

Fiskevårdens finansiering

*Betänkande
av Utredningen om fiskevårdens finansiering*

Stockholm 2005



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2005:76

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

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av XGS Grafisk Service
Stockholm 2005

ISBN 91-38-22423-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Jordbruksdepartementet

Regeringen beslutade den 30 september 2004 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag om hur fiskevården skall finansieras i framtiden (dir. 2004:133).

Samma dag förordnade chefen för Jordbruksdepartementet f.d. landshövdingen Gösta Gunnarsson till särskild utredare. Att som experter biträda utredningen förordnades fr.o.m. den 1 januari 2005 avdelningsdirektören Bo Bengtsson, länsfiskekonsulenten Martin Engström, förbundsordföranden Anders Gustafsson, enhetschefen Anna Helena Lindahl, generalsekreteraren Stefan Nyström, departementsrådet Tommie Sjöberg och departementssekreteraren Tico Söderlindh samt fr.o.m. den 8 mars 2005 förbundsordföranden Reine Johansson. Vid utredningens möten har ombudsmannen Anders Carlberg deltagit i Reine Johanssons ställe.

Hovrättsassessorn Martin Andersson anställdes som sekreterare i utredningen fr.o.m. den 15 november 2004. Som biträdande sekreterare anställdes fr.o.m. den 1 november 2004 avdelningsdirektören Martin Rydgren.

Den 3 mars 2005 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv (dir. 2005:27).

Utredningen har antagit namnet Utredningen om fiskevårdens finansiering.

Utredningen överlämnar härmed sitt betänkande Fiskevårdens finansiering (SOU 2005:76). Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i oktober 2005

Gösta Gunnarsson

/Martin Andersson
Martin Rydgren

Innehåll

Sammanfattning	11
Författningsförslag	29
1 Utredningsuppdraget	37
1.1 Direktiven.....	37
1.2 Utredningsarbetet.....	37
2 Fiskevård och fritidsfiske	39
2.1 Inledning.....	39
2.2 Vad är fiskevård?	39
2.3 Allmänt och enskilt vatten och rätten att fiska.....	42
2.4 Vem har ansvaret för fiskevården?.....	44
2.5 Lagen om fiskevårdsområden.....	45
2.6 Fiskevården behöver förstärkas	47
2.7 Yrkesfiske och fritidsfiske.....	50
2.8 Fritidsfiskets omfattning.....	52
3 Den svenska fiskevårdens finansiering	55
3.1 Inledning.....	55
3.2 Fiskevårdsanslaget.....	55
3.2.1 Inledning	55

3.2.2	Utvecklingen under 1980- och 1990-talen	56
3.2.3	Anslaget under senare år.....	57
3.2.4	Vad används fiskevårdsanslaget till?	59
3.3	Kalkningsanslaget.....	62
3.3.1	Inledning.....	62
3.3.2	Utvecklingen under 1980- och 1990-talen	62
3.3.3	Anslaget under senare år.....	63
3.3.4	Biologisk återställning i kalkade vatten	65
3.4	Fiskeavgifter m.m.....	66
3.4.1	Särskild fiskeavgift enligt 6 kap. 5 § vattenverksamhetslagen	66
3.4.2	Allmän fiskeavgift enligt 6 kap. 6 § vattenverksamhetslagen	68
3.4.3	Flottgodsmedel m.m.....	69
3.4.4	Villkorsmedel	69
3.5	EU:s strukturfonder.....	70
3.5.1	Strukturfondsmålen	70
3.5.2	Fonden för fiskets utveckling	71
3.5.3	Insatsområden	71
3.6	Övrig statlig finansiering	72
3.7	Behovet av ytterligare finansiering.....	73
3.8	Tidigare förslag om finansiering.....	74
3.8.1	Inledning.....	74
3.8.2	Fritidsfisket (SOU 1968:13)	74
3.8.3	Fiska på fritid (SOU 1978:75)	75
3.8.4	Införandet av det fria handredskapsfisket	75
3.8.5	1991 års utredningsrapport.....	76
3.8.6	Svenskt fiske (SOU 1993:103).....	77
3.8.7	1995 års utredningsrapport.....	77
3.8.8	Utvärdering av det fria handredskapsfisket (SOU 2001:82).....	78
3.9	Annan fiskevård än statligt finansierad fiskevård.....	79
3.10	Hur finansieras viltvården?	81
4	Fiskevårdens finansiering i andra länder	85
4.1	Inledning.....	85

4.2	Norge	85
4.3	Danmark.....	88
4.4	Finland.....	91
4.5	England och Wales.....	95
4.6	Irland	96
4.7	Nederländerna.....	97
4.8	Nya Zeeland	98
5	Fiskevårdens finansiering i USA.....	101
5.1	Bakgrund	101
5.2	Skatteregleringen.....	102
5.3	Det federala systemets intäkter.....	105
5.4	Fördelningsregleringen.....	105
5.5	Det federala systemets utgifter	107
5.6	Delstaternas intäkter från fiskelicenser	108
5.7	Det amerikanska systemet har varit framgångsrikt	109
6	En svensk redskapsmodell.....	111
6.1	Inledning.....	111
6.2	Fiskeredskapsbranschen	112
6.2.1	Branschorganisation	112
6.2.2	Beräkning av fiskeredskapsbranschens potentiella bidrag till finansieringen.....	113
6.3	Bensinbranschen	116
6.3.1	Branschorganisation	116
6.3.2	Beräkning av bensinbranschens potentiella bidrag till finansieringen	117
6.4	Båt- och båtmotorbranschen.....	119
6.4.1	Branschorganisation	119
6.4.2	Beräkning av båtbranschens potentiella bidrag till finansieringen.....	119

6.5	Fisketurismbranschen	121
6.5.1	Branschorganisation.....	121
6.5.2	Beräkning av fisketurismens potentiella bidrag till finansieringen	122
6.6	En avtalsreglerad redskapsmodell.....	123
6.6.1	Inledning.....	123
6.6.2	Fiskeredskapsbranschens inställning	124
6.6.3	Bensinbranschens inställning	125
6.6.4	Båtbranschens inställning	126
6.6.5	Fisketurismbranschens inställning.....	126
6.6.6	Slutsatser.....	126
6.7	En statligt reglerad redskapsmodell	129
6.7.1	Inledning.....	129
6.7.2	Vilka produkter bör omfattas?	129
6.7.3	Skatt eller avgift?	135
6.7.4	Hur stora intäkter ger en skatt på sportfiskeredskap?	140
7	Fiskevårdsavgift.....	143
7.1	En mer eller mindre allmän fiskevårdsavgift.....	143
7.2	Hur bör avgiftsskyldigheten avgränsas?	144
7.2.1	Inledning.....	144
7.2.2	Bör avgiftsskyldighet gälla oavsett ålder?	144
7.2.3	Bör alla kategorier av fiskande betala avgift?.....	146
7.2.4	Bör avgiftsskyldigheten gälla fiske i allt vatten?	148
7.2.5	Bör avgiftsskyldighet gälla innehavare av enskild fiskerätt vid fiske i eget vatten?.....	159
7.2.6	Bör avgiften vara differentierad?	161
7.3	Avgiftens storlek	162
7.4	Hur stora intäkter kan en fiskevårdsavgift antas ge?	163
8	Redskapsskatt eller fiskevårdsavgift?	165
8.1	Inledning.....	165
8.2	För- och nackdelar med de två lösningarna.....	166
8.3	En fiskevårdsavgift ger större intäkter.....	168

8.4	Kostnaderna för administration är likvärdiga	170
8.5	Avgift, skatt och specialdestinering.....	171
8.6	Slutsatser.....	174
9	Hantering av intäkterna.....	177
9.1	Inledning.....	177
9.2	Administration, information och uppbörd	177
9.2.1	Vem skall vara huvudman?	177
9.2.2	Uppbörd och administration	178
9.2.3	Information och marknadsföring.....	181
9.3	Register	182
9.4	Hur intäkterna skall ställas till fiskevårdens förfogande	184
9.4.1	Verksamheten bör inte redovisas på statsbudgeten	184
9.4.2	En fiskevårdsfond bör bildas.....	188
9.4.3	Förvaltning av fiskevårdsfonden.....	189
9.5	Beslut om fördelning av fondens medel	189
9.5.1	Inledning	189
9.5.2	Beslut på central nivå.....	190
9.5.3	Beslut på regional nivå.....	194
9.5.4	Huvudman för avgiftsfinansierade fiskevårdsprojekt	196
9.6	Sanktioner.....	197
10	Till vad skall fiskevårdsmedlen användas?.....	201
10.1	Inledning.....	201
10.2	Dagens fiskevårdsarbete	202
10.2.1	Fiskevårdsarbetets inriktning.....	202
10.2.2	Exempel på fiskevårdsprojekt	203
10.3	Hur skall avgiftsintäkterna användas?	206
10.3.1	I vilka vatten skall avgiftsintäkterna användas?	206
10.3.2	Bidragsnivå och medfinansiering.....	207
10.3.3	Till vilka åtgärder skall avgiftsintäkterna användas?.....	208

10.4	Till vad skall statsbudgetens fiskevårdsanslag användas?	211
10.5	Fisketillsyn.....	213
10.5.1	Fisketillsyn är god fiskevård.....	213
10.5.2	En utökad fisketillsyn	214
10.5.3	Vem skall svara för tillsynen?.....	215
11	Förslagets konsekvenser	219
11.1	Inledning.....	219
11.2	Ekonomiska konsekvenser	220
11.2.1	Verksamhetens intäkter och kostnader	220
11.2.2	Fiskeriverkets och Kammarkollegiets kostnader	221
11.2.3	Länsstyrelsernas kostnader.....	223
11.2.4	Domstolsväsendet.....	224
11.2.5	Avslutande synpunkter.....	224
11.3	Konsekvenser för småföretag och sysselsättningen.....	225
12	Författningskommentar	227
12.1	Förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787)	227
12.2	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen	228
12.3	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1996:145) med instruktion för Fiskeriverket	232
Bilaga 1	233
Bilaga 2	241

Sammanfattning

Inledning

Fiskevårdens finansiering har utretts vid många tillfällen. Bara under de senaste 15 åren har frågan om en fiskevårdsavgift tagits upp i fem utredningar; år 1991, 1993, 1995, 2001 och nu år 2005. År 1995 lade regeringen fram en proposition för riksdagen, grundad på den då aktuella utredningen. Propositionen drogs dock senare tillbaka och regeringen uttalade i samband med detta att fiskevården i stället skulle finansieras via statsbudgeten.

Redan tidigare lämnades ett anslag om cirka 4 miljoner kronor årligen till fiskevård över statsbudgeten. Sedan år 1998 har anslaget varit över 20 miljoner kronor per år för att år 2005 uppgå till 28 miljoner kronor. Detta har dock ansetts vara otillräckligt, även med beaktande av de övriga offentliga resurser som ställs till fiskevårdens förfogande i form av bl.a. statligt anslag för biologisk återställning i kalkade vatten, fiskeavgifter enligt lagen om vattenverksamhet och bidrag ur EU:s strukturfonder. Behovet av statliga fiskevårdsmedel har i utredningens direktiv beräknats till mellan 60 och 80 miljoner kronor årligen.

Eftersom det inte över statsbudgeten har anslagits medel i tillräcklig omfattning – en finansieringslösning som i och för sig skulle ha haft fördelar – har utredningen haft i uppdrag att se över och lämna förslag om fiskevårdens framtida finansiering. Utredningen har i enlighet med uppdraget särskilt uppmärksammat den modell som tillämpas i USA, med en skatt som tas ut vid försäljning av bl.a. fiskeredskap. I det sammanhanget har undersökts möjligheterna att nå en branschöverenskommelse om uttag av fiskevårdsmedel i samband med försäljning av fiskeredskap m.m. Utredningen har dessutom utrett frågan om en fiskevårdsavgift. Slutsatsen är att en sådan avgift bör införas. Ett system med fiskevårdsavgift bör enligt utredningens uppfattning kunna införas den 1 januari 2007.

