som avgiftssystemet kommer att innebära bör därför främst komma de betalande till del. Ett tydligt samband mellan de vatten varifrån avgiftsintäkterna hämtas och de vatten där avgiftsfinansierat fiskevårdsarbete bedrivs torde skapa större acceptans för avgiftssystemet och i konsekvens härmed en ökad betalningsvilja.

I avsnitt 7.2.4 har utredningen dragit slutsatsen att skyldigheten att betala fiskevårdsavgift inte bör avse samtliga landets fiskevatten, utan endast fiske i havet, längs kusterna och i de fem stora sjöarna. Mot bakgrund av vad som anfördes i förra stycket bör avgiftsintäkterna därför användas endast för fiskevårdsinsatser som gynnar dessa vatten.

Som tidigare konstaterats bör emellertid inte krävas att de avgiftsfinansierade fiskevårdsåtgärderna vidtas i just dessa vatten. Det avgörande för om avgiftsintäkterna skall kunna användas är att den aktuella åtgärden kan förväntas ge positiva effekter i havet, längs kusterna eller i de fem stora sjöarna. Även insatser i till- och från rinnande vatten – till första definitiva vandringshindret – till kusten och de fem stora sjöarna måste därför kunna finansieras av avgiftsmedlen. Tillflödena kan vara mycket viktiga från fiskevårds synpunkt och insatser som görs där ger ofta positiva effekter även i de avgiftsbelagda vattnen. Ofta kan t.o.m. de för kusten och de fem

stora sjöarna mest verkningsfulla åtgärderna vara just de som vidtas i de tillrinnande vattnen. Många av kusternas fiskbestånd är nästan helt beroende av söta eller bräckta småvatten för lek och uppväxt. Detta gäller såväl laxartad fisk som t.ex. gädda, abborre, mörtfiskar och lake. Till och med mindre bäckar och uppväxtmiljöer i anslutning till dessa kan vara avgörande för fiskförekomsten i förhållandevis stora kustområden.

Dagens fiskevårdsarbete är starkt inriktat på insatser i rinnande vatten. En majoritet av de åtgärder som finansieras genom fiskevårdsanslaget över statsbudgeten genomförs i vattendrag, medan insatser i sjöar eller vid kusten svarar för endast en mindre andel av förbrukningen av tillgängliga, statliga fiskevårdsmedel⁵. Fiskeriverket och länsstyrelserna har dock gjort bedömningen att det idag finns ett stort behov av att restaurera och skydda viktiga områden för fisken också längs kusten. Det finns en strävan att utveckla fiskevården såväl i havet och längs kusten som i de fem stora sjöarna; en utveckling som torde få väsentligt bättre möjligheter att förverkligas i och med införandet av en fiskevårdsavgift. Avgiften bör således få till följd att det i framtiden satsas större resurser på fiskevårdsprojekt i dessa vatten.

10.3.2 Bidragsnivå och medfinansiering

För det statliga fiskevårdsanslaget över statsbudgeten gäller enligt 4 § förordningen (1998:1343) om stöd till fiskevården som huvudregel att bidrag lämnas med högst 50 procent av den godkända kostnaden för åtgärden. Endast om det finns särskilda skäl får bidrag lämnas med ett belopp som motsvarar högst hela den godkända kostnaden.

Dessa principer bör dock inte gälla bidrag från fiskevårdsfonden. Som konstaterats skall avgiftsintäkterna användas till åtgärder som främjar fiskevården i havet, längs kusterna och i de fem stora sjöarna. I dessa vatten med fritt fiske är det inte rimligt att ställa samma krav på medfinansiering, eftersom medfinansierarnas möjligheter att få intäkter från försäljning av privata fiskekort är avsevärt mer begränsade. Till detta kommer att det är de som fiskar som finansierar fiskevårdsåtgärderna genom att betala avgiften.

⁵ Fiskeriverkets och länsstyrelsernas rapport Redovisning av handläggning, disponering samt effekter av gjorda insatser finansierade genom anslaget 43:11 Fiskevård för perioden 1997–2003, samt förslag på förändringar, s. 14

Även med hänsyn härtill är det naturligt att bidragsnivån i allmänhet bör vara högre än 50 procent av kostnaderna. Som huvudregel bör bidrag kunna utgå med belopp som motsvarar 75, 90 eller t.o.m. 100 procent av de godkända kostnaderna. Det blir självfallet fiskevårdsrådets eller länsstyrelsens uppgift att närmare bestämma nivån.

När avgiftsfinansierade åtgärder skall vidtas i vatten som rinner till kusten eller de stora sjöarna kan det dock finnas anledning att besluta om en lägre bidragsnivå. Dessa tillrinnande vatten är inte avgiftsbelagda inom ramen för det statliga systemet och fiskevårdsområdesföreningar och annan fiskeförvaltning har där oftast möjlighet att själva finansiera sin fiskevård genom försäljning av fiskekort. Det är därför rimligt att för åtgärder i dessa vatten kräva en högre andel medfinansiering. En bidragsnivå om 50 procent av de godkända kostnaderna torde i dessa fall i allmänhet framstå som väl avvägd. Naturligtvis bör det dock finnas utrymme att för insatser även i tillrinnande vatten acceptera en lägre grad av medfinansiering. Detta gäller särskilt fall där möjligheterna till medfinansiering är mer begränsade eller där åtgärden främst är avsedd att gynna havet, kusten eller någon av de stora sjöarna, och inte i första hand det vattendrag i vilken den vidtas.

10.3.3 Till vilka åtgärder skall avgiftsintäkterna användas?

Som redogjorts för i avsnitt 10.2.1 syftar dagens fiskevårdsarbete huvudsakligen till att förbättra livsmiljön och fiskbeståndens naturliga förutsättningar för en optimal produktion samt bevarande av den biologiska mångfalden i enlighet med miljömålsarbetet. Det är således den fjärde punkten i 3 § förordningen (1998:1343) om stöd till fiskevården (se avsnitt 10.1) som i princip dominerar den statligt finansierade fiskevården.

Det saknas skäl att frångå denna princip när det gäller frågan om hur intäkterna från fiskevårdsavgiften skall nyttjas. Även för dessa medel bör fokus således ligga på insatser för att bevara fiskarter och fiskstammar, biotopvård och annat främjande av den biologiska mångfalden. I och med att de resurser som står till förfogande sannolikt kommer att vara väsentligt större än idag skapas emellertid bättre förutsättningar för att genomföra projekt av större omfattning. Som Fiskeriverket och länsstyrelserna konstaterat finns

det behov av att särskilt rikta resurser till vissa större projekt av nationellt eller stort regionalt intresse som löper under flera år⁶.

Ett stort problem för fiskbestånd i såväl sjöar och vattendrag som längs kusten är att vandringslederna ofta är stängda. Detta är till men för det europeiska ålbeståndet och minskar produktionen av laxfisk som vandrar mellan sjöar/hav och lekvattendrag m.m.

Kustvattendrag är viktiga för utbyte av energi, organiskt material och närsalter mellan kusten och inlandet⁷. De är särskilt viktiga för flera vandrande arter som använder kustvattendragen för att leta efter föda eller som uppväxtområden. Flera fiskarter, t.ex. skrubba (flundra) och havsöring, vandrar tillfälligt upp i vattendrag för att söka föda, eller för att som vuxen kortvarigt "avsalta" sig i ett varmare och mindre salt vatten.

Vidare finns det arter, t.ex. ål, som nyttjar kustvattendragen som en korridor in till födoområden där de stannar i flera år. Därtill finns flera fiskarter som använder kustvattendragen som barnkammare. De mest kända arterna är lax och havsöring, men det sagda gäller även flodnejonöga, havsnejonöga, staksill, majfisk, sik, harr, id, vimma, skärkniv och lake. Flera mer utpräglade sötvattensarter, som gädda, abborre, mört, färna, elritsa, braxen, mal, gös och stensimpa, vandrar mellan utsötade vikar och kustvattendrag.

Kustens mångfald av arter är således beroende av intakta kustvattendrag, som uppväxtmiljö, vandringsleder och födoproducenter. Störningar i vattendragen ger negativa effekter i kustzonen. Få svenska vattensystem har intakta vandringsleder. I en studie som Fiskeriverket har genomfört i 52 vattendrag utmed hela Sveriges kust konstaterades att det fanns vandringshinder på varannan kilometer⁸. Vandringsmöjligheterna bryts av dammar och kraftverk, felaktigt lagda vägtrummor och kulvertar, slussar och igenväxta deltan. Vattenlandskapet är således mycket fragmenterat. Detta påverkar inte bara fisk, utan även kräftor och stora musslor. De åtgärder som kan vidtas för att förbättra vandringsmöjligheterna är exempelvis utrivning av dammar, anläggande av fiskvägar, omläggning av kulvertar vid vägpassage samt rensning av vassar och sand från mynningsområden.

Även när det gäller biotopvård – restaurering av fiskbeståndens störda livsmiljöer – bedöms behovet av åtgärder i vattendragen vara

⁶ Fiskeriverkets och länsstyrelsernas rapport Redovisning av handläggning, disponering samt effekter av gjorda insatser finansierade genom anslaget 43:11 Fiskevård för perioden 1997–2003, samt förslag på förändringar, s. 7

⁷ Bedömning av miljötillstånd i kustvattendrag med hjälp av fisk, Finfo 2005:1

⁸ Bedömning av miljötillstånd i kustvattendrag med hjälp av fisk, Finfo 2005:1

stort. Biotopvård i rinnande vatten utförs vanligen i syfte att främja öring och lax, men samma åtgärder gynnar även andra arter. Biotopvård och skapandet av bättre vandringsmöjligheter i de vattendrag som rinner till kusten och de fem stora sjöarna bör naturligtvis kunna finansieras genom avgiftsintäkterna.

I kustområdena har fiskevård tidigare inte förekommit i samma utsträckning. I den mån fiskevård har bedrivits har det till övervägande del varit fråga om fiskutsättningar. En anledning till att annan fiskevård inte förekommit i någon större omfattning är att intresset av att gynna icke laxartad fisk, som t.ex. abborre och gädda, tidigare varit lågt. Dessutom har kunskapen om potentiella fiskevårdsåtgärder varit bristfällig.

Intresset för kustens fiskarter har dock ökat, särskilt inom fritidsfisket, och behovet av restaurering och bevarande av deras lek- och uppväxtmiljöer har därför fått allt större uppmärksamhet. En anledning till detta är de rekryteringsproblem som dokumenterats längs vissa delar av Östersjökusten. Som konstaterades i avsnitt 10.3.1 bör avgiftsintäkterna kunna bidra till en bättre utvecklad fiskevård längs kusten. Detsamma gäller de fem stora sjöarna.