Fiskevårdens finansiering i USA

Den amerikanska fiskevården finansieras, i likhet med vad som gäller i de flesta andra länder vars system utredningen undersökt, huvudsakligen genom uttag av fiskevårdsavgifter eller – med en annan term – försäljning av fritidsfiskelicenser på delstatlig nivå. Det karaktäristiska för den amerikanska modellen är emellertid att det i USA därtill finns en federal finansieringsform; ett system med skatteintäkter, som är specialdestinerade till bl.a. fiskeförvaltning och fiskevård.

Det federala ”Sport Fish Restoration Program” skapades i början av 1950-talet och har sedan dess ökat i omfattning. År 2004 genererade det federala systemet intäkter om cirka 460 miljoner USD. Den största andelen av intäkterna används just till fiskevård och fiskeförvaltning, men även t.ex. sjösäkerhets- och båttillgänglighetsinsatser finansieras genom systemet. Det är viktigt att framhålla att det amerikanska fiskevårdssystemet således omfattar även annat än vad som i Sverige avses med fiskevård.

Av de medel som används till fiskevård och fiskeförvaltning lämnas det mesta som bidrag till delstaterna enligt en på förhand given fördelningsnyckel, för delstaterna att distribuera vidare till olika fiskevårdsprojekt. Av de 468 miljoner USD som skulle fördelas under år 2004 (motsvarar 2003 års intäkter) fördelades 280 miljoner USD till delstaterna.

Det federala amerikanska fiskevårdssystemet har fem intäktskällor, nämligen:

- Skatt på sportfiskeutrustning,
- Skatt på motorbåtsbränsle,
- Skatt på bränsle för småmotorer (gräsklippare, motorsågar m.m.),
- Tull på fiskeutrustning och fritidsbåtar, och
- Ränta

Av intäkterna om 460 miljoner USD under år 2004 härrörde endast 103 miljoner USD från skatten på sportfiskeutrustning. I övrigt kom inte mindre än 239 miljoner USD från skatten på motorbåtsbränsle och 73 miljoner USD från skatten på bränsle för småmotorer. Tull på fiskeutrustning och fritidsbåtar gav upphov till 40 miljoner USD och ränteintäkterna var 5 miljoner USD.

Den ansvariga amerikanska myndigheten – ”U.S. Fish & Wildlife Service” – anger att den främsta förklaringen till framgångarna för

det amerikanska fiskevårdssystemet inte är den federala finansieringen i sig. I stället är den viktigaste faktorn det förhållandet att den federala lagstiftningen ”The Dingell-Johnson Sport Fish Restoration Act” ställer krav på att delstaterna använder intäkterna från försäljningen av sina egna fiskelicenser endast till fiskeförvaltning och fiskevård. I annat fall kan delstaten inte komma i fråga för bidrag från den federala ”Aquatic Resources Trust Fund”. Detta krav har enligt den amerikanska myndigheten säkerställt att mellan två och fyra gånger så höga intäkter som de federala skatterna gett upphov till har förbehållits fiskevården.

En avtalsreglerad redskapsmodell är för närvarande inte möjlig

Utredningen har haft i uppdrag att utreda förutsättningarna för ett svenskt system i likhet med det amerikanska, i vilket fiskevårdsmedlen genereras från försäljning eller import av t.ex. sportfiskeutrustning, drivmedel och båtutrustning. Med anledning av direktivens utformning har utredningen i första hand undersökt möjligheten att införa en sådan finansieringsmodell på frivillig väg, genom ett branschavtal (en avtalsreglerad redskapsmodell). Utredningen har därför sammanträtt eller på annat sätt varit i kontakt med flera branschorganisationer och företag. Av dessa kontakter har framgått att det – i vart fall för närvarande – saknas förutsättningar för att införa en avtalsreglerad redskapsmodell.

Visserligen har sportfiskeredskapsbranschen i grossistledet i princip förklarat sig vara positiv till att fiskevården delvis finansieras genom ett uttag av en frivillig avgift vid försäljningen av branschens produkter. SPOFA Spöfiske (en branschorganisation för svenska spöfiskedistributörer) samt Fladen Fishing AB och Svendsen Sport A/S (de två största aktörerna på den svenska marknaden som står utanför SPOFA) har dock ställt i sig rimliga krav på uppslutningen kring en sådan branschöverenskommelse. Från vissa håll har kraven gått ut på att ingen skall kunna sälja sportfiskeutrustning på den svenska marknaden utan att betala den avtalade avgiften och att avgiftsbasen måste breddas utanför sportfiskeredskapsbranschen för att systemet skall bli rättvist och rimligt. Enligt utredningens bedömning är det endast genom lagstiftning som en påлага kan träffa samtliga sportfiskeredskap som säljs i Sverige.

Att bredda basen för uttaget av en frivillig avgift utanför sportfiskeredskapsbranschen har inte heller visat sig vara möjligt. Med anledning av att det amerikanska systemet omfattar bl.a. drivmedel och båtar har utredningen sammanträtt med Svenska Petroleum Institutet (SPI), oljebolagens branschorganisation i Sverige, och Båtbranschens Riksförbund (SweBoat), en intresseorganisation för båtbranschen. Av olika, i sig förståeliga, skäl har de båda organisationerna ställt sig negativa till att bidra till finansieringen av fiskevården genom en pålaga på de produkter de företräder. Branschorganisationen för Sveriges Fisketurismföretagare (SeFF) har lämnat samma besked i fråga om att lägga en frivillig avgift på fisketuristiska tjänster.

Med hänsyn härtill saknas det för närvarande förutsättningar för att införa en avtalsreglerad redskapsmodell. Utredningen vill dock framhålla att ett avtal avseende endast sportfiskeredskapsbranschen möjligen kan bli verklighet i framtiden, eftersom stora delar av den i princip ser positivt på att medverka till att finansiera fiskevården.

Om en branschöverenskommelse hade omfattat även t.ex. olje- och båtbranscherna skulle den ha haft potential att generera omfattande intäkter till fiskevården. Ett eventuellt framtida avtal endast inom sportfiskeredskapsbranschen kan dock inte ge tillräckligt stora intäkter för att på egen hand finansiera den svenska fiskevården. Enligt utredningens bedömning skulle en sådan överenskommelse kunna ge maximalt cirka 26 miljoner kronor per år. I direktiven uppskattas behovet av fiskevårdsmedel till 60–80 miljoner kronor årligen. Även om 26 miljoner kronor således inte är tillräckligt, skulle dock ett eventuellt avtal uppenbarligen innebära ett värdefullt tillskott till finansieringen av den svenska fiskevården.

En statligt reglerad redskapsmodell skulle kunna vara en tänkbar lösning...

Inledning

Eftersom det för närvarande inte är möjligt att genom ett branschavtal åstadkomma en finansieringslösning lik den amerikanska redskapsmodellen har utredningen även belyst frågan om en statligt reglerad redskapsmodell, d.v.s. ett system genom vilket staten avgifts- eller skattebelägger produkter som t.ex. sportfiskeredskap,

drivmedel, fritidsbåtar och fisketuristiska tjänster. Frågor som i detta sammanhang blir aktuella att besvara är vilka produkter som borde omfattas av en statlig pålaga, hur pålagan skulle kategoriseras i statsrättsligt hänseende och hur stora intäkter den skulle kunna generera. När man överväger att införa en statlig pålaga måste man också, på ett helt annat sätt än vid en avtalsreglering, överväga om det finns ett mer lämpligt sätt att finansiera fiskevärden. Ett uppenbart alternativ, som också framhålls i direktiven, är en fiskevårdsavgift.

Sportfiskeredskap borde ingå i en eventuell, lagreglerad redskapsmodell...

När det gäller vilka produkter som skulle omfattas av en eventuell, lagreglerad redskapsmodell kan inledningsvis konstateras att det är självklart att sportfiskeredskap borde 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. Dessutom är en majoritet av företagen i sportfiskeredskapsbranschens leverantörsled positiv till att främja fiskevärden genom försäljningen av branschens produkter.

De redskap som yrkesfisket använder sig av beskattas inte i det amerikanska systemet och borde inte heller ingå i en eventuell svensk modell. Yrkesfisket skulle annars tvingas lämna ett mycket högt bidrag till fiskevärden. Den fiskevård som intäkterna möjliggör kommer dessutom endast i mindre utsträckning att ge effekter för det storskaliga yrkesfisket till havs. Eftersom det är mycket svårt att avgränsa yrkesfiskarnas från husbehovsfiskarnas mängdfångande redskap borde inte heller de sistnämnda ingå i en lagreglerad redskapsmodell. I det amerikanska systemet ingår för övrigt inte heller t.ex. fiskenät. Försäljningen av fiskenät till svenska fritidsfiskare kan dessutom antas vara av begränsad omfattning.

...men systemet borde inte omfatta drivmedel, båtar...

Vad gäller drivmedel kan konstateras att det i praktiken saknas möjlighet att i skattehänseende skilja drivmedel till fritidsbåtar från bränsle med andra användningsområden. Om drivmedel skulle ingå i en statligt reglerad redskapsmodell måste därför även bl.a. bensin som används för t.ex. personbilar omfattas av pålagan.

Den nuvarande nivån på bensinskatten är hög. Detta gör att allmänhetens acceptans för ytterligare beskattning, med specialdestinering till fiskevården, sannolikt är mycket begränsad, även om det skulle handla om endast t.ex. ett halvt öre per liter bensin.

Det framstår under alla omständigheter inte som 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 bl.a. bensin. Kopplingen mellan drivmedel och fiskevård är därmed alltför svag.

Det vore vidare en ordning som är främmande för det svenska skattesystemet att, som görs i USA, specialdestinera en del av skatten på bränsle till fiskevårdsinsatser. Ett förslag om att fiskevården som enda särintresse skulle 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. I konsekvens med detta bör det inte heller komma i fråga att skattebelägga båtar eller båtmotorer i syfte att finansiera fiskevården. Skall skatteintäkter riktas till ett så begränsat område som fiskevård, 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 fritidsbåtarna. Kopplingen mellan fritidsbåtar och fiskevård är således relativt svag. När statsmakterna valt att inte införa en båtskatt för att finansiera utgifterna ens för statens fritidsbåtsverksamhet framstår för övrigt ett förslag om en sådan skatt i syfte att finansiera fiskevården som mindre realistiskt.

...eller fisketuristiska tjänster och privata fiskekort

Att avgränsa fisketuristiska tjänster är svårt. Utredningen bedömer därför att det inte är möjligt att på ett tillfredsställande sätt reglera en skatt på sådana tjänster. Inte heller bör staten avgifts/skattebelägga de privata fiskekort som säljs för fiske i vatten där det inte råder fritt fiske; huvudsakligen i landets sötvatten fränsett de fem stora sjöarna. Ur praktisk synvinkel skulle en sådan pålaga 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.

Ur ett mer principiellt perspektiv finns också invändningar. Redan idag torde försäljningen av privata fiskekort vara fiskevårdens huvudsakliga intäktskälla. Det är genom denna försäljning som t.ex. fiskevårdsområdesföreningar främst finansierar den omfattande fiskevård som bedrivs i enskilt vatten utan frifiskerätt. Att staten skulle inkassera en del av de medel som används för privat fiskevård och omfördela 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 enskilt vatten utan frifiske svarar i första hand vattenägarna för fiskevården. Det vore därför inkonsekvent om staten skulle lägga en pålaga på fiske i dessa vatten och inte i allmänt vatten och enskilt vatten med frifiske, där statens huvudsakliga ansvar finns. Det är därtill främst i de sistnämnda vattnen som fiskevården är i behov av ytterligare finansiering.

Hur stora intäkter skulle en skatt på sportfiskeutrustning ge?

Om en statligt reglerad redskapsmodell skall införas i Sverige borde således endast sportfiskeredskap ingå i systemet. En statlig påлага på försäljningen av sådana redskap skulle i statsrättsligt hänseende vara att betrakta som en skatt och inte som en avgift. En skattenivå om 10 procent i första försäljningsledet skulle överensstämja med den amerikanska nivån. Av praktiska skäl borde en eventuell skatt tas ut just i första försäljningsledet.

Hur stora intäkter skulle en skatt kunna generera till fiskevården? Den svenska marknaden för sportfiskerelaterade produkter, som t.ex. spön, rullar, linor, drag, ekolod och flyt-overaller, kan 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.

Sannolikt skulle dock inte hela branschens omsättning komma att utgöra skatteunderlag. Vid en specificering i lag av de varor som skall beläggas med en påлага hamnar antagligen vissa produkter som säljs av fiskeredskapsgrossister utanför det skattebelagda området. Det är svårt att på detaljnivå konkretisera vad som är ett sportfiskeredskap 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. Intäkterna skulle därmed kunna förväntas uppgå till cirka 26 miljoner kronor årligen.

... men är ett sämre alternativ än en fiskevårdsavgift*Inledning*

Ett alternativ till en punktskatt på sportfiskeredskap är en fiskevårdsavgift av mer traditionellt snitt, där det är den som skall fiska – och inte den som köper t.ex. ett fiskespö – som har att betala en påлага. Detta omnämns också som ett alternativ i utredningens direktiv.

Till skillnad från frågan om en eventuell påлага på bl.a. fiskeredskap är frågan om en fiskevårdsavgift inte ny för Sverige. Som tidigare nämnts har fiskevårdens finansiering utretts tidigare vid ett stort antal tillfällen. I samtliga fall har det handlat om att utforma ett system med fiskevårdsavgift. Förslagen har därmed

haft mycket gemensamt, men har också skilt sig åt på väsentliga punkter, främst vad gäller avgränsningar av avgiftsskyldigheten. Med utgångspunkt i de tidigare förslag som har lämnats och hur dessa har mottagits har utredningen kommit fram till att följande avgränsningar bör göras om en fiskevårdsavgift införs i Sverige.

Åldersgränser och olika kategorier fiskande

Utredningen anser att det är önskvärt att unga stimuleras i sitt fiskeintresse. Man kan dessutom inte utgå från att personer under 18 år kan finansiera sina fritidsintressen med egna inkomster. Övervägande skäl talar därför för att avgiftsskyldigheten bör inträda först vid 18 års ålder. Någon övre åldersgräns bör emellertid inte gälla; även pensionärer bör således vara avgiftsskyldiga.

I enlighet med innehållet i tidigare förslag om fiskevårdsavgift bör såväl sport- som husbehovsfiskande vara skyldiga att betala avgift. Såvitt avser yrkesfiskare finns det skäl såväl för som mot att låta dem omfattas av avgiftssystemet. Främst på grund av att Sveriges Fiskares Riksförbund (SFR) tydligt uttalat att yrkesfiskare inte bör undantas från avgiftsskyldigheten väljer utredningen att föreslå att också yrkesfisket skall omfattas av avgiftssystemet.

Vilka vatten bör ett eventuellt avgiftssystem omfatta?

Vilka vatten som avgiftsskyldigheten skall omfatta är kanske den viktigaste avgränsningen att göra. Skall alla fiskevatten i landet ingå i systemet, eller bör endast fiske i vissa vatten kräva betalning av den statliga avgiften?

Det finns 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 då enklare. Å andra sidan väger flera faktorer 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 den lokala förvaltningen genom att man köper dess fiskekort. I havet och i de fem stora sjöarna – Väneren, Vättern, Mälaren, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland – är fisket idag däremot i stor utsträckning kostnadsfritt för allmänheten. Det är därför främst i dessa vatten som det saknas tillräckliga förut-

sättningar för att finansiera en god fiskevård. I andra inlandsvatten finns möjlighet till finansiering av fiskevården genom försäljning av privata fiskekort.

Till detta kommer det principiellt fördelaktiga i att staten begränsar avgiftsplikten till allmänt vatten och enskilt vatten med frifiske, d.v.s. till havet och de fem stora sjöarna. I andra fiskevatten är det vattenägarna som primärt ansvarar för fiskevården. Den principen skulle till väsentlig del gå förlorad om staten både uppbär avgifter för och anvisar fiskevårdsmedel till dessa vatten.

En viktig princip för ett avgiftssystem bör vidare vara att de vatten från vilka staten hämtar avgiftsintäkter skall komma i åtnjutande av – eller i vart fall komma i fråga för – avgiftsfinansierade fiskevårdsinsatser. Detta är nödvändigt för att få förståelse och acceptans för avgiftsuttaget. I ett system där alla landets fiskevatten avgiftsbeläggs skulle dock de allra flesta avgiftsbelagda vatten aldrig bli föremål för statligt finansierade fiskevårdsinsatser. Detta av den enkla anledningen att de är för många eller att behov av fiskevård saknas.

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

Av dessa skäl bör avgiftssystemet inte omfatta landets samtliga fiskevatten. I stället bör avgiften gälla endast för fiske i havet, vid kusten och i de fem stora sjöarna. Den bör i dessa vatten gälla oavsett om man fiskar i allmänt eller enskilt vatten och oavsett om det finns en fiskevårdsområdesförening eller samfällighetsförening som förvaltar vattnet vari man fiskar.

Att i avgiftssystemet inkludera vatten som rinner till kusten och till eller från de fem stora sjöarna, till första definitiva vandringshindret, kan tyckas vara naturligt och har ingående övervägts av utredningen. Från fiskevårdssynpunkt är dessa tillflöden på ett sådant sätt integrerade med havet och de fem stora sjöarna att detta skulle vara tilltalande i principiellt hänseende.

För dem som fiskar torde dock de definitiva vandringshindren inte överallt utgöra någon klar och lätt identifierbar 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 skulle kunna svara på frågan om fisket i ett visst vatten är avgiftspliktigt eller inte. Detta skulle naturligtvis inte vara någon tillfredsställande ordning. Dessutom är fisket inte fritt för allmänheten i dessa tillflöden, vilket skulle innebära att de som fiskar där skulle behöva betala dubbelt; dels till staten, dels till den lokala förvaltningen genom köp av fiskekort. Av dessa skäl bör de nu aktuella tillflödena inte omfattas av avgiftsskyldigheten.

Avgiftsskyldighet, avgiftens storlek och systemets intäkter

Utredningen förordar att avgiften bestäms till 200 kronor per år oavsett vilken kategori fiskande man tillhör och oavsett hur gammal man är. Som tidigare nämnts bör dock personer under 18 år helt undantas från avgiftsskyldighet. Detsamma bör gälla innehavare av enskild fiskerätt vid fiske i eget vatten. Vid sidan om årsavgiften bör det införas en möjlighet att i stället betala veckoavgift om 80 kronor. Såväl årsavgiften som veckoavgiften bör gälla under ett år respektive en vecka från den tidpunkt den som betalar har valt.

Med ledning av de uppgifter som lämnats i studien *Fiske 2005* har Statistiska centralbyrån skattat antalet fritidsfiskande mellan 18 och 74 år i havet, vid kusten och i de fem stora sjöarna under år 2004 till cirka 900 000. Med en årsavgift om 200 kronor skulle därmed, om samtliga som blir avgiftsskyldiga i det föreslagna systemet verkligen 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 följderna av detta undantag kan dock förväntas uppvägas av att även yrkesfiskare, fritidsfiskare över 74 år och utländska turistfiskare, vilka inte omfattas av skattningen om 900 000 fiskande, skall betala fiskevårdsavgift. Även om alla som är betalningsskyldiga inte skulle betala den föreskrivna avgiften, bedömer utredningen att intäkterna från en fiskevårdsavgift med god marginal bör uppfylla det i direktiven angivna behovet av fiskevårdsmedel om 60–80 miljoner kronor per år.

Fiskevårdsavgift eller punktskatt på sportfiskeredskap?

Främst med hänsyn till de förväntade intäkternas omfattning anser utredningen att det system för fiskevårdsavgift som nu har beskrivits är att föredra framför en punktskatt på sportfiskeredskap. En sådan skatt skulle inte generera större intäkter än cirka 26 miljoner kronor, vilket enligt de uppgifter som lämnats i direktiven inte är tillräckligt.

Det finns dock även andra skäl för att välja en fiskevårdsavgift i stället för en punktskatt på sportfiskeredskap. Till skillnad från en påлага på försäljningen av sådana redskap är en fiskevårdsavgift i statsrättsligt hänseende att betrakta som just en avgift och inte en skatt. Detta får bl.a. till konsekvens att intäkterna från en fiskevårdsavgift kan specialdestineras till just fiskevård; en möjlighet som i praktiken inte torde stå till buds när det gäller intäkterna från en punktskatt på sportfiskeredskap. Av flera skäl är det angeläget att intäkterna i det system utredningen föreslår kan förbehållas fiskevården och därmed att specialdestinering av intäkterna är möjlig.

Med hänvisning till det sagda bör en fiskevårdsavgift väljas framför en punktskatt på sportfiskeredskap. 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 vara möjligt att införa en fiskevårdsavgift är det därför klart att föredra att inrätta ett punktskattesystem framför att inte tillföra fiskevården ytterligare resurser överhuvudtaget.

Att kombinera en fiskevårdsavgift med ett frivilligt bidrag från fiskeredskapsbranschen skulle självfallet också vara möjligt. Som tidigare nämnts saknas det dock för närvarande förutsättningar för en branschöverenskommelse av sådant slag.

Det föreslagna fiskevårdssystemet*Uppbörd, information och register*

Av främst det skälet att myndigheten redan idag ansvarar för fiskevårdsanslaget bör Fiskeriverket stå som huvudman för avgiftssystemet. Som huvudman bör Fiskeriverket sköta uppbörden, hantera administrationen kring systemet och ha ansvaret för informationen om avgiften.

För att sköta uppbörderna på ett enkelt och smidigt sätt bör Fiskeriverket, utöver att tillhandahålla förtryckta inbetalningsblanketter hos Svensk kassaservice, efter samråd med fiskets organisationer skapa en särskild Internetlösning för betalning av fiskevårdsavgiften. Särskilt utvalda återförsäljare, som t.ex. turistbyråer och fiskeredskapsbutiker, bör genom att använda sig av denna Internetlösning kunna ta emot betalning av fiskevårdsavgiften. Webbplatsen kan med fördel användas även för att tillhandahålla annan information av intresse för fritidsfisket och därmed tjäna som en slags statlig fritidsfiskeportal. Initialt torde det dock 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. I ett senare skede är det viktigt att lägga kraft på att informera om vilka genomförda projekt avgiftsintäkterna har bidragit till och vilka effekter dessa gett.

Trots vissa fördelar är det av bl.a. kostnadsskäl inte motiverat att i ett initialskede inrätta ett register över dem som har betalat avgiften. 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 t.ex. att bli påmind om när betalning skall ske och fortlöpande få fiskerelaterad information, kan frågan behöva omprövas. Regeringen kan i sådant fall uppdra åt lämplig myndighet att undersöka förutsättningarna för att inrätta ett register.