Under åren 2002 och 2003, i samband med breddningen och fördjupningen av farlederna in till Göteborg, skapades sju konstgjorda rev i Göteborgs skärgård. Reven är mellan 130 och 380 meter långa och mellan 4 och 14 meter höga, och anlades för att gynna arter som t.ex. hummer, krabba, torsk, gråsej och vitling. Intäkterna från fiskevårdsavgiften bör kunna användas för att finansiera biotopvårdsåtgärder i havet.

Det har i viss utsträckning skett återintroduktion av lax, öring, mört och braxen till vattensystem där de varit utslagna. Flera vattendrag som mynnar i de stora sjöarna saknar dock alltjämt ursprungliga bestånd av framför allt öring. Återintroduktionsförsök pågår där, liksom i ett antal kustvattendrag. Insatser av detta slag bör också kunna få bidrag från avgiftsintäkterna.

Som nämnts är fiskutsättningar inte längre dominerande i det nuvarande svenska fiskevårdsarbetet. De förekommer dock alltjämt i en icke försumbar omfattning (se avsnitt 3.2.4) och intäkterna från fiskevårdsavgiften bör kunna nyttjas för att finansiera utsättningar.

Fisketillsyn är god fiskevård och bör också kunna finansieras av avgiftsintäkterna. Utredningen föreslår dock att fisketillsynen och den ökade satsning som bör göras på denna (se avsnitt 10.5) som huvudregel bör finansieras genom det statliga fiskevårdsanslaget

över statsbudgeten. Bildande och ombildande av fiskevårdsområden, oavsett vilket vattenområde som avses, bör också finansieras genom fiskevårdsanslaget i stället för fiskevårdsfonden.

Resultaten av de åtgärder som har finansierats med det statliga 43:11-anslaget över statsbudgeten har generellt sett bedömts vara positiva⁹. Det saknas därför f.n. anledning att i någon väsentlig omfattning ändra det svenska fiskevårdsarbetets inriktning. Avgiftssystemet kommer dock att i väsentlig mån kunna ändra fiskevårdsarbetets omfattning. När det gäller inriktningen på arbetet kommer Fiskeriverket, fiskevårdsrådet och länsstyrelserna att vara bäst lämpade att avgöra denna.

Sammanfattningsvis kan således konstateras att avgiftsintäkterna bör användas till i princip samma typer av åtgärder som det statliga fiskevårdsanslaget över statsbudgeten. I framtiden bör dock detta anslag även användas för fiskevård i de vatten som inte omfattas av avgiftssystemet (se avsnitt 10.4) samt till fisketillsyn (främst i de avgiftsbelagda vattnen). Avgiftsintäkterna bör å andra sidan användas för fiskevårdsinsatser just i de av staten avgiftsbelagda vattnen, samt vatten (till första definitiva vandringshindret) som rinner till eller från dessa vatten.

Dessutom bör kostnaderna för avgiftssystemets administration samt informationsinsatser om fiskevårdsavgiften finansieras med avgiftsintäkterna.

Avslutningsvis är det viktigt att framhålla att avgiftsintäkterna inte bör användas till att finansiera grundforskning eller annat utredningsarbete som det redan idag åligger berörda myndigheter att utföra. Det är enligt utredningens uppfattning av stor vikt för acceptansen av avgiften att så mycket som möjligt av intäkterna nyttjas till konkret fiskevård i fält. Utredningar eller framtagande av kunskapsunderlag som behövs för att kunna starta angelägna fiskevårdsprojekt bör dock kunna få bidrag ur fiskevårdsfonden.

10.4 Till vad skall statsbudgetens fiskevårdsanslag användas?

Som redogjorts för i avsnitt 9.4.1 utgår utredningen från att staten även framdeles kommer att anvisa fiskevårdsmedel över stats-

⁹ Fiskeriverkets och länsstyrelsernas rapport Redovisning av handläggning, disponering samt effekter av gjorda insatser finansierade genom anslaget 43:11 Fiskevård för perioden 1997–2003, samt förslag på förändringar, s. 71 f.

budgeteten och att därmed anslaget 43:11 *Fiskevård* kommer att finnas kvar vid sidan av avgiftssystemet och fiskevårdsfonden. Detta är viktigt av flera skäl, inte minst när det gäller acceptansen för avgiften hos dem som skall betala den.

Dessutom bör som nämnts avgiftsintäkterna användas endast för åtgärder i de vatten där åtgärder ger positiva effekter i de avgiftsbelagda vattnen. Staten kommer dock även i framtiden att behöva finansiera fiskevård också i andra vatten. I avsnitt 2.4 har utredningen konstaterat att staten har ett visst ansvar för fiskevården även i annat inlandsvatten än de stora sjöarna. Detta gäller särskilt när det handlar om att skydda särskilt hotade arter eller stammar av nationellt intresse.

Mot bakgrund av det sagda bör 43:11-anslaget fortsättningsvis användas för åtgärder även i andra vatten än havet, längs kusterna och de fem stora sjöarna, till första definitiva vandringshindret. Bidrag bör företrädesvis ges till åtgärder som syftar till att skydda särskilt hotade arter eller stammar av nationellt intresse. I och med att åtgärder som syftar till att förbättra fisket i de avgiftsbelagda vattnen som huvudregel inte längre skall finansieras genom 43:11-anslaget frigörs stora delar av detta, vilket möjliggör en ökad satsning även på fiskevården i de vatten som inte omfattas av avgiftssystemet.

Att stora delar av anslaget på detta sätt frigörs gör det dessutom möjligt att finansiera en satsning på fisketillsyn. Som redogörs för i avsnitt 10.5 förordar utredningen en förstärkt fisketillsyn i havet, längs kusten och i de fem stora sjöarna. Det lämpar sig bättre att finansiera fisketillsyn över statsbudgeteten än med intäkter från en fiskevårdsavgift. Detta är en modell som tillämpas i t.ex. Danmark. Den har också föreslagits i tidigare utredningar om fiskevårdsavgift¹⁰. Med fisketillsyn avses också utbildning av fisketillsynsmän samt tillhandahållandet av information om fiskeregler t.ex. längs kusten och vid de stora sjöarna.

Som redovisats i föregående avsnitt bör fiskevårdsanslaget därutöver finansiera kostnader för bildande och ombildande av fiskevårdsområden. Anslaget bör också användas för åtgärder som i enlighet med förordningen (1996:145) med instruktion för Fiskeriverket syftar till att öka allmänhetens fiskemöjligheter. Möjligen skulle vid behov bidrag från anslaget därutöver kunna lämnas till övervakning av eventuella sjukdomsutbrott bland fiskbestånden.

¹⁰ Utvärdering av det fria handredskapsfisket (SOU 2001:82) s. 126 och 130

10.5 Fisketillsyn

10.5.1 Fisketillsyn är god fiskevård

I förordningen (1998:1343) om stöd till fiskevården anges fiske-tillsyn vara en av de fiskevårdsåtgärder för vilken statligt stöd kan utgå. Det bör således understrykas att tillsyn i sig är att betrakta som fiskevård. Av många beskrivs tillsyn t.o.m. som en av de mest verkningsfulla fiskevårdsåtgärder man överhuvudtaget kan vidta. Inte minst gäller detta vid kusten och i havet.

Det bör inledningsvis framhållas att syftet med avgiftssystemet är att ge större resurser till alla de olika typer av fiskevårdsinsatser som idag kan komma i fråga för bidrag från fiskevårdsanslaget. Det kan handla om t.ex. biotopvård och borttagande av vandringshinder. När på detta sätt ökade satsningar görs på alla andra fiskevårdsinsatser framstår det som självklart att också den fiskevårdsåtgärd som fisketillsyn utgör bör ges större resurser.

Eftersom en förbättrad fisketillsyn kan förväntas få fler fiskande att betala fiskevårdsavgift får den också till konsekvens att de medel som står till förfogande för andra fiskevårdsinsatser kommer att bli än större. En utökad tillsyn är dessutom viktig för avgiftssystemets legitimitet. Det bör emellertid noga poängteras att en förbättrad tillsyn är angelägen av andra skäl än att öka betalningsfrekvensen och att det främst är dessa som bör föranleda en ökad satsning på fisketillsyn.

Det är i dag väl känt att vissa fiskarter riskerar utfiskning¹¹. Tillståndet för många fiskbestånd i havet beskrivs som alarmerande. Under de senaste åren har för många bestånd mängden lekmogen fisk legat utom säkra biologiska gränser¹². Med biologiska gränser avses de av Internationella havsforskningsrådet (ICES) fastställda nivåerna som markerar hur stort ett bestånd bör vara för att undvika risk för att det kollapsar. Enligt Fiskeriverket befinner sig flera av de bestånd som svenska fiskare är beroende av idag under dessa gränser¹³. Detta gäller även flera sötvattensbestånd.

Att fiskbestånden minskar beror vad gäller många arter främst på att fisket bedrivs mer effektivt än tidigare¹⁴. Detta gäller naturligtvis i första hand yrkesfisket, som har för stor fångstkapacitet och

¹¹ Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering (SOU 2005:27) s. 27

¹² Havet – tid för en ny strategi (SOU 2003:72) s. 178

¹³ Fiskeriverket, Fiskbestånd och miljö i hav och sötvatten, Resurs- och miljööversikt 2005

¹⁴ Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering (SOU 2005:27) s. 28

därmed åstadkommer ett för högt fisketryck¹⁵. Fritidsfiskets fångster är svåra att beräkna men är långt ifrån försumbara i sammanhanget. Fritidsfiskets totala fångst uppskattades i den senaste undersökningen av svenskarnas fritidsfiske till cirka 58 000 ton, varav 11 200 ton återutsattes¹⁶. Detta utgör cirka 20 procent av landets totala fångst. Den förbättrade tillsynen kommer dessutom till viss del att få effekter även för yrkesfisket.

Statens främsta medel för att förhindra utfiskning är att reglera fisket. Det finns regler om t.ex. vilken mängd fisk som får tas upp, var och när man får fiska och efter vilka fiskarter, vilka fiske-metoder och fiskeredskap som tillåts och vilka minimimått som gäller för den fisk som fångas. För att få någon effekt måste dock självfallet reglerna följas och för att säkerställa detta krävs kontroll och tillsyn.