Fiskevårdsfonden och specialdestinering av avgiftsintäkterna

Av flera skäl är det viktigt att avgiftsintäkterna specialdestineras till fiskevård och därmed att de inte anvisas över statsbudgeten. Med hänsyn till att avgiftssystemets utgifter kommer att vara helt anpassade till inkomsterna och att verksamheten således kommer att bedrivas med full kostnadstäckning bedömer utredningen att en sådan specialdestinering vid sidan av statsbudgeten är förenlig med lagen (1996:1059) om statsbudgeten.

Avgiftsintäkterna bör bilda 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 avgiften och därmed en högre

betalningsfrekvens. Inrättandet av en fiskevårdsfond står dessutom i samklang med hur man löst frågan på viltvårdens område. Fiskevårdsfonden bör förvaltas av Kammarkollegiet.

Beslut om fördelning av fondmedlen

Ett särskilt råd – fiskevårdsrådet – bör inrättas och knytas till Fiskeriverket. Det särskilda rådet bör vara det organ som fattar beslut om bidrag från fiskevårdsfonden och skall således inte fungera endast som en rådgivande församling. I rådet bör ingå Fiskeriverkets generaldirektör som ordförande. I övrigt föreslås att Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund (Sportfiskarna), Sveriges fiskevattenägareförbund (Fiskevattenägarna), Sveriges Fiskares Riksförbund (SFR), Naturvårdsverket och länsstyrelserna bör utse representanter i rådet. Dessutom bör i rådet ingå en representant för husbehovsfiskarna. 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 Sportfiskarna och Fiskevattenägarna utse vardera två representanter i rådet. Formellt bör det vara regeringen som förordnar de nio ledamöterna i fiskevårdsrådet.

Det nationella rådet kommer alltså att ha ansvaret för fördelningen av fondmedel på central nivå. En stor andel av intäkterna bör distribueras till länsstyrelserna, för dem att fördela vidare till konkreta fiskevårdsprojekt. Länsstyrelserna skall således som idag vara något av navet i den statliga fiskevårdsverksamheten. Avsikten är 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.

Fiskets organisationer måste få stor påverkan i fråga om vilka bidrag som skall ges från fiskevårdsfonden. När det gäller mer principiella överväganden 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 medelstildelningen blir omotiverat komplicerad. Att i varje län tillskapa ett beslutande organ för att hantera fondmedlen skulle innebära en alltför stor administrativ apparat. 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. Som huvudregel bör majoritetens uppfattning följas, om denna ligger inom de legala ramarna och i linje med den inriktning för fiskevårdsarbetet som det nationella rådet gett uttryck för. Det saknas anledning för utredningen att närmare precisera de regionala rådets sammansättning. Det nationella 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.

Huvudmän för avgiftsfinansierade fiskevårdsprojekt

Vem som 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 eller enskilda fiskevattenägare driver avgiftsfinansierade projekt. Vidare måste Fiskeriverket kunna stå som huvudman för bl.a. avgiftsfinansierade forskningsprojekt. Ibland kan också länsstyrelserna vara den lämpligaste huvudmannen för vissa större fiskevårdsinsatser. Länsstyrelsen bör i sådant fall hos det nationella 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.

Sanktioner

Den som fiskar i de avgiftsbelagda vattnen utan att ha betalat fiskevårdsavgift bör drabbas av en sanktionsavgift om 1 200 kronor. Detta torde enligt utredningens mening vara en lämpligare sanktion än ett bötesstraff. Någon kriminalisering bör således inte bli aktuell. En lägre sanktionsavgift bör träffa den som fiskar utan att ha med sig bevis om att betalning har skett.

Avgiftsintäkternas och fiskevårdsanslagets användning

I allt väsentligt bör avgiftsintäkterna användas till samma typ av åtgärder som fiskevårdsanslaget idag tas i bruk för. De bör inte kunna användas till att finansiera grundforskning eller annat utredningsarbete som det redan idag åligger myndigheterna att utföra. Intäkterna bör som huvudregel användas endast i de vatten som är avgiftsbelagda, d.v.s. i havet, längs kusten och i de fem stora sjöarna. Avgiftsfinansierade fiskevårdsåtgärder måste dock kunna vidtas även i tillflöden – till första definitiva vandringshindret – till kusten och de fem stora sjöarna. Dessa tillflöden är vanligen mycket viktiga från fiskevårdssynpunkt och insatser som genomförs där ger 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 dem som vidtas i de tillrinnande vattnen.

Utredningen utgår från att det nuvarande fiskevårdsanslaget kommer att finnas kvar vid sidan av fiskevårdsfonden. Stora delar av anslaget frigörs i och med det inrättade avgiftssystemet, genom att anslaget i framtiden inte i så stor utsträckning kommer att behöva tas i bruk för fiskevård i havet och i de stora sjöarna. Detta möjliggör en förbättrad fiskevård även i andra inlandsvatten, för vilka staten inte har det huvudsakliga ansvaret annat än för hotade och särskilt skyddsvärda arter.

Dessutom bör fiskevårdsanslaget användas för en ökad satsning på fisketillsyn i havet, längs kusten och i de fem stora sjöarna.

Avslutande synpunkter

Som redovisats förordar utredningen i första hand att det införs en statlig fiskevårdsavgift för fiske i havet, längs kusten och i de fem stora sjöarna. Ett sådant avgiftssystem skulle bli enkelt, tydligt och rättvist. Om detta förslag inte skulle vinna gehör, kan dock i stället en punktskatt på sportfiskeredskap inrättas. En sådan punktskatt ger emellertid inte tillräckligt stora intäkter.

Frågan om fiskevårdens finansiering har som tidigare nämnts utretts vid ett stort antal tillfällen. För- och nackdelar med olika tänkbara finansieringssystem måste nu betraktas som ordentligt och tillräckligt belysta. För det fall denna utrednings förslag inte vinner gehör måste fiskevården i stället anvisas medel i större omfattning över statsbudgeten. Med ledning av utredningens direktiv skulle f.n. ett årligt anslag om 60–80 miljoner kronor vara tillräckligt.

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om fiskelagen (1993:787) dels att det skall införas två nya paragrafer, 19 a § och 50 c §, samt närmast före 50 c § en ny rubrik av följande lydelse, dels att 51 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter för att främja fiskevården om skyldighet för den som fiskar att betala en avgift (fiskevårdsavgift) med ett belopp som regeringen bestämmer. Avgiften får avse fiske i havet, längs kusterna samt i Väneren, Vättern, Mälaren, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland.

Avgifter som avses i första stycket skall bilda en fond (fiskevårdsfonden). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om till vilka åtgärder fiskevårdsfonden skall användas och besluta i frågor om bidrag ur fonden.

*Sanktionsavgift**50 c §*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att den som överträder en föreskrift som har meddelats med stöd av 19 a § skall åläggas att betala en särskild avgift. Avgiften skall beslutas av länsstyrelsen och bestämmas till högst ettusentvåhundra kronor.

51 §

Länsstyrelsens beslut enligt denna lag eller enligt de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen får överklagas hos Fiskeriverket.

Fiskeriverkets beslut i särskilda fall meddelade enligt denna lag eller enligt bestämmelser som meddelats med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Fiskeriverkets beslut i särskilda fall meddelade enligt denna lag eller enligt bestämmelser som meddelats med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. *Fiskeriverkets beslut i fråga om bidrag ur fiskevårdsfonden får dock inte överklagas.*

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2007.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen

dels att det i 2 kap. skall införas fyra nya paragrafer; 23, 24, 25 och 26 §§, samt närmast före 23 § en ny rubrik av följande lydelse,

dels att det i 6 kap. skall införas en ny paragraf, 2 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

Fiskevårdsavgift

23 §

Den som fiskar i havet, längs kusterna samt i Vätern, Vättern, Mälaren, Hjälmaran och Storsjön i Jämtland är skyldig att betala fiskevårdsavgift. Avgiften är 200 kronor för ett år eller 80 kronor för en vecka. Fiskeriverket får meddela närmare bestämmelser om den geografiska avgränsningen av avgiftsskyldigheten.

Skyldigheten att betala fiskevårdsavgift gäller inte den som är under 18 år eller den som är innehavare av enskild fiskerätt vid fiske i eget vatten.

Fiskeriverket får för fiske av vetenskapliga eller andra särskilda skäl föreskriva eller i enskilda fall medge undantag från skyldigheten att betala fiskevårdsavgift.

24 §

Den som är skyldig att betala fiskevårdsavgift skall vid fiske medföra bevis om att avgiften har betalats. Beviset skall innehålla uppgift om den betalandes namn, personnummer och adress. Den som med stöd av 23 § andra eller tredje stycket är undantagen från avgiftsskyldighet skall vid fiske medföra bevis på sin rätt att fiska utan att betala fiskevårdsavgift.

De bevis som avses i första stycket skall på uppmaning visas för fisketillsynsman, tjänsteman vid Kustbevakningen och den som innehar fiskerätten där fisket bedrivs.

25 §

Blanketter för betalning av fiskevårdsavgift tillhandahålls genom Fiskeriverkets försorg.

Fiskevårdsavgiften betalas in till ett konto som disponeras av Kammarkollegiet. Kammarkollegiet skall bokföra influtna fiskevårdsavgifter på fiskevårdsfonden.

Fiskevårdsfonden förvaltas av Kammarkollegiet.

26 §

Fiskevårdsfonden skall i mån av tillgång på medel användas för bidrag till kostnader för sådana åtgärder som avses i 3 § förordningen (1998:1343) om stöd till fiskevården som främjar fiskevården i havet, längs kusterna

samt i Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmarens och Storsjön i Jämtland. Bidrag ur fonden får även lämnas till kostnader för administration av och information om fiskevårdsavgiften.

Bidrag får lämnas med ett belopp som motsvarar högst hela den godkända kostnaden.

Frågor om bidrag ur fiskevårdsfonden prövas av Fiskeriverket eller, efter bemyndigande av verket, av länsstyrelsen. Ett beslut om bidrag får upphävas och bidrag som lämnats ut får återkrävas om bidraget beviljats på grund av oriktig uppgift från bidragstagaren eller om denne bryter mot villkoren för bidraget.

6 kap.

2 b §

Den som överträder bestämmelserna i 2 kap. 23 § skall betala en sådan särskild avgift som avses i 50 c § fiskelagen (1993:787). Avgiften skall bestämmas till ettusentvåhundra kronor.

Den som överträder bestämmelserna i 2 kap. 24 § skall betala en sådan särskild avgift som avses i 50 c § fiskelagen (1993:787). Avgiften skall bestämmas till sexhundra kronor.

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

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2007.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1996:145) med instruktion för Fiskeriverket att det skall införas tre nya paragrafer, 8, 8 a och 8 b §§, samt närmast före 8 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Fiskevårdsrådet

8 §

Inom verket finns ett fiskevårdsråd.

Rådet skall vara ett organ för samråd och samverkan i fråga om åtgärder som främjar fiskevården. Rådet skall även fullgöra verkets uppgifter enligt 26 § tredje stycket förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

8 a §

Fiskevårdsrådet består av nio ledamöter. Regeringen utser ordförande och övriga ledamöter för en bestämd tid.

Rådets ledamöter skall företräda berörda aktörer på fiskets område. En ledamot skall företräda Naturvårdsverket och en ledamot skall företräda länsstyrelserna.

8 b §

Fiskevårdsrådet är beslutfört

när ordföranden samt minst hälften av de andra ledamöterna är närvarande. Som rådets beslut gäller den mening som de flesta förenar sig om. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst.