Enligt utredningens uppfattning står det klart att det oavsett om en fiskevårdsavgift införs eller inte finns ett stort behov av att utöka tillsynen. Detta gäller inte minst längs kusterna och i de fem stora sjöarna¹⁷. I och med den geografiska avgränsning av avgiftsskyldigheten som utredningen föreslår är det just i dessa vatten som den ökade satsningen på tillsyn bör göras.

Den förstärkta tillsynen bör i första hand syfta till att kontrollera efterlevnaden av andra föreskrifter för fiskevården än de som avser fiskevårdsavgiften. Man kan förvänta en ökad respekt för dessa regler i och med att kontrollen av om de efterlevs blir vanligare. Den utökade fisketillsynen kan därmed förväntas ge positiva effekter för fiskbestånden och är således i sig att betrakta som god fiskevård.

10.5.2 En utökad fisketillsyn

Som konstaterats är det i och med att samtliga fiskevårdsåtgärder kommer att ges större resurser naturligt att det också görs en ökad satsning på den fiskevård som fisketillsyn innebär. En sådan satsning kommer i sig att utgöra verkningsfull fiskevård.

¹⁵ Fiskeriverket och Naturvårdsverket, Förutsättningar för fisketurismens utveckling i Sverige – rapport från ett regeringsuppdrag, 2005, s. 26

¹⁶ Fiskeriverket och Statistiska centralbyrån, Fiske 2005 – en undersökning om svenskarnas fritidsfiske

¹⁷ Fiskeriverket och Naturvårdsverket, Förutsättningar för fisketurismens utveckling i Sverige – rapport från ett regeringsuppdrag, 2005, s. 28

En positiv följeffekt av en ökad tillsyn är att det kan förväntas skapa ett avgiftssystem med större stabilitet och högre legitimitet. I samband med att man utför fler kontroller av att andra, viktiga fiskeregler efterlevs kan man tillse att också bestämmelserna om fiskevårdsavgiften följs. Detta torde göra att fler fiskande betalar den föreskrivna avgiften, vilket i sin tur leder till att större intäkter ställs till förfogande för andra fiskevårdsinsatser än tillsyn.

Utgångspunkten måste i och för sig vara att de föreslagna bestämmelserna kommer att efterlevas. Med ett realistiskt förhållningssätt måste man samtidigt vara införstådd med att en hundra procentig betalningsfrekvens blir svår att uppnå. Av lätt insedda skäl är det med fritidsfiskets omfattning inte möjligt att kontrollera att samtliga avgiftspliktiga betalar. Avgörande för att nå en acceptabel betalningsfrekvens torde dock vara att den som funderar på att fiska utan att betala inser att det finns en reell och inte endast en teoretisk risk för upptäckt. Tillsynen av att avgiften har betalats blir tämligen enkel att sköta i samband med att efterlevnaden av andra fiskeregler kontrolleras. Däremot blir kraven i kvantitativt hänseende högre jämfört med idag.

Hur stort tillskott som behövs för att tillsynen skall bli verkningsfull är Länsstyrelsen, Fiskeriverket och det centrala fiskevårdsrådet bättre skickade än utredningen att avgöra. Detsamma gäller frågan om tillsynen bäst utförs av anställda med särskilda tillsynsuppgifter eller mer eller mindre ideellt arbetande tillsynsmän. Enligt utredningens mening bör kostnaderna för den utökade tillsynen mer än väl uppvägas av de ökade avgiftsintäkter tillsynen kan förväntas ge upphov till.

10.5.3 Vem skall svara för tillsynen?

Länsstyrelsernas tillsyn idag

Länsstyrelserna får tilldelning från anslaget 43:11 *Fiskevård* uttryckligen för att bedriva fisketillsyn. Under åren 1997–2003 användes sammanlagt cirka 8,5 miljoner kronor av anslaget för länsstyrelsernas tillsyn¹⁸. För åren 2004 och 2005 har länsstyrelserna mottagit 2,2 respektive 2,6 miljoner kronor för att bedriva

¹⁸ Fiskeriverkets och länsstyrelsernas rapport Redovisning av handläggning, disponering samt effekter av gjorda insatser finansierade genom anslaget 43:11 Fiskevård för perioden 1997–2003, samt förslag på förändringar

tillsyn¹⁹. Mot bl.a. denna bakgrund måste länsstyrelserna anses ha ett tillsynsansvar. Vad detta närmare innebär är dock oklart. Något uttryckligt tillsynsansvar är inte ålagt länsstyrelserna²⁰.

En god bild av hur länsstyrelserna bedriver sin tillsyn i praktiken ges i betänkandet *Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering*²¹. Det är främst fisketillsynsmännen som utför den faktiska tillsynen i fält. Länsstyrelserna arbetar dock själva med vissa uppgifter som har nära anknytning till tillsynsuppgifter. De sprider t.ex. information på sina webbplatser och genom att sätta upp skyltar.

I samband med att länsstyrelsen förordnar en fisketillsynsman – ett förordnande som avser tre år – görs en bedömning av allmän skötsamhet. Bland annat gör man en förfrågning i polisens brotts- och misstankeregister. Länsstyrelserna svarar sedan för utbildningen av fisketillsynsmännen. Det finns cirka 9 000 tillsynsmän i Sverige. Varje länsstyrelse har ett register över de tillsynsmän som förordnats. Av registret framgår vem som är tillsynsmannens uppdragsgivare och vilket område som han eller hon har att bevaka. De flesta tillsynsmän arbetar ideellt, på enskilt vatten och på uppdrag av t.ex. en fiskevårdsområdesförening eller en sportfiskeklubb, och således inte på länsstyrelsens uppdrag.

En del tillsynsmän förordnas emellertid på länsstyrelsens eget initiativ, vanligen för att ha tillsyn över fisket i allmänt vatten och enskilt vatten med fritt fiske. Det finns emellertid andra sätt att sköta denna tillsyn. Det förekommer t.ex. att länsstyrelser anställer personer särskilt för denna uppgift eller lämnar uppdrag till polisen eller bevakningsföretag. Att man väljer en sådan modell kan bero på att det kan vara svårt att hitta personer som vill ställa upp ideellt. Det kan också ha sin grund i att man anser det vara mindre lämpligt att ideellt arbetande tillsynsmän ansvarar för eventuella tvångsåtgärder som beslag m.m. mot yrkesfisket.

Vid länsstyrelsernas fisketillsyn ligger ingripanden och beslag på en låg nivå. Verksamheten har en preventiv inriktning med bl.a. spridning av information om fiskebestämmelser. Tillsyn sker dock även genom löpande kontroller och särskilt riktade tillslag i sådana områden där överträdelse av sådana bestämmelser tidigare har

¹⁹ Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering (SOU 2005:27) s. 243

²⁰ Se Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering (SOU 2005:27) s. 245

²¹ SOU 2005:27 s. 112 f. och 241 f.

upptäckts. Från vissa län framhålls att det avgörande för om verksamheten fungerar väl är engagemanget hos tillsynsmännen²².

Länsstyrelserna bör svara för den förstärkta tillsynen

Den tillsyn som bör utökas med anledning av utredningens förslag är den operativa, mer småskaliga kontrollverksamheten i fält. Man måste helt enkelt i större utsträckning på plats kontrollera att fiskeregler efterlevs. I samband med detta bör man självfallet be de fiskande visa att de har betalat fiskevårdsavgiften. Den fiskerikontroll som avser det storskaliga yrkesfisket till havs bör inte finansieras av avgiftsintäkterna eller fiskevårdsanslaget och dess inriktning bör inte påverkas av utredningens förslag.

Eftersom det främst handlar om relativt enkla kontroller i större kvantiteter ligger det enligt utredningens uppfattning närmast till hands att låta länsstyrelserna sköta dem. Det bör således vara länsstyrelserna som tilldelas de ökade resurserna för fisketillsyn. Kustbevakningens verksamhet täcker inte vissa delar av de avgiftsbelagda vattnen. Vid den tillsyn som Kustbevakningen redan idag bedriver bör dock naturligtvis i framtiden även kontrolleras att fiskevårdsavgiften har betalats.

Utredningen om fiskerikontrollen har angett att regeringen bör överväga vilken funktion länsstyrelserna skall ha i fiskerikontrollen och förtydliga deras ansvar på området²³. Länsstyrelsernas tillsynsansvar är inte direkt uttalat eller specificerat i lag eller förordning. Särskilt mot bakgrund av förslaget om att det i första hand är länsstyrelserna som skall sköta tillsynen över avgiftsskyldigheten ställer sig denna utredning bakom vad Utredningen om fiskerikontrollen uttalat i detta avseende.

²² Fiskeriverkets och länsstyrelsernas rapport Redovisning av handläggning, disponering samt effekter av gjorda insatser finansierade genom anslaget 43:11 Fiskevård för perioden 1997–2003, samt förslag på förändringar, s. 38 f.

²³ Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering (SOU 2005:27) s. 239 f.

11 Förslagens konsekvenser

11.1 Inledning

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller enskilda, skall enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Innebär förslagen samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, skall dessa också redovisas. Vid förväntade kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting skall utredningen föreslå en finansiering.

Av 15 § framgår att eventuella konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen också skall redovisas i betänkandet.

Enligt utredningens bedömning påverkar förslagen i detta betänkande knappast de förhållanden som avses i 15 § kommittéförordningen, med visst undantag för sysselsättningen i glesbygden och för småföretagens förutsättningar. Den följande analysen kommer därför att främst inriktas på de ekonomiska konsekvenserna av utredningens förslag. I avsnitt 11.3 kommenteras därutöver kort eventuella konsekvenser för sysselsättningen och småföretagen.

11.2 Ekonomiska konsekvenser

11.2.1 Verksamhetens intäkter och kostnader

Utredningens förslag går i huvudsak ut på att det införs en fiskevårdsavgift som kan förväntas komma att med god marginal generera intäkter motsvarande det i direktiven angivna behovet av fiskevårdsmedel om 60–80 miljoner kronor per år. Intäkterna skall i sin helhet användas till fiskevårdsåtgärder, inkluderat administration m.m. av avgiftssystemet. I avsnitt 7.4 och 8.3 redovisas hur utredningen beräknat de förväntade intäkterna.

Utredningen vill dock betona att det är svårt att göra en närmare uppskattning av intäkterna och att beräkningen således är behäftad med viss osäkerhet. En hög och acceptabel betalningsfrekvens bedöms vara beroende bl.a. av att det görs en satsning på fisketillsyn (se avsnitt 10.5) och på effektiv information. Att det är svårt att göra träffsäkra intäktsbedömningar när det gäller en fiskevårdsavgift bekräftas av vad tidigare utredningar om en sådan avgift har anfört i frågan.

Som redovisats i avsnitt 9.2.2 bör uppbörden huvudsakligen skötas via en särskild Internetlösning. Turistbyråer och fiskeredskapsbutiker m.fl. skall kunna återförsälja den statliga fiskevårdsavgiften och få en viss provision för detta. Utredningens bedömning är att cirka 1–2 procent av intäkterna kommer att gå till sådan provision. Beräkningen grundar sig på en provision om 5–10 procent och att cirka 25 procent av dem som betalar fiskevårdsavgift kommer att göra detta hos en återförsäljare. Resterande del beräknas själva betala avgiften över Internet eller genom de förtryckta blanketter som skall finnas hos Svensk kassaservice. Andelen av intäkterna som används till provision bedöms på sikt minska, allt eftersom fler och fler sannolikt kommer att få tillgång till Internet i hemmet. Det bör framhållas att beräkningen av provisionskostnaderna är osäker.

Utredningens förslag innebär att intäkterna skall bilda en fond (fiskevårdsfonden) och att medlen inte skall redovisas på statsbudgeten. Skälen för detta redovisas i avsnitt 8.5 och 9.4. Där anges också att utredningen funnit den föreslagna ordningen med specialdestinering till fiskevården vid sidan av statsbudgeten vara förenlig med lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

Den föreslagna ordningen måste dessutom anses vara i enlighet med direktivens avsikter. Utgångspunkten för utredningens arbete

har varit att det behövs ytterligare resurser till fiskevården, och att sådana resurser – eftersom en branschöverenskommelse visat sig inte vara möjlig – skall skapas genom att det införs en ny avgift eller skatt. Om den avgiftsfinansierade fiskevårdsverksamheten skulle redovisas på statsbudgeten hade det emellertid i princip inte varit möjligt att finansiera den utökade fiskevården med avgiftsintäkter. Med hänsyn till statsbudgetens utgiftstak måste ökade utgifter över budgeten finansieras av minskade utgifter för annan verksamhet. Det är således inte godtagbart att utgifterna finansieras med ökade intäkter.

I detta fall är det dock uppenbart att den ökade satsningen på fiskevård är avsedd att finansieras just med avgiftsintäkterna. I annat fall är det knappast meningsfullt att utreda frågan om att införa ett nytt system för fiskevårdens finansiering genom en ny avgift eller skatt. Även med hänsyn härtill bör den avgiftsfinansierade fiskevårdsverksamheten inte redovisas på statsbudgeten.

Utredningen har i kapitel 10 redogjort för vad medlen skall användas till. Kostnaderna för den utökade fiskevårdsverksamhet som där föreslås skall finansieras genom antingen avgiftsintäkter via fiskevårdsfonden eller statsbudgetens anslag 43:11 *Fiskevård*. Utredningen utgår från att detta anslag även fortsättningsvis skall finnas kvar på oförändrad nivå vid sidan av avgiftssystemet. Användningen av anslaget bör dock ändras på det sätt som föreslås i avsnitt 10.4.

När det gäller den verksamhet som skall bedrivas med avgiftsintäkterna i fiskevårdsfonden bör den som framgår av avsnitt 9.4.1 bedrivas med full kostnadstäckning. Kostnaderna kan helt anpassas till inkomsterna. Netto leder utredningens förslag i princip inte till några ökade kostnader eller intäkter för staten som helhet. Samtliga intäkter skall användas till en förbättrad fiskevård. Vissa kostnader för utveckling och administration m.m. av avgiftssystemet kommer dock att uppkomma. Hur dessa bör finansieras framgår av nästa avsnitt.

11.2.2 Fiskeriverkets och Kammarkollegiets kostnader

Som redogjorts för i avsnitt 10.3.3 bör kostnaderna för avgiftssystemets administration finansieras genom avgiftsintäkterna. Fiskeriverket skall vara huvudman för systemet och kommer därför att behöva få viss tilldelning från fiskevårdsfonden för att täcka sina

årliga, administrativa kostnader. Dessa kan enligt Fiskeriverket beräknas uppgå till cirka 1 miljon kronor per år och avser 1,5 årsarbetskrafter samt därtill hörande övriga omkostnader för t.ex. lokaler och datautrustning m.m.

Som nämnts i avsnitt 9.5.2 kommer fiskevårdsrådet att behöva ta fram underlag för besluten om tilldelning m.m. I uppskattningen om 1 miljon kronor per år ingår Fiskeriverkets kostnader för att bistå i arbetet inför beslut om bidrag ur fiskevårdsfonden.

Kammarkollegiet föreslås förvalta fiskevårdsfonden. Kostnaderna för detta arbete beräknas uppgå till cirka 100 000 kronor per år. Kostnaderna för tryckning, lagerhållning och distribution av särskilda giroblanketter kan med ledning av uppgifter från Svensk kassaservice beräknas uppgå till knappt 200 000 kronor per år. Beräkningen utgår från att 320 000 blanketter skall tryckas och att dessa är av tämligen enkelt slag (se avsnitt 9.2.2). Även dessa kostnader bör täckas genom bidrag ur fiskevårdsfonden.

Till detta kommer initiala kostnader av engångskaraktär för information och marknadsföring samt för utveckling av den särskilda Internetlösningen (se avsnitt 9.2.2 och 9.2.3). När det gäller kostnaderna för marknadsföring och information beror kostnadernas storlek naturligtvis på vilken ambitionsnivå man väljer. Enligt utredningens bedömning kan en rimlig nivå för de inledande informationsinsatserna motsvara kostnader om cirka 7,5 miljoner kronor. Utveckling av en särskild Internetlösning för uppbörd av avgiften beräknas av Fiskeriverket kosta cirka 2,5 miljoner kronor.

Dessa engångskostnader om sammanlagt cirka 10 miljoner kronor kan inte – som de löpande kostnaderna – finansieras genom avgiftsintäkter, eftersom kostnaderna uppstår innan medel hunnit flyta in i fiskevårdsfonden. Vissa kostnader för tryckning av blanketter kommer också att uppstå innan avgiftsintäkterna finns att tillgå. Utredningens förslag till finansiering av dessa Fiskeriverkets kostnader är att för år 2006 flytta över 10 miljoner kronor från anslaget 43:11 *Fiskevård* till verkets ramanslag 43:8.

Ett sådant förslag om omfördelning från ett sakanslag till ett förvaltningsanslag bör godtas eftersom det är fråga endast om en tillfällig, ettårig omfördelning. För år 2007 bör ordningen återigen vara densamma som idag. Att fiskevårdsanslaget tillfälligt reduceras med 10 miljoner kronor bör kunna accepteras av samtliga berörda, med hänsyn till att det är en förutsättning för att kunna säkerställa

en väsentlig ökning av medel till fiskevårdens förfogande för framtiden.

Sammanfattningsvis kan således förslagen för Fiskeriverkets (inkluderat kostnaderna för Svensk kassaservice) och Kammarkollegiets del beräknas kosta 1,2 miljoner respektive 100 000 kronor årligen, vilket bör finansieras av avgiftsintäkterna (fiskevårdsfonden). Därutöver tillkommer för Fiskeriverket engångskostnader om cirka 10 miljoner kronor, vilket bör finansieras genom en tillfällig omfördelning från fiskevårdsanslaget 43:11 till verkets ramanslag 43:8.

11.2.3 Länsstyrelsernas kostnader

Länsstyrelserna kommer att ha en central funktion att fylla i avgiftssystemet (se avsnitt 9.5.3). Eftersom de redan idag ansöker om fiskevårdsmedel och fördelar dessa vidare till enskilda projekt har de redan en organisation för att handlägga den aktuella typen av ärenden. De har med denna organisation ansökt om väsentligt större bidrag från 43:11-anslaget än vad de i praktiken blivit tilldelade, och måste därför ha ansett sig kunna hantera tilldelningar även i den storleksordning som med det framtida avgiftssystemet kan komma att bli aktuella.

Trots detta är det inte rimligt att förvänta sig att länsstyrelserna skall kunna hantera avgiftsmedlen helt utan ökade kostnader i förhållande till idag. Kostnaderna är emellertid svårbedömda och kommer självfallet att variera mellan de olika länsstyrelserna. Mot bakgrund av vad som sades i föregående stycke bedömer utredningen dock att de ökade kostnaderna inte bör överstiga 2 miljoner kronor per år, vilket motsvarar cirka tre månaders arbete för en anställd på varje länsstyrelse. Denna kostnad för länsstyrelsernas administration bör finansieras genom avgiftsintäkterna (fiskevårdsfonden).

Den förstärkta fisketillsyn som länsstyrelserna föreslås bedriva bör som tidigare nämnts finansieras genom statsbudgetens 43:11-anslag (se avsnitt 10.4), som till väsentlig del frigörs genom det föreslagna avgiftssystemet. Tillsynen inbegriper hantering av sådana ärenden där länsstyrelsen beslutar om sanktionsavgift.

Som redogörs för i avsnitt 10.5 är fisketillsyn en viktig del av fiskevården. Kostnaderna för den utökade tillsynen bör mot denna bakgrund inte betraktas som kostnader för att hantera avgifts-

systemet. De bör i stället likställas med kostnader för andra fiskevårdssatsningar som avgiftssystemet möjliggör.

Sammanfattningsvis kan förslagen för länsstyrelsernas del beräknas kosta cirka 2 miljoner kronor årligen. Kostnaderna bör finansieras av avgiftsintäkterna (fiskevårdsfonden).

11.2.4 Domstolsväsendet

Som redogjorts för i avsnitt 9.6 kommer länsstyrelsernas beslut om sanktionsavgift att kunna överklagas till Fiskeriverket och därefter till allmän förvaltningsdomstol. Detta kommer sannolikt att innebära en viss ökning av antalet inkomna mål vid länsrätterna. Ökningen kan dock inte förväntas bli annat än marginell och bör därför kunna hanteras inom befintliga anslagsramar. Utredningen utgår emellertid från att Domstolsverket bevakar eventuella förändringar i måltillströmningen till följd av de aktuella förslagen, och för det fall ökningen blir märkbar tar upp detta i budgetprocessen.

11.2.5 Avslutande synpunkter

Förslagen innebär att den fiskande allmänheten kommer att betala avgifter överstigande sammanlagt 60–80 miljoner kronor per år till staten och att staten för dessa medel bedriver fiskevård till gagn för dem som har betalat. Kostnaderna för att hantera avgiftssystemet och de nya fiskevårdsmedlen kan som redovisats uppskattas till cirka 3,3 miljoner kronor årligen. Till detta kommer utvecklings- och investeringskostnader av engångskaraktär om cirka 10 miljoner kronor.