Rådet får överlåta åt generaldirektören att besluta i frågor som inte är av principiell betydelse eller i övrigt av större vikt.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2007.

1 Utredningsuppdraget

1.1 Direktiven

Utredningens uppgift har enligt direktiven varit att se över och lämna förslag på fiskevårdens framtida finansiering. I uppdraget har ingått att göra en genomgång av hur fiskevården finansieras i andra länder och särskilt uppmärksamma den modell som tillämpas i USA, med en avgift som tas ut vid försäljning av bl.a. fiskeredskap. Vidare att med utgångspunkt i denna modell särskilt undersöka möjligheten att genomföra en förhandlad branschöverenskommelse om den framtida finansieringen.

I uppdraget har också ingått att

- 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,
- analysera övriga finansieringsformer och då särskilt en allmän fiskevårdsavgift, och
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Regeringens direktiv (2004:133) återges i sin helhet i *bilaga 1*.

1.2 Utredningsarbetet

Utredningsarbetet påbörjades i oktober 2004. Den särskilde utredaren och sekreterarna har haft sex sammanträden med experterna.

Utredningen har haft ett eller flera möten med branschorganisationerna SPOFA Spöfiske, Svenska Petroleum Institutet (SPI) och Båtbranschens Riksförbund (SweBoat). Utredningen har också haft möten med Stiftelsen Håll Sverige Rent och Lantbrukarnas Riksförbund (LRF) samt haft kontakter med

Branschorganisationen för Sveriges Fisketurismföretagare (SeFF) och fiskeredskapsleverantörerna Fladen Fishing AB och Svendsen Sport A/S. Vidare har utredningen vid flera tillfällen sammanträtt med Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund (Sportfiskarna) och Sveriges fiskevattenägareförbund (Fiskevattenägarna). Utredningen har även haft kontakt med berörda myndigheter som Fiskeriverket, Naturvårdsverket, Kammarkollegiet och några av länsfiskekonsulenterna vid länsstyrelserna.

Utredningen har deltagit vid landets första renodlade sportfiskemässa den 1–3 april 2005. Huvudsekreteraren har därtill deltagit vid den fjärde internationella sportfiskekonferensen i Trondheim den 12–16 juni 2005.

Utredningen har vidare besökt det danska Fiskeridirektoratet i Köpenhamn samt Jord- och skogsbruksministeriet i Helsingfors. Utredningen har därtill sammanträtt med företrädare för Direktoratet för naturförvaltning i Trondheim.

Utredningen har även varit i kontakt med myndigheter ansvariga för fiskerifrågor, på federal nivå i USA och delstatlig nivå i Colorado i USA, samt i England och Wales, Irland, Nederländerna, Nya Zeeland och Flandern i Belgien. Utredningen har därtill inhämtat information och material om fiskevårdens finansiering även i andra länder.

Slutligen har utredningen, när det gäller redovisningen av förslagets konsekvenser för små företag, samträtt med Näringslivets regelnämnd.

2 Fiskevård och fritidsfiske

2.1 Inledning

Utredningens uppdrag är att se över och lämna förslag om den framtida finansieringen av fiskevården. Det finns därför anledning att inledningsvis ta upp frågan om vilken verksamhet det är som den framtida finansieringen skall avse; d.v.s. vad är fiskevård?

I detta kapitel kommer utredningen därutöver att ge en översiktlig beskrivning av andra termer och förhållanden som är av betydelse för den fortsatta framställningen. Bland annat kommer att redogöras för det svenska fritidsfisket och terminologin kring olika kategorier fiskande samt ges en kortare presentation av de regler som gäller i fråga om tillträde till svenska fiskevatten. Dessutom skall utredningen kort redovisa några av de skäl som finns för att förstärka finansieringen av fiskevården.

2.2 Vad är fiskevård?

Fiskevård kan ju framstå som ett enkelt och okomplicerat begrepp. Enligt sin lydelse handlar det om vård av *fiskeresursen* snarare än *fiskeresursen*. Det är således fisket som i första hand skall vårdas, inte fisken. Denna distinktion spelar dock inte särskilt stor roll, eftersom vård av *fiskeresursen* förutsätter vård av *fiskeresursen*. Helt klar är termen emellertid inte. På vilka sätt skall fisket och fisken vårdas?

I fiskelagen (1993:787) förekommer begreppet endast i 19 §. Där stadgas att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter för fiskevården som förbjuder eller begränsar

- fisket med avseende på vilken fisk som får fångas,
- användningen av fiskefartyg, fiskemetoder eller fiskeredskap,
- fiske inom vissa områden eller för vissa ändamål, och
- användningen av redskap, agn, båtar eller annat som kan sprida kräftpest eller någon annan sjukdom.

Enligt 19 § andra stycket får också meddelas föreskrifter för fiskevården som avser förbud mot att behålla fisk som fångats, bearbeta fisk ombord, förvara fisk i sump eller att omlasta, föra i land, föra in i landet eller saluhålla fisk.

Genom 2 kap. 7 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen har regeringen delegerat föreskrifträtten till Fiskeriverket, såvitt avser fiske i havet, längs kusterna samt i Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland (de fem stora sjöarna), till första definitiva vandringshindret.

Vad fiskelagen åsyftar med fiskevård torde dock inte helt sammanfalla med det som vanligen avses med fiskevård.

I 1 § lagen (1981:533) om fiskevårdsområden (se vidare avsnitt 2.5) stadgas att fiske som tillhör eller utgör två eller flera fastigheter kan sammanföras till ett fiskevårdsområde, i syfte bl.a. att samordna fiskets bedrivande och fiskevården. I lagens förarbeten angavs att fiskevård kan utövas dels genom direkta åtgärder, dels genom indirekta åtgärder som t.ex. bestämmelser om fiskets vård och bedrivande. I begränsade vattenområden som sjöar och vattendrag angavs den direkta fiskevården vara mer verkningsfull än i kustvatten och hav, där man oftare är hänvisad till att reglera fisket¹. Som exempel på direkta åtgärder nämndes fiskutsättningar och biotopförbättrande åtgärder.

Den fiskevård som avses i fiskelagen kan mot bakgrund av detta resonemang beskrivas vara av indirekt karaktär. I princip kan stora delar av den statliga fiskeregleringen i sig anses utgöra fiskevård av indirekt natur. Det finns således inte några klara och skarpa gränser mellan fiskevård, fiskeförvaltning och fiskereglering. Den fiskevård som skall finansieras med utredningens förslag kan dock knappast inbegripa fiskereglering; däremot kan tillsyn över att reglerna efterlevs omfattas (se nedan).

Fiskevårdens mer direkta inriktning skulle kunna anses vara definierad genom förordningen (1998:1343) om stöd till fiske-

¹ Prop. 1980/81:153 s. 17 f.

vården. Som kommer att redogöras för i avsnitt 3.2 lämnas statliga bidrag till fiskevården. I den nämnda förordningen, som reglerar bidragen, föreskrivs i 3 § 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.

I det senaste betänkandet som innehöll förslag om fiskevårdens finansiering definierades fiskevård som åtgärder som syftar till att öka eller bibehålla fiskets avkastning eller motverka skador på fiskbeståndet². Utredningen uttalade att fiskevården är en del av den allmänna miljövården och naturresurshushållningen samt underströk att det av riksdagen fastslagna miljömålet på fiskets område är att fisk och skaldjur och deras näringsorganismer skall bevaras i livskraftiga, naturligt reproducerade bestånd. När det gäller de direkta fiskevårdsåtgärderna framhölls i betänkandet att utsättning av fisk under senare år har fått minskad betydelse jämfört med biotopvård.

I *Kust- och insjöfiske samt vattenbruk* (prop. 2003/04:51 s. 28 f.) angav regeringen att fiskevården i första hand bör inriktas mot att bevara och förbättra fiskebeståndens livsmiljö och de naturgivna förutsättningarna och i förekommande fall restaurera skadade miljöer och bestånd.

Enligt denna utrednings direktiv syftar fiskevårdsarbetet till att förbättra livsmiljön och fiskbeståndens naturliga förutsättningar för en optimal produktion. Det går vidare ut på att bevara den biologiska mångfalden i enlighet med miljömålsarbetet. Enligt direktiven skall fiskevården också skapa och bevara ett fiske med hög kvalitet i kombination med rika och mångfacetterade naturupplevelser, i syfte att främja de olika sorters fiske som förekommer.

I direktiven anges också att fiskevården bl.a. bör 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

² Utvärdering av det fria handredskapsfisket (SOU 2001:82) s. 65 f.

information. En ytterligare fiskevårdsåtgärd som nämns är utsättning av fisk.

I kapitel 10 kommer att beskrivas vad intäkterna från den finansieringslösning som utredningen förordar bör användas till. Följaktligen kommer där att ges en mer fullständig bild av vad utredningen avser med begreppet fiskevård. Dessutom innehåller kapitel 3 en redogörelse för den nuvarande fiskevårdens finansiering. Även denna beskrivning ger självfallet en god bild av den närmare innebörden av begreppet fiskevård.

2.3 Allmänt och enskilt vatten och rätten att fiska

Allmänt och enskilt vatten

Enligt 1 § lagen (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde är vattenområde i havet allmänt vatten om det inte ingår i fastigheterna och därmed är enskilt vatten. I 2 § och 3 § finns huvudreglerna om vilket vatten i havet som ingår i fastigheterna och således är enskilt vatten. För det första är allt vatten inom 300 meter från fastlandet – eller från en ö med en längd om minst 100 meter – enskilt vatten. Om djupkurvan för högst 3 meters djup går längre ut än så, är vattnet inom denna kurva enskilt. För det andra är vatten som endast över enskilt vatten har förbindelse med öppna havet också enskilt vatten. Regeln gör att det inte bildas enklaver med allmänt vatten i vikar med trång mynning.

Den tredje regeln gäller Sveriges östra och södra kuster och anger att allt vatten som inte har förbindelse med öppna havet annat än genom ett sund av högst en kilometers bredd från fastlandet eller från en ö av minst 100 meters längd också är enskilt vatten. I lagen finns undantag från de tre nämnda huvudreglerna.

I 5 § stadgas att det i annat vattenområde än havet finns allmänt vatten endast i Vänern, Vättern, Hjälmarén och Storsjön i Jämtland. De tre ovan nämnda gränsdragningsreglerna gäller även i dessa sjöar, dock med vissa modifikationerna. I övriga vatten i inlandet – inkluderat Mälaren – finns således endast enskilt vatten.

Rätten att fiska

Bestämmelserna om vilken rätt allmänheten har att fiska i olika vatten är många. Det finns inte anledning att i detta sammanhang

ge en mer ingående redogörelse för samtliga bestämmelser. Den bild av allmänhetens tillträde till de svenska fiskevattnen som ges i det följande är därför översiktlig och något förenklad.

Enligt 8 § fiskelagen (1993:787) får varje svensk medborgare fiska i allmänt vatten. En begränsning finns dock i 10 §, som anger att fast redskap bara får användas om man har fått tillstånd från myndighet. Med fast redskap menas enligt 7 § fiskebyggnad och fiskeredskap med ledarm, om redskapet är fastsatt vid botten eller stranden och avses stå kvar i mer än två dygn i följd. Andra redskap är per definition rörliga redskap.

Det finns begränsningar även för hur man får fiska med rörliga redskap. Enligt 2 kap. 13 § första stycket förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen får den som fiskar med rörliga redskap i vatten där fisket är fritt för alla endast använda nät, långrev, ryssja, bur, handredskap och håv. I andra stycket föreskrivs att sammanlagt högst sex redskap får användas samtidigt vid fiske med nät, långrev, ryssjor och burar. Nätens sammanlagda längd får inte överstiga 180 meter.