De årliga administrationskostnaderna uppstår till övervägande del inte beroende på avgiftssystemet som sådant, utan till följd av att fiskevården får ett stort resurstillskott. En stor del av dessa kostnader hade således uppkommit även om staten, i stället för att införa en fiskevårdsavgift, skulle ha anvisat medel i samma storleksordning över statsbudgeten.

11.3 Konsekvenser för småföretag och sysselsättningen

För yrkesfiskare som fiskar i de avgiftsbelagda vattnen innebär utredningens förslag att de skall betala en årlig avgift om 200 kronor. I övrigt har utredningens förslag inte någon direkt påverkan på förutsättningarna för småföretagen. Det fiske som avgiftsbeläggs är huvudsakligen sådant som idag är fritt för allmänheten. För dem som idag upplåter t.ex. rätt till trollingfiske i enskilt vatten med endast fritt handredskapsfiske skulle förslagen indirekt kunna innebära att det blir svårare att sälja sådana fiskekort, eftersom kunderna fortsättningsvis även måste betala den statliga fiskevårdsavgiften. Utredningen bedömer dock att denna påverkan i praktiken torde bli obefintlig.

Något större påverkan torde förslagen ha på förutsättningarna för de fisketuristiska entreprenörer som drar nytta av det fria fisket, t.ex. fiskeguider som ordnar fisketurer i vatten som idag är gratis att fiska i. Deras kundtillströmning torde i större utsträckning påverkas av en prishöjning; något som i praktiken blir följden av att det fria fisket avgiftsbeläggs. Utredningen har dock just för att underlätta för dessa entreprenörer valt att föreslå att det vid sidan av årsavgiften om 200 kronor införs en veckoavgift om 80 kronor (se avsnitt 7.2.6). Med hänsyn till detta bör eventuellt negativa konsekvenser för de fisketuristiska entreprenörerna inte bli annat än marginella.

I stället torde de positiva konsekvenserna överväga. För vissa mindre företag som upplåter fiske i andra vatten än havet och de fem stora sjöarna kan konkurrenssituationen förbättras i och med att möjligheterna att fiska gratis på annat håll upphör. Detta gäller självfallet främst de företag som bedriver verksamhet i närheten av vatten där det idag råder fritt fiske.

Än viktigare är dock de långsiktiga effekterna av en förstärkt finansiering av fiskevården. Det är naturligtvis önskvärt att den svenska fisketuristiska verksamheten utvecklas ytterligare. Förutsättningarna för en framtida expansion torde också vara goda. Fisketurismen är emellertid beroende av tillgång på rika fiskbestånd i en naturlig och attraktiv miljö (se avsnitt 2.6). För att ge fisketuristiska entreprenörer möjlighet att utveckla sin verksamhet i önskvärd omfattning och på ett långsiktigt hållbart sätt krävs att tillräckliga medel avsätts till vård av den resurs som näringen bygger på. Med det avgiftssystem som utredningen föreslagit kommer fiskevården att kunna förstärkas på ett sådant sätt.

Ett skäl till att det är angeläget att utveckla fisketurismen är att det är en verksamhet som av naturliga skäl bedrivs i skärgård eller annan glesbygd där andra inkomstmöjligheter är begränsade¹. Som nämnts kommer en förstärkt fiskevård på sikt att gynna fisketuristiskt företagande och den kan därmed också få positiva effekter för sysselsättningen i glesbygden.

¹ Se Kust- och insjöfiske samt vattenbruk (prop. 2003/04:51) s. 38 f. och En politik för en långsiktigt konkurrenskraftig svensk turistnäring (prop. 2004/05:56) s. 68 f.

12 Författningskommentar

12.1 Förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787)

19 a §

I 19 a § första stycket stadgas att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter för fiskevården om skyldighet för den som fiskar att betala en fiskevårdsavgift. Avgiften får avse fiske i allmänt och enskilt vatten i havet, längs kusterna och i de fem stora sjöarna. Skälen för den geografiska avgränsningen av avgiftsskyldigheten redovisas i avsnitt 7.2.4.

I andra stycket anges att avgiftsintäkterna skall bilda en fond (fiskevårdsfonden). Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om till vilka åtgärder fiskevårdsfonden skall användas och besluta om bidrag ur fonden. Genom de föreslagna bestämmelserna i 2 kap. 26 § första stycket förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen meddelar regeringen föreskrifter om vilka åtgärder som avses, medan rätten att besluta om bidrag ur fonden delegeras till Fiskeriverket genom 2 kap. 26 § tredje stycket.

Verket beslutar om bidrag ur fonden – i enlighet med den föreslagna bestämmelsen i 8 § andra stycket i förordningen (1996:145) med instruktion för Fiskeriverket – genom det särskilda fiskevårdsrådet. Se mer om detta i avsnitt 12.3.

Avgiftssystemet bör kunna tas i bruk den 1 januari 2007.

50 c §

Enligt 50 c § får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriva att den som bryter mot de föreskrifter som meddelats med stöd av 19 a § skall åläggas att betala en sanktions-

avgift. Regeringen föreslås meddela föreskrifter om sådan avgift för vissa överträdelser av bestämmelserna om fiskevårdsavgift; se föreslagna 6 kap. 2 b § förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

Avgiften skall beslutas av länsstyrelsen och bestämmas till högst 1 200 kronor. Sanktionsavgiften behandlas i avsnitt 9.6 (se även avsnitt 12.2).

51 §

Utredningen föreslår en ny, andra mening som innebär ett undantag från huvudregeln att Fiskeriverkets beslut i särskilda fall får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. När det gäller Fiskeriverkets beslut i fråga om bidrag från 43:11-anslaget får dessa enligt 7 § förordningen (1998:1343) om stöd till fiskevården inte överklagas. Detsamma bör gälla verkets (genom fiskevårdsrådet) beslut i fråga om bidrag ur fiskevårdsfonden.

Länsstyrelsens beslut skall dock kunna överklagas till Fiskeriverket, i enlighet med paragrafens första stycke. Den föreslagna bestämmelsen i 8 § andra stycket förordningen (1996:145) med instruktion för Fiskeriverket, om fiskevårdsrådets uppgifter, omfattar inte överprövning av länsstyrelsernas beslut i fråga om bidrag ur fiskevårdsfonden. Fiskeriverkets beslut i sådana fall bör således ske på vanligt sätt och inte genom fiskevårdsrådet.

12.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen

2 kap. 23 §

Genom 23 § första stycket föreskriver regeringen om en fiskevårdsavgift i enlighet med bemyndigandet i 19 a § fiskelagen (1993:787). Fiskeriverket ges möjlighet att närmare precisera de geografiska gränserna för havet, kusterna och de fem stora sjöarna. Fiskevårdsavgiften är 200 kronor för ett år och 80 kronor för en vecka. Angående skälen för avgiftens differentiering och storlek hänvisas till avsnitt 7.2.6 och 7.3.

I andra stycket anges att skyldigheten att betala fiskevårdsavgift inte gäller personer under 18 år eller den som är innehavare av

enskild fiskerätt vid fiske i eget vatten. Dessa undantag behandlas i avsnitt 7.2.2 och 7.2.5.

Genom tredje stycket ges Fiskeriverket möjlighet att för vissa särskilda fall föreskriva om avgiftsbefrielse och att i enskilda fall ge dispens från skyldighet att betala fiskevårdsavgift.

2 kap. 24 §

Enligt 24 § är den som fiskar i av staten avgiftsbelagt vatten skyldig att ha med sig bevis om att man har betalat fiskevårdsavgiften. Betalningsbeviset måste vara personligt (se avsnitt 9.2.2). Om man med stöd av undantagsbestämmelserna i 23 § andra eller tredje stycket fiskar utan att ha betalat avgift skall man i stället ha med sig bevis om att man omfattas av ett sådant undantag. Bevis om betalning eller om att man omfattas av ett undantag skall på uppmaning visas upp för den som utövar fisketillsyn.

2 kap. 25 §

Paragrafen innehåller vissa administrativa bestämmelser om uppbörd, administration och förvaltning av avgiftsmedlen. Kommentarer till dessa bestämmelser finns i avsnitt 9.2.2, 9.4.2 och 9.4.3.

2 kap. 26 §

Inledningsvis bör nämnas att bestämmelserna i förordningen (1998:1343) om stöd till fiskevården inte är avsedda att tillämpas i fråga om bidrag ur fiskevårdsfonden, annat än när det särskilt anges. I stället skall för bidrag ur fiskevårdsfonden gälla de bestämmelser som finns i denna paragraf.

I 26 § första stycket klargörs att bidrag ur fiskevårdsfonden får ges i mån av tillgång på medel och till sådana fiskevårdsåtgärder som nämns i 3 § förordningen om stöd till fiskevården (se avsnitt 3.2.1). En ytterligare förutsättning är att åtgärderna främjar fiskevården i havet, längs kusterna och i de fem stora sjöarna. Åtgärderna behöver således inte rent faktiskt utföras i dessa vatten; det avgörande är att de kan förväntas ge positiva effekter i havet, längs kusten eller i de stora sjöarna. Detta innebär, som redovisats i bl.a. avsnitt 10.3.1, att avgiftsfinansierade fiskevårdsåtgärder skall

kunna vidtas i till- och från rinnande vatten, till första definitiva vandringshindret.

Förutom nu nämnda åtgärder skall fiskevårdsfonden användas för att täcka kostnaderna för administration av avgiftssystemet och information om fiskevårdsavgiften (se avsnitt 10.3.2). Detta är en skillnad jämfört med förordningen om stöd till fiskevården, som reglerar det statliga fiskevårdsanslaget över statsbudgeten.

I paragrafens andra stycke finns ytterligare en skillnad jämfört med den nämnda förordningen. Här anges att bidrag får lämnas med ett belopp som motsvarar högst hela den godkända kostnaden för åtgärden, medan huvudregeln enligt 4 § förordningen om stöd till fiskevården är att bidrag lämnas med högst 50 procent. Endast om det finns särskilda skäl kan statsbidrag över statsbudgeten lämnas för en större andel av kostnaderna.

Detta bör dock alltså inte gälla för avgiftsfinansierade fiskevårdsåtgärder. Som redogjorts för i avsnitt 10.3.2 bör bidrag som huvudregel kunna utgå med belopp som motsvarar 75, 90 eller t.o.m. 100 procent av de godkända kostnaderna. Det ankommer på fiskevårdsrådet eller länsstyrelsen att närmare avgöra nivån.