I enskilt vatten tillhör fisket enligt 9 § fiskelagen fastighetsägaren. Varje svensk medborgare har dock rätt att fiska i enskilt vatten i den omfattning och på det sätt som anges i bilagan till fiskelagen. Undantagen från huvudregeln att endast fastighetsägaren har rätt att fiska är många.

År 1985 infördes det s.k. fria handredskapsfisket, vilket innebär att allmänheten gavs rätt att fiska med handredskap på enskilt vatten i de fem stora sjöarna (d.v.s. i de fyra sjöar där det finns allmänt vatten samt i Mälaren) och på södra ostkusten. Det fria handredskapsfisket innebär att man har rätt att fiska från strandkanten eller från båt. Fiskemetoden som sådan får dock inte kräva användning av båt eller utgöras av angeldonsfiske eller liknande metod.

Införandet av det fria handredskapsfisket gör att det numera är tillåtet för var och en att fiska åtminstone med handredskap längs hela den svenska kusten. För andra kuststräckor än de som omfattas av det fria handredskapsfisket hade nämligen redan sedan tidigare funnits regleringar om s.k. frifiske på enskilt vatten.

Allmänhetens rättigheter enligt detta frifiske är i allmänhet mer långtgående än enligt det fria handredskapsfisket. Vid Skånes västra kust och längs västkusten är exempelvis allt fiske utom fiske efter ostron fritt för allmänheten. För Skånes kust i övrigt gäller att alla får fiska med rörliga redskap, således inte endast handredskap.

Längs Norrlandskusten och norra delen av kusten i Uppsala län har allmänheten också rätt att fiska med rörliga redskap (särskilda bestämmelser gäller dock för fiske efter lax). I likhet med vad som gäller för allmänt vatten finns det dock begränsningar i fråga om användningen av fiskeredskap.

Utländska medborgare får enligt 13 § fiskelagen fiska med handredskap i enlighet med bestämmelserna i 8 § och 9 § om svenska medborgares rätt att fiska.

Handredskap definieras i 7 § som spö, pilk och liknande rörliga redskap som är utrustade med lina och högst tio krokar. Utan stöd av enskild fiskerätt får annat fiske – med undantag för yrkesmässigt fiske under vissa förutsättningar – bedrivas av utländska medborgare bara om regeringen eller annan myndighet föreskrivit detta. Utländska medborgare som är stadigvarande bosatta i Sverige är emellertid likställda med svenska medborgare.

2.4 Vem har ansvaret för fiskevården?

Som redogjordes för i avsnitt 2.2 har Fiskeriverket enligt 2 kap. 7 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen föreskriftsrätt för fisket i havet, längs kusterna samt i Väneren, Vättern, Mälaren, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland, till första definitiva vandringshindret. Genom denna avgränsning av Fiskeriverkets normgivningsrätt, som gjordes när den nya fiskelagen infördes, överlämnades ansvaret för beståndsvården i de flesta insjövattnen till fiskevattenägarna³. I förarbetena till fiskelagen (1993:787) anfördes just att för annat vatten än havet och de fem stora sjöarna, till första definitiva vandringshindret, bör som princip gälla att fiskevattenägarna tar ansvaret för beståndsvården⁴.

I propositionen kunde dock inte helt uteslutas att det i framtiden skulle uppstå ett behov av att i undantagsfall meddela fiskevårdsföreskrifter också för annat inlandsvatten än de stora sjöarna⁵. Fiskeriverket såg senare detta behov och föreslog regeringen att förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen skulle ändras så att verket i visst syfte fick möjlighet att meddela föreskrifter också för andra inlandsvatten än de stora sjöarna. Från och med den 1 juli 2003 gäller enligt 2 kap. 7 § andra stycket att

³ Fiskeridirectionen i ett EU-perspektiv (SOU 1998:24) s. 213 f.

⁴ Prop. 1992/93:232 s. 39 ff.

⁵ Prop. 1992/93:232 s. 41

Fiskeriverket, när det gäller fisket i andra vatten än havet och vattnen längs kusterna samt i de fem stora sjöarna, till första definitiva vandringshindret, får meddela föreskrifter för fiskevården, dock endast för att skydda särskilt hotade arter eller stammar av nationellt intresse.

Av det sagda följer att det i första hand är fiskevattenägarna som har ansvaret för beståndsvården i annat inlandsvatten än de stora sjöarna, till första definitiva vandringshindret. Statens huvudsakliga ansvar i fiskevårdshänseende gäller följaktligen havet, kusterna och de fem stora sjöarna, till första definitiva vandringshindret. Fiskeriverkets föreskriftsrätt enligt 2 kap. 7 § andra stycket förordningen om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen ger dock vid handen att staten har åtagit sig ett visst ansvar för beståndsvården även i andra vatten.

Enligt 29 § fiskelagen får länsstyrelsen förelägga den som har fiskerätt i enskilt vatten och i vissa avseenden vansköter fisket att bedriva fisket på ett sätt som behövs för att avhjälpa vanskötseln. Även denna bestämmelse är ett uttryck för statens ansvar för annat inlandsvatten än de fem stora sjöarna.

2.5 Lagen om fiskevårdsområden

Eftersom ansvaret för fiskevården i andra inlandsvatten än de fem stora sjöarna som huvudregel åvilar fiskevattenägarna finns det skäl att översiktligt redogöra för regleringen av fiskevårdsområden, den mest betydelsefulla förvaltningsformen för enskilt vatten. I avsnitt 3.9 ger utredningen dessutom en översiktlig beskrivning av omfattningen av fiskevårdsområdesföreningarnas verksamhet.

Fiske som tillhör eller utgör två eller flera fastigheter kan enligt 1 § lagen (1981:533) om fiskevårdsområden sammanföras till ett fiskevårdsområde. Fiskerättsinnehavarna inom detta kan bilda en fiskevårdsområdesförening i syfte att samordna fiskets bedrivande och fiskevården och att främja sina gemensamma intressen. Avsikten är att undanröja de hinder för ett rationellt fiske och en ändamålsenlig fiskevård som uppdelningen av det enskilda fisket på många delägare innebär.

För att ett fiskevårdsområde skall få bildas krävs enligt 7 § att detta är lämpligt med hänsyn till vattenområdets och fiskets beskaffenhet och omfattning samt förhållandena i övrigt. I 6 § första stycket anges att ett fiskevårdsområde inte får bildas om

ägarna av det fiske som det är fråga om mera allmänt motsätter sig bildandet och har beaktansvärda skäl för detta. Om fler än hälften av de närvarande motsätter sig bildandet anses ett mer allmänt motstånd finnas. Uppfattningen hos dem vars fiskeutövning påverkas mest av bildandet skall främst beaktas vid denna prövning. Detta innebär att uppfattningen hos fiskerättsägare med stora andelar i fisket eller ägare som försörjer sig på fisket kan väga tyngre än majoritetens mening. Om det är synnerligen angeläget att fiskevårdsområdet bildas gäller inte första stycket överhuvudtaget.

Enligt 10 § får ansökan om bildande av ett fiskevårdsområde göras av den som äger fiske som avses ingå i området eller av kommunen. Ansökan skall göras hos länsstyrelsen. Frågan om bildande av fiskevårdsområdet skall enligt 12 § utredas vid en förrättning under ledning av en förrättningsman, om det inte är uppenbart att det saknas förutsättningar för bildandet. Om alla ägarna av fisket är överens eller om förrättning i övrigt inte anses nödvändig får länsstyrelsen utan föregående förrättning besluta om bildande av fiskevårdsområde.

Förrättningsmannen skall enligt 13 § göra upp ett förslag till det fiske som bör ingå i fiskevårdsområdet och de stadgar som bör gälla för föreningen. Han skall vidare upprätta en förteckning över ägarna till fisket och enligt 14 § kalla dem till ett sammanträde där hans förslag skall behandlas. Vid förrättningen skall enligt 15 § fiskerättsinnehavarna få tillfälle att yttra sig och lägga fram utredning i frågor som är av betydelse för bildandet. Enligt 16 § skall förrättningsmannen sedan avge ett utlåtande om fiskevårdsområdet bör komma till stånd eller inte.

Om ett fiskevårdsområde bildas får föreningen enligt 8 § besluta om upplåtelse av fiske inom området. För beslut om upplåtelse av en medlems hela fiske eller av fiske som han eller hon innehar med ensamrätt fordras dock hans eller hennes samtycke, om inte fisket saknar betydelse för medlemmens försörjning.

Av föreningens stadgar skall enligt 18 § framgå bl.a. grunderna för fiskets utnyttjande och för fiskevården, däribland fråga om föreningens verksamhet skall vara begränsad till fiske med vissa redskap eller till fiske efter vissa fiskarter. Vidare skall framgå grunderna för uttaxering från medlemmarna, om sådan skall ske. Enligt 9 § krävs föreskrifter i stadgarna för att sådan uttaxering skall kunna ske.

En förening kan upplösas genom beslut av länsstyrelsen. Sådant beslut får enligt 24 § meddelas om ägarna mera allmänt motsätter

sig en fortsatt samverkan eller om det inträtt ändrade förhållanden som väsentligt inverkar på föreningens verksamhet. För upplösning på den förstnämnda grunden krävs dock att det gått tio år sedan beslutet om bildandet vunnit laga kraft.

I övrigt kan länsstyrelsen besluta att lägga samman flera fiskevårdsområden, att dela upp ett område i flera, att ansluta ett fiske till ett befintligt fiskevårdsområde eller att utesluta ett fiske från ett område.

2.6 Fiskevården behöver förstärkas

I kapitel 3 beskriver utredningen den nuvarande statliga finansieringen av den svenska fiskevården. Enligt utredningens bedömning finns det behov av att förstärka finansieringen. De resurser som idag görs tillgängliga för fiskevård räcker inte för att finansiera alla de angelägna åtgärder som behöver vidtas.

Som konstaterats syftar fiskevårdsarbetet till att förbättra fiskbeståndens livsmiljö och naturliga förutsättningar för en optimal produktion samt till att bevara den biologiska mångfalden i enlighet med miljömålsarbetet. Av de 15 miljökvalitetsmålen är det främst *Levande sjöar och vattendrag* och *Hav i balans samt levande kust och skärgård* som har nära anknytning till fiskevårdsarbetet, även om flera av de övriga målen är starkt förenade med dessa två mål. Regeringen har dessutom föreslagit att systemet skall kompletteras med ett nytt, sextonde miljökvalitetsmål för biologisk mångfald: *Ett rikt växt- och djurliv*, genom vilket bl.a. slås fast att djur skall kunna sprida sig utan hinder, att missgynnade arter skall ha tillräckligt med livsmiljöer och att bristmiljöer skall restaureras⁶.

När det gäller miljökvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* har sex delmål fastställts. Dessa handlar om

- Åtgärdsprogram för natur- och kulturmiljöer,
- Åtgärdsprogram för skyddsvärda vattendrag,
- Vattenförsörjningsplaner,
- Utsättning av djur och växter,
- Hotade arter, och
- Åtgärdsprogram för god ytvattenstatus (föreslås dock utgå i prop. 2004/05:150).

⁶ Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag (prop. 2004/05:150)

I propositionen *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag* (prop. 2004/05:150 s. 108 f.) anger regeringen med anledning av delmålet *Åtgärdsprogram för skyddsvärda vattendrag* att det totala behovet av restaurering är stort och att det krävs utökade resurser för att målet skall kunna uppfyllas. Beträffande delmålet *Hotade arter* redogörs i propositionen för att ArtDatabanken (en för Naturvårdsverket och Sveriges lantbruksuniversitet gemensam arbetsenhet) nämner 50 hotade sötvattensarter som fortfarande behöver särskilda åtgärdsprogram. Kostnaderna för det återstående arbetet under åren 2006-2010 beräknas till maximalt 40 miljoner kronor. De beräknas emellertid rymmas inom ramen för tidigare åtaganden i miljömålsarbetet.