Om avgiftsfinansierade fiskevårdsåtgärder skall utföras i vatten som rinner till eller från de stora sjöarna eller till havet kan det finnas anledning att ställa högre krav på medfinansiering och därmed att besluta om en lägre bidragsnivå. Dessa vatten är inte avgiftsbelagda inom ramen för det statliga fiskevårdssystemet och fiskevårdsområdesföreningar och annan fiskeförvaltning har där oftast möjlighet att själva finansiera sin fiskevård genom försäljning av fiskekort. Det är därför rimligt att för åtgärder i dessa vatten kräva en högre andel medfinansiering.

I tredje stycket föreskrivs att det är Fiskeriverket eller, efter bemyndigande av verket, länsstyrelsen som beslutar om bidrag ur fiskevårdsfonden. Fiskeriverkets beslut sker genom det särskilda fiskevårdsrådet, i enlighet med den föreslagna bestämmelsen i 8 § andra stycket i förordningen (1996:145) med instruktion för Fiskeriverket.

Tredje stycket ger vidare fiskevårdsrådet och länsstyrelsen möjlighet att under vissa förutsättningar upphäva ett beslut om bidrag och att återkräva ett utbetalat bidrag. Bestämmelsen överensstämmer med vad som gäller för bidrag från det statliga fiskevårdsanslaget i enlighet med 5 § förordningen om stöd till fiskevården.

Att förordningen om stöd till fiskevården inte skall tillämpas på bidrag ur fiskevårdsfonden innebär att förordningens 7 § om överklagande av beslut om bidrag inte gäller beslut enligt den nu aktuella 2 kap. 26 §. Om rätten att överklaga de beslut som Fiskeriverket och länsstyrelsen meddelar enligt denna paragraf stadgas i stället i 51 § fiskelagen.

6 kap. 2 b §

Med stöd av den föreslagna 50 c § fiskelagen föreskriver regeringen i denna paragraf om sanktionsavgifter för vissa överträdelser av bestämmelserna om fiskevårdsavgift. Enligt första stycket skall den som fiskar utan att ha betalat föreskriven fiskevårdsavgift av länsstyrelsen åläggas att betala en särskild avgift om 1 200 kronor. För den som vid fiske inte har med sig bevis om att han eller hon har betalat fiskevårdsavgiften, eller bevis om att man är undantagen från avgiftsskyldighet, är avgiften enligt andra stycket i stället 600 kronor. Detsamma gäller den som inte följer en uppmaning att visa upp sådant bevis.

I praktiken innebär det sagda att den som vid tillsyn inte visar upp ett bevis som huvudregel bör åläggas att betala 1 200 kronor. Det bör naturligtvis inte räcka med att påstå att man har betalat fiskevårdsavgiften eller att man omfattas av undantagsbestämmelserna, men glömt beviset för detta hemma, för att åläggas att betala den lägre avgiften om 600 kronor i stället för den högre om 1 200 kronor. Om personen i fråga i ett senare skede kan visa att fiskevårdsavgiften faktiskt var betald vid fisketillfället, eller att han eller hon var undantagen från avgiftsskyldighet, blir emellertid den lägre avgiften tillämplig. Det är också främst i sådana fall som tredje stycket om jämkning och eftergift bör kunna användas.

Om rätten att överklaga de beslut som länsstyrelsen meddelar enligt denna paragraf stadgas i 51 § fiskelagen.

Sanktionsavgiften behandlas ytterligare i avsnitt 9.6.

12.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:145) med instruktion för Fiskeriverket

8 §

Som tidigare nämnts skall ett fiskevårdsråd besluta för Fiskeriverkets räkning i frågor som rör bidrag ur fiskevårdsfonden. Vidare är det rådet som under vissa förutsättningar får upphäva eventuella beslut om bidrag samt återkräva bidrag som har betalats ut. I paragrafen framhålls dessutom att fiskevårdsrådet skall fungera som ett organ för samråd och samverkan i fiskevårdsfrågor i allmänhet.

8 a §

I avsnitt 9.5.2 redogörs för fiskevårdsrådets sammansättning och uppgifter.

När det gäller sammansättningen bör Fiskeriverkets generaldirektör vara ordförande. Utöver en representant vardera för Naturvårdsverket och länsstyrelserna skall regeringen förordna ledamöter som företräder berörda aktörer på fiskets område. Som redovisats i avsnitt 9.5.2 bör Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund och Sveriges fiskevattenägareförbund ges möjlighet att föreslå två ledamöter vardera, medan Sveriges Fiskares Riksförbund bör föreslå en. Ytterligare en ledamot bör företräda husbehovsfiskarnas intressen.

8 b §

Paragrafens första stycke innehåller bestämmelser om fiskevårdsrådets beslutförhet och ordförandens utslagsröst. Genom andra stycket ges rådet möjlighet att överlämna vissa beslut till Fiskeriverkets generaldirektör. Se vidare avsnitt 9.5.2.

Kommittédirektiv



Utredning om fiskevårdens finansiering

Dir
2004:133

Beslut vid regeringssammanträde den 30 september 2004.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att lämna förslag på hur fiskevården skall finansieras i framtiden.

Utredaren skall:

- se över och ge förslag på fiskevårdens framtida finansiering och därvid särskilt uppmärksamma möjligheten att ta ut en avgift vid försäljning av fiskeredskap,
- undersöka möjligheten till en förhandlad branschöverenskommelse om fiskevårdens finansiering,
- föreslå hur influtna medel skall användas,
- ge förslag om tillämpning, omfattning, utformning och storlek hos en eventuell avgift samt i förekommande fall uppbörd, förvaltning, tillsyn och sanktioner, allt med sikte på kostnads-effektivitet och ändamålsenlighet,
- analysera övriga finansieringsformer och då särskilt en allmän fiskevårdsavgift,
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Bakgrund

Fritidsfiske är en viktig rekreativskälla för många människor och har utvecklats till en av våra mest utbredda och populära fritidsverksamheter. Över två miljoner svenskar fiskar årligen

någon gång under sin fritid. Fritidsfisket innefattar såväl sportfiske med handredskap som fiske med andra redskap. Fritidsfiske har i hög grad karaktär av familjeaktivitet och utgör ett viktigt komplement till andra fritidsaktiviteter såsom båtliv, semesterresor och camping. Det är en viktig del i en utvecklad aktiv turism som skapar underlag för en fortsatt bosättning i glesbygder där inkomstmöjligheterna är begränsade. Fritidsfisket är ett viktigt komplement till yrkesfisket och bidrar till att stimulera fiskkonsumtionen i landet.

Fiskevårdsarbetet syftar till att förbättra livsmiljön och fiskbeståndens naturliga förutsättningar för en optimal produktion samt bevarande av den biologiska mångfalden i enlighet med miljömålsarbetet. Fiskevården skall också skapa och bevara ett fiske med hög kvalitet i kombination med rika och mångfacetterade naturupplevelser. Detta för att främja de olika sorts fiske som förekommer. Information, förvaltningsåtgärder och fisketillsyn är viktiga åtgärder för att ekosystemen skall nyttjas på ett sätt som inte hotar den långsiktiga produktionsförmågan och den biologiska mångfalden. Det finns också ett behov av att utveckla och utvärdera nya fiskevårdsstrategier, utsättning av fisk, fiskevårdsmetoder samt att följa fiskbeståndens och fiskets utveckling. Det finns även ett behov av bidrag för bildande av fiskevårdsområden.

Fiskevården finansieras i dag på flera sätt, bl.a. över statsbudgeten genom Fiskeriverkets anslag 43:11 Fiskevård. Anslaget ökades år 1998 till 20 miljoner kronor från tidigare 4,6 miljoner kronor. För år 2004 är anslaget på 23 miljoner kronor.

Medelsbehovet för fiskevård uppskattas till 60-80 miljoner kronor per år, vilket motsvarar ansökningarna om bidrag ur anslaget 43:11 Fiskevård. Medel som härrör från olika vattendomar och utdömda vattenregleringsmedel samt EU-medel kan lämnas för olika fiskevårdande åtgärder, främst i form av enskilda större projekt.

En internationell genomgång av modeller för fiskevårdens finansiering har visat på olika alternativ. I vissa länder finansieras den allmänna fiskevården i sin helhet med anslag över budget. Andra länder har valt att komplettera finansieringen med en obligatorisk fiskevårdsavgift. I USA har myndigheterna valt ytterligare ett alternativ. Här har man lagt en avgift på fiskeredskap m.m. Medlen som genereras genom avgiften avsätts till en särskild fond som betalar upp till 75 procent av projektkostnaderna för

fiskevård med krav på delfinansiering från delstaten med 25 procent.

Tidigare utredningar

Frågan om en fiskevårdsavgift diskuterades redan för mer än 60 år sedan genom den s.k. fiskevattenutredningen. I sitt betänkande (SOU 1939:28) Ett ändamålsenligt utnyttjande av Kronans fiskevatten framhöll utredningen önskvärdheten av en allmän fiskevårdsavgift. Någon avgift infördes aldrig. Därefter föreslogs fiskeavgift av Vänerns Fiskareförbund år 1947. Fiskerättskommittén fick i uppdrag att behandla Vänerfiskarnas förslag, men i sitt betänkande (SOU 1947:47) Fiskelag ställde sig kommittén negativ till en fiskevårdsavgift.

År 1951 fick fiskeristyrelsen regeringens uppdrag att utreda möjligheten att införa fiskevårdsavgifter. Styrelsen anhöll om att få utvidga uppdraget till att gälla en allmän fiskevårdsavgift, men fick avslag på denna begäran. Ett förslag till lokala fiskevårdsavgifter presenterades år 1959. Förslaget innebar att regeringen skulle kunna förordna om att fiske inom vissa vattenområden i havet och de fem stora sjöarna endast fick bedrivas av den som hade betalat en fiskevårdsavgift. Regeringen avvisade förslaget år 1963 och det förelades aldrig riksdagen.

Samma år tillsattes en utredning (fritidsfiskeutredningen) med fiskeristyrelsens chef som ordförande för att se över de statliga insatserna för fritidsfisket. I betänkandet (SOU 1968:13) Fritidsfisket föreslogs en allmän fiskevårdsavgift på 10 kronor per år. Flertalet remissinstanser avstyrkte förslaget. Inte heller regeringen biträdde det.

1973 års fiskevattensutredning föreslog i betänkandet (SOU 1978:75) Fiska på fritid att en fiskevårdsavgift på 20 kronor per år skulle införas. Den skulle betalas av alla fritidsfiskare äldre än 15 år. Förslaget om en allmän fiskevårdsavgift avvisades, bl.a. med hänvisning till att kostnaderna för administration, kontroll och tillsyn var svåra att beräkna (prop. 1980/81:153). I stället infördes fr.o.m. budgetåret 1981/82 ett särskilt anslag Bidrag till fiskevård m.m. som disponeras av Fiskeriverket.

Under 1980-talet framfördes krav på införande av en allmän fiskevårdsavgift ett flertal gånger i riksdagsmotioner vilka samtliga dock avslogs.

År 1991 utreddes förutsättningarna för att införa en allmän fiskevårdsavgift och effekterna av en sådan avgift. Utredningens betänkande blev inte föremål för remissbehandling och riksdagen beslutade efter förslag i 1992 års budgetproposition (prop. 1991/92:100, bet. 1991/92:JoU12, rskr. 1991/92:212) att någon allmän fiskevårdsavgift inte skulle införas. Motionskrav följande år föranledde ingen ändring av denna inställning.

Frågan om en allmän fiskevårdsavgift blev åter aktuell i och med utredningen om fiskerinäringens utvecklingsmöjligheter. I slutbetänkandet Svenskt fiske (SOU 1993:103) framhölls att utredningen inte såg någon annan möjlighet att finansiera nödvändiga fiskevårdsåtgärder än genom en allmän fiskevårdsavgift. I en på betänkandet grundad proposition (prop. 1993/94:158) uttalade regeringen att den för närvarande inte var beredd att ändra sin inställning till en allmän fiskevårdsavgift. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag (bet. 1993/94:JoU24, rskr. 1993/94:274).

Regeringen beslutade år 1994 att uppdra åt en särskild utredare att lämna förslag till en allmän fiskevårdsavgift. Utredaren redovisade den 9 januari 1995 uppdraget i rapporten Utformning av en allmän fiskevårdsavgift. En på betänkandet grundad proposition (prop. 1994/95:231) förelades riksdagen, men drogs tillbaka.

Regeringen beslutade den 21 december 2000 att förordna en särskild utredare med uppgift att utreda konsekvenserna av det fria handredskapsfisket. Utredaren redovisade den 14 november 2001 uppdraget i betänkandet Utvärdering av det fria handredskapsfisket (SOU 2001:82). I betänkandet läggs ett förslag fram om införande av en fiskevårdsavgift. Uppdraget har inte föranlett någon lagstiftning.

Uppdraget

I en rad utredningar har olika förslag lagts fram om fiskevårdens finansiering. Vid beredning av de olika förslagen har en allmän uppfattning om att det föreligger ett behov av ökade insatser för fiskevård kunnat konstateras. Emellertid har invändningar rests mot utformningen av de olika förslagen om fiskevårdens finansiering. Bl.a. har möjligheten att enligt förslagen få acceptans för avgiften hos den grupp människor som skall betala fiskevårdsavgiften ifrågasatts. Finansieringen av fiskevården har således inte

fått någon definitiv lösning. Det finns emellertid ett stort och ökande behov av fiskevård som inte tillgodosetts på grund av medelsbrist. En allmän fiskevårdsavgift av någon form klagör också att fiskeresursen är begränsad och därmed sårbar och således måste vårdas för att kunna bevaras och vara allmänt tillgänglig. Det är därför angeläget att pröva nya vägar för att få till stånd en hållbar modell för finansiering av fiskevården i Sverige.

En särskild utredare tillkallas därför med uppdrag att göra en genomgång av modeller för fiskevårdens finansiering som tillämpas i andra länder. I detta sammanhang skall den modell som tillämpas i USA särskilt uppmärksammas. Utredaren skall analysera och ge förslag på hur en modell av detta slag skulle kunna organiseras. I sitt arbete skall utredaren särskilt fokusera på möjligheten att genomföra en förhandlad branschöverenskommelse om fiskevårdens finansiering. När det gäller huvudmannaskapet för förvaltning av influtna medel i en sådan modell skall utredaren fästa uppmärksamhet på konstruktionen av Stiftelsen Håll Sverige Rent. Utredaren skall därför i sitt arbete föra samtal med berörda parter och undersöka möjligheterna att förhandla fram en lösning som definierar ansvarsfördelning, åtaganden och organisationsformer. Det offentliga åtagandet skall inte utökas. Utredaren skall särskilt undersöka om det är möjligt att samarbeta med någon befintlig branschorganisation och om möjligt träffa avtal om administrativa frågor. I sitt arbete skall utredaren även beakta avgränsningen mellan skatt och avgift.

Vid behov skall utredaren med utgångspunkt i en sammanställning och utvärdering av tidigare gjorda utredningar ge en samlad bild av andra modeller som kan finnas för att införa en allmän fiskevårdsavgift.

Utredaren skall även undersöka om en eventuell skyldighet att betala fiskevårdsavgift skulle behöva avgränsas. Det kan exempelvis avse vilka som kan omfattas av betalningsskyldigheten eller om det kan behövas för vissa områden. Utredaren skall även ge förslag till hur frågor kring samverkan skall lösas. Utredaren skall i det sammanhanget analysera vilka de olika aktörerna inom området är samt ge förslag till former för samverkan kring olika insatser. Eventuella förslag om statliga insatser skall åtföljas av förslag till finansiering. Utgångspunkten skall vara att det inte finns utrymme för nya statliga utgifter.

Fiskevården bör bl.a. inriktas mot att bilda och ombilda fiskevårdsområden, att bevara och restaurera fiskbestånden och

deras livsmiljö och i förekommande fall restaurera skadade miljöer och bestånd samt inbegripa tillsyn och information.

Ambitionen skall vara att en modell för fiskevårdens finansiering kan införas fr.o.m. den 1 januari 2006.

Utredaren skall lämna förslag på de författningsändringar som kan motiveras av de förslag som lämnas.

Utredaren skall i sitt arbete särskilt beakta de administrativa konsekvenserna för näringslivet och skall utforma förslag så att företagens administrativa kostnader hålls så låga som möjligt.

Det står utredaren fritt att ta upp sådana frågor inom ramen för uppdraget som blir aktuellt under utredningsarbetet och som kan antas vara av betydelse i sammanhanget.

Utredningsarbetet

Uppdraget skall genomföras med utgångspunkt i tidigare utredningar och efter samråd med berörda organisationer, myndigheter och andra intressenter. Utredaren skall, vad gäller redovisningen av förslagets konsekvenser för små företag, samråda med Näringslivets regelnämnd.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa uppdraget senast den 1 april 2005.

(Jordbruksdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om
fiskevårdens finansiering (Jo 2004:06)**

**Dir
2005:27**

Beslut vid regeringssammanträde den 3 mars 2005

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 30 september 2004 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag på hur fiskevården skall finansieras i framtiden. Samma dag förordnade chefen för Jordbruksdepartementet f.d. landshövdingen Gösta Gunnarsson till särskild utredare. Enligt direktiven (2004:133) skall uppdraget redovisas till regeringen senast den 1 april 2005.

Utredningstiden förlängs, vilket innebär att utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 1 oktober 2005.

(Jordbruksdepartementet)

Statistiska centralbyrån – skattning av antal fiskande

Samtliga skattningar som redovisats är behäftade med en viss osäkerhet på grund av olika felkällor som uppkommer i undersökningen. Osäkerhetskällorna uppkommer genom att exempelvis endast ett urval undersökts (urvalsfel), svar saknas från personer som ingått i urvalet (bortfallsfel) och frågor och svar kan ha missuppfattats vilket leder till felklassificeringar (mätfel).

För att göra en bedömning av felens betydelse skiljer man mellan slumpmässiga och systematiska fel. Slumpmässiga fel orsakar en slumpmässig osäkerhet – ”felmarginal” – hos resultaten. Systematiska fel påverkar (snedvrider) resultaten i en viss riktning vilket leder till en överskattning eller underskattning.

Den slumpmässiga osäkerheten som beror på urvalsfel och slumpmässiga mätfel kan uttryckas i form av ett konfidensintervall, som beräknas med hjälp av skattningens medelfel. Ett 95-procentigt konfidensintervall för en skattning bildas genom:

$$\text{skattning} \pm 1,96 \times (\text{medelfelet för skattningen})$$

Talet 1,96 motsvarar konfidensgraden 95 procent. Med ett 95-procentigt konfidensintervall menas att det sanna värdet i 95 fall av 100 ligger inom dess gränser, om andra fel än slumpfel är försumbara. Det är praxis att tillämpa 95-procentiga konfidensintervall när man uttalar sig om statistiskt säkerställda skillnader. I denna rapport redovisas ett approximativt 95-procentigt konfidensintervall till samtliga skattningar.

Ur tabellen kan man utläsa att antalet fritidsfiskare i åldern 18-74 år som har fiskat vid kusten och/eller de stora sjöarna de senaste 12 månaderna var 884 000 \pm 62 000. Detta innebär att det sanna värdet i 95 fall av 100 ligger inom intervallet 822 000–946 000.

I de fall då konfidensintervallet till stor del överlappar varandra kan man dra slutsatsen att det inte finns några signifikanta skillnader. Det vill säga skillnaden i punktskattningen kan lika gärna bero på ”slumpen”.

Bortfall och mätfel är vanligtvis de felkällor som i första hand orsakar systematiska fel. SCB har ingen specifik uppfattning om eventuella mätfels omfattning eller effekter för denna undersökning.

Siffrorna i tabellen har hämtats från undersökningen Fiske 2005 som gjorts i samarbete mellan Fiskeriverket och Statistiska centralbyrån (SCB).