När det gäller miljö kvalitetsmålet *Hav i balans samt levande kust och skärgård* har regeringen i den aktuella propositionen konstaterat att detta är ett av fem mål som blir mycket svåra att nå.

Det är inte endast bevarandet av den biologiska mångfalden m.m. som gör en väl utvecklad fiskevård angelägen. Även andra skäl talar för att förstärka finansieringen av fiskevården. Sverige har genom internationella konventioner m.m. åtagit sig att bedriva en mer utvecklad fiskevård på nationell nivå⁷. Vidare har regeringen angett att det är angeläget att möjligheterna förbättras för entreprenörskap och utveckling av fisketurismen och att fisketurismen som näring är beroende av tillgång på rika fiskbestånd i en naturlig och attraktiv miljö⁸. Om fisketurismen skall ha möjlighet att i önskvärd utsträckning öka i omfattning och betydelse ställs högre krav på vård av den resurs som näringen bygger på.

Naturligtvis är dessutom både yrkesfisket och fritidsfisket beroende av en långsiktigt hög avkastning i fisket. I Fiskeriverkets resursrapport för år 2005 ges en överblick över fiskbestånden i svenska vatten⁹. Här följer en sammanfattning av uppgifterna i rapporten avseende vissa av de viktigare arterna.

- *Abborre* – Minskade fångster längs södra ostkusten och sviktande rekrytering i form av yngelproduktion i flera områden längs södra och mellersta ostkusten. Norr om Stockholms skärgård har undersökta bestånd dock varit stabila. I Vänern, Mälaren och Hjälmaren minskar fångsterna, vilket troligen beror på att gösbestånden ökar.

⁷ Utvärdering av det fria handredskapsfisket (SOU 2001:82) s. 121

⁸ 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.

⁹ Fiskbestånd och miljö i hav och sötvatten – Resurs- och miljööversikt 2005

- *Gädda* – Gäddbeståndens tillstånd i Östersjön varierar. Yrkesfiskets minskade fångster från Skånes ostkust till Stockholms skärgård och den sviktande rekryteringen i form av yngelproduktion på vissa håll tyder på flera minskade bestånd i egentliga Östersjön. Eftersom det inte finns ett riktat yrkesmässigt fiske efter arten i Vänern, Vättern, Mälaren och Hjälmararen talar allt för oförändrade bestånd i dessa sjöar.
- *Gös* – Vid svenska ostkusten minskar gösbestånden stadigt. Det finns risk för en fortsatt låg tillväxt under lång tid framöver. I Hjälmararen är beståndssituationen mycket god. I Vänern och Mälaren är utvecklingen positiv.
- *Lax* – I Östersjön ser situationen för flera vilda laxbestånd bra ut inför framtiden, även om den tidigare uppskattade produktionspotentialen är för låg. Återvandringen av könsmogen lax har emellertid under senare år minskat i de flesta vattendrag. För västkustens laxbestånd är läget någorlunda tillfredsställande. Oroande är dock den generellt minskade överlevanden under havsfasen. Många av vattendragen är dessutom små och mycket sårbara. Statusen hos Väterns laxstammar är mycket dålig.
- *Makrill* – Enligt Internationella havsforskningsrådet (ICES) beskattas makrillbestånden i Nordostatlanten utom säkra biologiska gränser. Fiskeridödligheten bör därför sänkas.
- *Piggvar* – Trots en omfattande fiskeansträngning har yrkesfiskets fångster minskat kraftigt. Detta tyder på minskade bestånd av piggvar i svenska vatten. Att andelen ung fisk är oförändrad tyder dock på att rekryteringen är normal.
- *Röding* – Rödingbeståndets status i Vättern är synnerligen svag, vilket även gäller beståndets föryngring.
- *Rödspätta* – I Nordsjön finns risk för reducerad fortplantningskapacitet och risk för en icke hållbar beskattning. ICES rekommenderar därför att fiskeridödligheten sänks. I Kattegatt och Skagerack föreligger risk för icke hållbar beskattning.
- *Sik* – För havslekande bestånd i Östersjön och Bottenviken är tillståndet svårbedömt. Yngelproduktionen i Bottenviken är dock god och detta kan ge möjlighet till förbättrad beståndsutveckling på längre sikt. Bestånden vid Upplandskusten tycks minska. I Vänern var beståndssituationen relativt tillfredsställande, men under år 2004 minskade fångsterna. I Vättern är situationen otillfredsställande och rekryteringen mycket svag.
- *Sill* – I centrala Östersjön finns risk för att beståndet beskattas på en icke hållbar nivå, medan beståndet i Bottenhavet enligt ICES är

inom säkra biologiska gränser. I Nordsjön, Kattegatt och Skagerack är bestånden inom säkra biologiska gränser.

- *Torsk* – När det gäller Östersjöns östra bestånd bedömer ICES att det är utom säkra biologiska gränser. All tillgänglig information tyder på att lekbeståndet är mycket lågt och fiskeridödligheten hög. Rekryteringen har varit låg sedan slutet av 1980-talet. Avseende det västra beståndet bedömer ICES att lekbiomassan är på en nivå som innebär risk för reducerad fortplantningskapacitet. I Nordsjön, Kattegatt och Skagerack är bestånden utom säkra biologiska gränser.
- *Ål* – Som hela det europeiska beståndet är ålen i Östersjön akut hotad. Utsättningar av importerad glasål bör ske som en bevarandeåtgärd.
- *Öring* – Västkustöringsbeståndens status är god eller mycket god. Statusen är synnerligen svag i Bottenviken, medan den är bättre i Bottenhavet och relativt god i Östersjön. I Väneren är statusen mycket svag hos alla bestånd. Situationen är dock betydligt bättre i Vättern.

För många bestånd i svenska vatten är läget således bekymmersamt. En förbättrad och utökad fiskevård är visserligen inte tillräcklig för att komma till rätta med den negativa utvecklingen för alla fiskbestånd. Fiskevårdsinsatser är mer verkningsfulla för vissa arter än för andra och kan dessutom förväntas ge mer påtagligt positiva effekter i vissa vatten än i andra. För några arter har den typ av miljövårdsåtgärder som fiskevård utgör inte någon verkan överhuvudtaget (under förutsättning att man inte inbegriper fiskereglering i begreppet fiskevård). En förstärkt fiskevård skulle dock vara en av flera viktiga insatser för att förbättra statusen hos och förutsättningarna för flera av de nu nämnda fiskbestånden.

Bland annat mot bakgrund av vad som sagts i detta avsnitt står det klart att det finns behov av ökade resurser till fiskevårdens förfogande. I avsnitt 3.7 kommer utredningen att redogöra för hur stort resurstillskott som fiskevården kan anses vara i behov av.

2.7 Yrkesfiske och fritidsfiske

Det finns inte någon enhetlig definition av begreppet fritidsfiske. Det står dock av naturliga skäl som huvudregel i motsatsförhållande till begreppet yrkesfiske. Fritidsfiske avser huvud-

sakligen fiske som bedrivs på fritiden och som inte syftar till försäljning av fångsten. Det finns dock i Sverige inte något generellt förbud för fritidsfiskare att sälja den fisk de fångat.

Med yrkesmässigt fiske avses enligt 6 § fiskelagen (1993:787) fiske som bedrivs med stöd av en yrkesfiskelicens eller av utländska fiskare med annat särskilt tillstånd att bedriva yrkesfiske i Sveriges sjöterritorium eller i Sveriges ekonomiska zon. Enligt 30 § får licens beviljas den för vars försörjning fisket är av väsentlig betydelse, om fisket har anknytning till svensk fiskerinäring.

I 2 kap. 1 § tredje stycket i Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område anges att inkomsten av personligt bedrivet fiske under varje kalenderår i normalfallet inte får understiga brutto två basbelopp (80 600 kr för år 2005) och netto ett halvt basbelopp (20 150 kr för år 2005) för att fisket skall anses vara av väsentlig betydelse för försörjningen. Enligt femte stycket gäller för s.k. binäringsfiskare (fiskande som bedriver fiske vid sidan av anställning eller annan verksamhet) att bruttoinkomsten från eget fiske måste utgöra minst 20 procent av den fiskandes samlade bruttoinkomst.

Det finns dock personer som är beroende av fisket för sin försörjning utan att ha yrkesfiskelicens. Eftersom samtliga medarbetare i ett fiskelag inte behöver vara licensierade kan det finnas personer som försörjer sig som medhjälpare till licensierade yrkesfiskare. Dessutom finns det personer som med stöd av enskild fiskerätt fiskar i sådan omfattning att det måste anses ske under yrkesmässiga former. Enligt fiskelagen är de ändå inte att betrakta som yrkesfiskare, eftersom de inte fiskar med stöd av en licens.

Begreppet fritidsfiske omfattar såväl sportfiske som husbehovsfiske. Med sportfiske avses vanligen fiske som bedrivs med fiskespö, lina och krok. Vanligen likställs termen med andra begrepp som handredskapsfiske eller spöfiske. När det gäller trollingfiske ingår detta i sportfisket¹⁰, men inkluderas inte i det fria handredskapsfisket (se NJA 1992 s. 656).

Husbehovsfiske är ett begrepp som traditionellt har använts för att beskriva fiske i syfte att försörja det egna hushållet med fisk. När man idag talar om husbehovsfiske torde man dock vanligen avse allt fritidsfiske med mängdfångande redskap som t.ex. nät, garn, långrev och mjärde, oavsett vilket syfte fisket har.

¹⁰ Se t.ex. Fiskeriverkets och Statistiska centralbyråns undersökning Fiske 2005 – en undersökning om svenskarnas fritidsfiske

Fiske är i Sverige en mycket betydande fritidssysselsättning. Som beskrivs i avsnitt 2.8 är det en verksamhet med många utövare. Den anses dessutom bl.a. ur ett samhälleligt perspektiv ha många fördelar framför andra fritidsaktiviteter. I utredningens direktiv anges att fritidsfiske är en viktig rekreativskälla för många människor och att det utgör ett viktigt komplement till andra fritidsaktiviteter som båtliv, semesterresor och camping. I direktiven konstateras vidare att fritidsfisket är en viktig del i en utvecklad aktiv turism och att det därtill kan bidra till att skapa en mer positiv utveckling i glesbygden. Dessutom anses det bidra till att stimulera fiskkonsumtionen i landet.

Att det utbredda fritidsfisket har många fördelar är inte någon ny uppfattning. Redan på 1940-talet gav Fiskerättskommittén i sitt betänkande *Förslag till fiskelag* (SOU 1947:47) följande beskrivning av de positiva aspekterna med fritidsfisket (s. 252).

”Att vid sådana förhållanden amatörfisket kommit att utgöra en faktor av allmän vikt är uppenbart. Dess värde ur samhällelig synpunkt torde i själva verket vara betydligt större än man nog i regel föreställer sig. Genom den sunda avkoppling, denna sysselsättning bereder sina utövare, och genom att fisket ofta bedrivs i en vacker omgivning, kan detsamma utan tvivel i hög grad bidra till folkhälsans stärkande och till utvecklande av kärlek till naturen och hembygden ävensom utgöra en god motvikt till mindre förädlande fritidsnöjen. En viss roll spelar detta fiske också för livsmedelsförsörjningen och för befordrande av folkets smak för fisk som födoämne. Amatörfiskets sociala betydelse framträder också så mycket starkare som det räknar sina utövare i alla befolkningsläger; ej minst bland industriarbetare och kontorsanställda.”