Antal fritidsfiskare 18-74 år

| | Totalt antal fritidsfiskare | därav antal fiskare som fiskat de senaste 12 månaderna vid |
|--------------------------|-----------------------------|--|
| | | Kusten och sjöarna |
| Fritidsfiskare | 2 984 000 ± 91 000 | 884 000 ± 62 000 |
| Aktiv fritidsfiskare | | 506 000 ± 48 000 |
| därav aktiv sportfiskare | | 363 000 ± 41 000 |
| aktiv husbehovsfiskare | | 60 000 ± 17 000 |
| aktiv generalist | | 84 000 ± 21 000 |
| Ej aktiv fritidsfiskare | | 378 000 ± 44 000 |

Aktiv fiskare = har fiskat mer än 5 dagar under de senaste 12 månaderna (2004)

Sportfiskare = fiskar huvudsakligen med handredskap

Husbehovsfiskare = fiskar huvudsakligen med garn/nät, tina/bur och liknande redskap

Generalist = fiskar med både handredskap och andra redskap

Ej aktiv fritidsfiskare = är intresserad av fiske men har fiskat högst 5 dagar de senaste 12 månaderna

Statens offentliga utredningar 2005

Kronologisk förteckning

1. Radio och TV i allmänhetens tjänst. Riktlinjer för en ny tillståndspanning. Ku.
2. Radio och TV i allmänhetens tjänst. Finansiering och skatter. Ku.
3. Sveriges tillträde till 1995 års Unidroitkonvention om stulna eller olagligt utförda kulturföremål. Ku.
4. Liberalisering, regler och marknader. + Bilagor. N.
5. Postmarknad i förändring. N.
6. Säkert inläst?
En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004. Ju.
7. Försvarsfastigheter – information till riksdagen och effektiv lokalförsörjning. Fi.
8. Behov av rörlig ledningsstödsresurs. Fö.
9. KRUT
Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel. UD.
10. Handla för bättre klimat.
Från införande till utförande. M.
11. Välfärdsverksamhet för sjömän. N.
12. Bokpriskommissionens slutrapport.
Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter. U.
13. Lördagsdistribution av dagstidningar. U.
14. Effektivare handläggning av anknyningsärenden. UD.
15. Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare. UD.
16. Reformerat system för insättningsgarantin. Fi.
17. Vem får jaga och fiska?
Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen. Jo.
18. Prospektansvar. Fi.
19. Beskattningen vid omstruktureringar enligt fusionsdirektivet. Fi.
20. Konsumentskydd vid modemkapning. Ju.
21. Vinstandelar. Fi.
22. Nya upphandlingsregler. Fi.
23. en BRASkatt? – beskattning av avfall som förbränns. Fi.
24. Arbetslivsriktad rehabilitering.
Framtida organisation för Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. N.
25. Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid. S.
26. Mobil med bil. Ett nytt synsätt på bilstöd och färdtjänst. + Bilaga, lättläst och Daisy. S.
27. Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering. Jo.
28. Dubbel bosättning för ökad rörlighet. Fi.
29. Storstad i rörelse.
Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal. Ju.
30. Lagen om byggfelsförsäkring.
En utvärdering. M.
31. Stödet till utbildningsvetenskaplig forskning. U.
32. Regeringens stabsmyndigheter. Fi.
33. Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden. M.
34. Socialtjänsten och den fria rörligheten. S.
35. Krav på kassaregister Effektivare utredning av ekobrott. Fi.
36. På väg mot ... En hållbar landsbygdsutveckling. Jo.

37. Tolkutbildning – nya former för nya krav. U.
38. Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. Ju.
39. Skog till nytta för alla? N.
40. Rätten till mitt språk
Förstärkt minoritetsskydd. Ju.
41. Bortom Vi och Dom.
Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering. Ju.
42. Säker information. Förslag till informationssäkerhetspolitik. Fö.
43. Vårdnad – Boende – Umgänge
Barnets bästa, föräldrars ansvar.
Del A + B. Ju.
44. Smiley: Hygien och redlighet i livsmedelshanteringen. Jo.
45. Säkra förare på moped, snöskoter och terränghjulning. N.
46. Bättre arbetslivsriktad rehabilitering.
En fusion mellan Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. N.
47. Kärnavfall – barriärerna, biosfären och samhället. M.
48. Ett utvecklat resurstilddelningssystem för högskolans grundutbildning. U.
49. Unionsmedborgares rörlighet inom EU. UD.
50. Arbetskraftsinvandring till Sverige – befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick. N.
51. Bilen, Biffen, Bostaden. Hållbara laster – smartare konsumtion. Jo.
52. Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll – för en högre och jämnare kvalitet. Jo.
53. Beskattning när tillgångar värderas till verkligt värde. Fi.
54. Framtidens kriminalvård. Del 1+2. Ju.
55. Bättre inomhusmiljö. M.
56. Det blågula glashuset.
– strukturell diskriminering i Sverige. Ju.
57. Enhetlig eller differentierad mervärdes-skatt? + Bilagedel. Fi.
58. Ny reglering av offentliga uppköps-erbjudanden. Ju.
59. Miljöbalken; miljökvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter. M.
60. Efter flodvågen – det första halvåret. Fö.
61. Personuppgifter för samhällets behov. Fi.
62. Anpassning av radio- och TV-lagen till den digitala tekniken. U.
63. Tryggare leveranser. Fjärrvärme efter konkurs. N.
64. en BRASKatt! – beskattning av avfall som deponeras. Fi.
65. Registerkontroll av personal vid hem för vård eller boende som tar emot barn eller unga. S.
66. Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål. + Forskarrapporter.
+ Sammanfattning N.
67. Energideklarationer.
Metoder, utformning, register och expertkompetens. M.
68. Regionala stimulansåtgärder inom skatteområdet. Fi.
69. Sverige inifrån.
Röster om etnisk diskriminering. Ju.
70. Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning. Ju.
71. Informationssäkerhetspolitik.
Organisatoriska konsekvenser. Fö.
72. Alkolås – nyckel till nollvisionen. N.
73. Reformerad föräldraförsäkring.
Kärlek Omvårdnad Trygghet.
+ Bilagor. S.
74. Nytt djurhälsoregister – bättre nytta och ökad säkerhet. Jo.
75. Hundgöra – att göra hundar som gör nytta. Jo.
76. Fiskevårdens finansiering. Jo.

Statens offentliga utredningar 2005

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Säkert inläst?

En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004. [6]

Konsumentskydd vid modemkapning. [20]
Storstad i rörelse.

Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal. [29]

Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. [38]

Rätten till mitt språk

Förstärkt minoritetsskydd. [40]

Bortom Vi och Dom.

Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering. [41]

Vårdnad – Boende – Umgänge.

Barnets bästa, föräldrars ansvar.

Del A + B. [43]

Framtidens kriminalvård. Del 1+2. [54]

Det blågula glashuset.

– strukturell diskriminering i Sverige. [56]

Ny reglering av offentliga uppköps-
erbjudanden. [58]

Sverige inifrån.

Röster om etnisk diskriminering. [69]

Polisens behov av stöd i samband med
terrorismbekämpning. [70]

Utrikesdepartementet

KRUT

Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel. [9]

Effektivare handläggning av anknytnings-
ärenden. [14]

Familjeåterförening och fri rörlighet för
tredjelandsmedborgare. [15]

Unionsmedborgares rörlighet inom EU.
[49]

Försvarsdepartementet

Behov av rörlig ledningsstödsresurs. [8]

Säker information. Förslag till informations-
säkerhetspolitik. [42]

Efter flodvågen – det första halvåret. [60]

Informationssäkerhetspolitik.

Organisatoriska konsekvenser. [71]

Socialdepartementet

Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid.
[25]

Mobil med bil. Ett nytt synsätt på bilstöd
och färdtjänst. + Bilaga, lättläst och
Daisy. [26]

Socialtjänsten och den fria rörligheten. [34]

Registerkontroll av personal vid hem
för vård eller boende som tar emot barn
eller unga. [65]

Reformerad föräldraförsäkring.

Kärlek Omvårdnad Trygghet. + Bilagor.
[73]

Finansdepartementet

Försvarsfastigheter – information till
riksdagen och effektiv lokalförsörjning.
[7]

Reformerat system för insättnings-
garantin. [16]

Prospektansvar. [18]

Beskattningen vid omstruktureringar enligt
fusionsdirektivet. [19]

Vinstandelar. [21]

Nya upphandlingsregler. [22]

en BRASKatt? – beskattning av avfall som förbränns. [23]
Dubbel bosättning för ökad rörlighet. [28]
Regeringens stabsmyndigheter. [32]
Krav på kassaregister Effektivare utredning av ekobrott. [35]
Beskattning när tillgångar värderas till verkligt värde. [53]
Enhetlig eller differentierad mervärdes-skatt? + Bilagedel. [57]
Personuppgifter för samhällets behov. [61]
en BRASKatt! – beskattning av avfall som deponeras. [64]
Regionala stimulansåtgärder inom skatteområdet. [68]

Utbildnings- och kulturdepartementet

Radio och TV i allmänhetens tjänst.
Riktlinjer för en ny tillståndperiod. [1]
Radio och TV i allmänhetens tjänst.
Finansiering och skatter. [2]
Sveriges tillträde till 1995 års Unidroit-konvention om stulna eller olagligt utförda kulturföremål. [3]
Bokpriskommissionens slutrapport.
Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter. [12]
Lördagsdistribution av dagstidningar. [13]
Stödet till utbildningsvetenskaplig forskning. [31]
Tolkutbildning – nya former för nya krav. [37]
Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning. [48]
Anpassning av radio- och TV-lagen till den digitala tekniken. [62]

Jordbruksdepartementet

Vem får jaga och fiska?
Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen. [17]
Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering. [27]
På väg mot ... En hållbar landsbygdsutveckling. [36]
Smiley: Hygien och redlighet i livsmedels-hanteringen. [44]
Bilen, Biffen, Bostaden. Hållbara laster – smartare konsumtion. [51]

Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll – för en högre och jämnare kvalitet. [52]
Nytt djurhälsoregister – bättre nytta och ökad säkerhet. [74]
Hundgöra – att göra hundar som gör nytta. [75]
Fiskevårdens finansiering. [76]

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

Handla för bättre klimat.
Från införande till utförande. [10]
Lagen om byggfelsförsäkring.
En utvärdering. [30]
Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden. [33]
Kärnavfall – barriärerna, biosfären och samhället. [47]
Bättre inomhusmiljö. [55]
Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter. [59]
Tryggare leveranser. Fjärrvärme efter konkurs. [63]
Energideklarationer.
Metoder, utformning, register och expertkompetens. [67]

Näringsdepartementet

Liberalisering, regler och marknader. [4]
Postmarknad i förändring. [5]
Välfärdsverksamhet för sjömän. [11]
Arbetslivsinriktad rehabilitering.
Framtida organisation för Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. [24]
Skog till nytta för alla? [39]
Säkra förare på moped, snöskoter och terränghjuling. [45]
Bättre arbetslivsinriktad rehabilitering. En fusion mellan Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. [46]
Arbetskraftsinvandring till Sverige – befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick. [50]
Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål. + Forskarrapporter.
+ Sammanfattning. [66]
Alkolås – nyckel till nollvisionen. [72]