2.8 Fritidsfiskets omfattning

Fiskeriverket och Statistiska centralbyrån har genomfört flera undersökningar om det svenska fritidsfisket. Den senaste är från år 2005 och genomfördes som en postenkät till ett urval om 8 000 slumpmässigt utvalda personer i åldern 16–74 år¹¹. Svarsfrekvensen uppgick till 62,4 procent.

Enligt undersökningen är 3,1 miljoner personer i Sverige intresserade av fritidsfiske. Detta är en minskning med 300 000 personer jämfört med föregående undersökning från år 2000¹², men ungefär i paritet med vad undersökningarna från år 1990 och 1995

¹¹ Fiske 2005 – en undersökning om svenskarnas fritidsfiske

¹² Fiske 2000 – en undersökning om svenskarnas sport- och husbehovsfiske (Finfo 2000:1)

visade¹³. Undersökningen visar att fiskeintresset är större hos män (61 procent) än hos kvinnor (35 procent) och att det varierar beroende på var i landet man bor. I Norrland är över 60 procent av befolkningen fiskeintresserade, medan 37 procent av de bosatta vid sydkusten har sådant intresse.

Andelen som fiskat under det senaste året var lägre än enligt tidigare undersökningar. År 2004 fiskade cirka 1,2 miljoner män och cirka 575 000 kvinnor; sammanlagt knappt 1,8 miljoner personer. Enligt de tidigare undersökningarna kunde antalet fiskande per år skattas till cirka 2,2–2,3 miljoner.

I *Fiske 2005* skattas antalet fiskedagar (med fiskedag avses dag då man har fiskat, oavsett under hur lång tid) under år 2004 till cirka 30 miljoner, varav 29 miljoner i Sverige och 1 miljon utomlands. De personer som definierat sig själva som sportfiskare svarade för de flesta av fiskedagarna (22 miljoner). Generalister (personer som fiskar med såväl handredskap som mängdfångande redskap) och husbehovsfiskare stod enligt undersökningen för 4,6 respektive 2,1 miljoner fiskedagar. I förhållande till fiskeansträngningen fångades dock mer fisk med de mängdfångande redskapen än med handredskapen. Den totala fångsten för fritidsfisket skattas till cirka 58 000 ton (vilket är cirka 20 procent av den totala svenska fångsten), varav 11 200 ton återutsattes. Av resterande 46 500 ton fångades 29 000 ton med handredskap och 17 500 ton med mängdfångande redskap.

Av de fiskande definierade sig knappt 80 procent som sportfiskare, 12 procent som generalister och knappt 10 procent som husbehovsfiskare. I ålderskategorierna 65–74 år och 45–64 år definierade sig en större andel av de fiskande som husbehovsfiskande än i de lägre ålderskategorierna.

Svenskarna spenderade enligt undersökningen nästan 3 miljarder kronor i samband med fritidsfiske år 2004. De största utgiftsposterna var fiskeutrustning (723 miljoner kronor; se dock avsnitt 6.2.2), resor till och från fiskeplatsen (585 miljoner kronor) och båt kostnader (571 miljoner kronor).

När det gäller inställningen till en allmän fiskevårdsavgift uppgav 40 procent att de är villiga att betala en avgift som är avsedd att bekosta förbättringar av fiskevattnen. En dryg tredjedel uppgav sig inte ha någon uppfattning, medan en fjärdedel var negativa till att betala en fiskevårdsavgift.

¹³ Fritidsfiske-90 samt Sport- och husbehovsfiske 1995 – en undersökning om svenskarnas fiskevanor

I avsnitt 3.9 kommer att redogöras för undersökningens uppgifter om det fiskevårdsarbete som svenskarna har utfört under år 2004.

3 Den svenska fiskevårdens finansiering

3.1 Inledning

Fiskevårdsinsatser kan naturligtvis finansieras på många sätt. Inte minst är det viktigt att framhålla den omfattande fiskevård som bedrivs med stöd av privat finansiering och med hjälp av t.ex. ideellt arbetande fritidsfiskare och fiskevattenägare. Även om den privat finansierade fiskevården egentligen inte omfattas av uppdraget återkommer utredningen till detta ämne i avsnitt 3.9.

Inledningsvis kommer dock att fokuseras på den statligt finansierade fiskevården. Staten ger genom en rad olika kanaler ekonomiskt stöd till fiskevårdsåtgärder. Här följer en genomgång av de viktigare kanalerna.

3.2 Fiskevårdsanslaget

3.2.1 Inledning

I förordningen (1998:1343) om stöd till fiskevården föreskrivs om förutsättningarna för att lämna statsbidrag till fiskevård. I 1 § anges att bidrag får lämnas till åtgärder främst i vatten där allmänheten har rätt att fiska. Bidrag får enligt 3 § 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 får enligt 4 § lämnas med högst 50 procent av den godkända kostnaden för åtgärden. Om det finns särskilda skäl får dock bidrag

lämnas med ett belopp som motsvarar högst hela den godkända kostnaden. I 2 § stadgas att bidrag inte får lämnas om en åtgärd har påbörjats, utan särskilt medgivande, innan frågan om bidrag har avgjorts. Enligt 5 § får ett beslut om bidrag upphävas och bidrag som lämnats ut återkrävas om bidraget beviljats på grund av oriktig uppgift från bidragstagaren eller om denne bryter mot villkoren för bidraget.

Frågor om bidrag prövas enligt 6 § av Fiskeriverket eller, efter bemyndigande av verket, av länsstyrelsen.

I enlighet med den nu aktuella förordningen och dess föregångare har statsbidrag lämnats till fiskevårdande åtgärder sedan början av 1980-talet. För närvarande lämnas sådant bidrag under ramanslaget 43:11 *Fiskevård*.

3.2.2 Utvecklingen under 1980- och 1990-talen

Staten hade tidigare lämnat visst stöd till fiskevårdande åtgärder, bland annat genom bidrag till kalkning av sjöar och vattendrag samt via anvisning av prisregleringsmedel för utsättning av lax och ål. Det var dock först budgetåret 1981/82 som det särskilda anslaget *Bidrag till fiskevård m.m.* inrättades¹. Från anslaget skulle utgå bidrag till fiskevård och till bildande av fiskevårdsområden i enlighet med bestämmelserna i förordningen (1981:537) om statligt stöd till fritidsfisket, senare förordningen (1985:440) om statsbidrag till fritidsfiske. Anslaget var inledningsvis 4,8 miljoner kronor och uppgick till omkring 5 miljoner kronor under varje år fram t.o.m. 1990/91².

Detta år föreslog regeringen dock att bidraget till fiskevård skulle slopas fr.o.m. budgetåret 1991/92³. Riksdagen gick dock i stället på dåvarande Fiskeristyrelsens linje och anslaget kom därmed tvärtom att höjas temporärt till drygt 8 miljoner kronor⁴. Året därpå halverades anslaget till drygt 4 miljoner kronor och för 1993/94 och 1994/95 lämnades anslag om cirka 3,6 miljoner kronor

¹ Prop. 1980/81:153, bet. JoU 1980/81:29, rskr. 1980/81:374

² För budgetåret 1983/84 lämnades dock via anslaget ytterligare bidrag om knappt 2 miljoner kronor för att främja sysselsättningen i Norrbottens län (prop. 1982/83:120, bet. JoU 1982/83, rskr. 1982/83:308)

³ Prop. 1990/91:100

⁴ Bet. 1990/91:JoU22, rskr. 1990/91:202

per år⁵. För budgetåret 1995/96 – som omfattade ett och ett halvt år – fanns uppfört ett reservationsanslag på samma nivå, d.v.s. 5,4 miljoner kronor⁶.

Under året beslutade riksdagen att minska de tidigare anvisade anslagen *Bidrag till fiskevård* och *Ersättning för intrång i enskild fiskerätt m.m.* samt att anslå motsvarande medel under det nya ramanslaget *Fiskevård*⁷. Det sammanlagda anslaget uppgick till cirka 6,9 miljoner kronor, varav således 5,4 miljoner kronor motsvarade det tidigare anslaget till fiskevård. För år 1997 lades det nya ramanslaget på samma nivå, 4,6 miljoner kronor (motsvarar 6,9 miljoner kronor för ett och ett halvt år)⁸.

Via anslaget *Ersättning för intrång i enskild fiskerätt* hade sedan mitten av 1980-talet anvisats medel till bl.a. fiskevård i enlighet med förordningen (1985:145) om statsbidrag till fritidsfisket inom vissa områden. Anledningen var att man befarade att fiskevården skulle minska till följd av införandet av det fria handredskapsfisket. Följaktligen var det endast de områden som omfattades av det fria handredskapsfisket som kunde få bidrag från detta anslag. Som nämndes tidigare gick anslaget år 1996 upp i fiskevårdsanslaget. Under åren närmast dessförinnan hade anslaget uppgått till 1 miljon kronor per år. År 1999 upphävdes också den nämnda förordningen.

3.2.3 Anslaget under senare år

1998 höjdes fiskevårdsanslaget rejält. Bakgrunden var att regeringen, i samband med att den i november 1995 återkallade en proposition (se avsnitt 3.8.7) med förslag om att införa en allmän fiskevårdsavgift, aviserade att den skulle återkomma med förslag om annan finansiering av fiskevårdsinsatser. Riksdagen uppdrog med anledning härav åt regeringen att snarast lägga fram förslag om hur fiskevården skulle finansieras⁹. Regeringen följde i sin tur upp sitt tidigare uttalande med att i prop. 1995/96:150 föreslå att vissa statliga insatser för fiskevården även fortsättningsvis skulle

⁵ Prop. 1991/92:100, bet. 1991/92:JoU12, rskr. 1991/92:212; prop. 1992/93:100, bet. 1992/93:JoU13, rskr. 1992/93:231 och prop. 1993/94:100, bet. 1993/94:JoU13, rskr. 1993/94:219

⁶ Prop. 1994/95:100, bet. 1994/95:JoU13, rskr. 1994/95:290-292

⁷ Prop. 1995/96:150, bet. 1995/96:FiU10, rskr. 1995/96:304

⁸ Prop. 1996/97:1, bet. 1996/97:JoU1, rskr. 1996/97:113-114

⁹ Bet. 1995/96:JoU4, rskr. 1995/96:150

finansieras över statsbudgeten. Följden blev bl.a. det nya, tidigare nämnda ramanslaget.

Detta ansågs dock inte vara tillräckligt¹⁰. I praktiken hade ju inte fiskevården tillförts några ytterligare medel. Som tidigare nämnts höjdes inte anslaget heller i 1997 års budgetproposition. I propositionen *Hållbart fiske och jordbruk*¹¹ angav regeringen emellertid att det i syfte att uppfylla kraven på en ekologiskt hållbar utveckling samt nationella åtaganden var angeläget att göra en kraftfull satsning inom fiskevårdens område. Propositionen överlämnades till riksdagen samma dag som 1998 års budgetproposition, i vilken regeringen föreslog en höjning av anslaget *Fiskevård* till 20 miljoner kronor¹².

Genom den föreslagna förstärkningen av fiskevårdsarbetet skulle enligt regeringen angelägna åtgärder möjliggöras, såsom utsättning av viktiga fiskarter, insatser för hotade arter, biotopvård, bildande av fiskevårdsområden och åtgärder för att främja tillsynen. Satsningen skulle inriktas mot fiskevårdsåtgärder främst i kustområdena och i de stora sjöarna med allmänt vatten och fritt handredskapsfiske.

Åren 1999 till 2002 låg anslaget kvar på 20 miljoner kronor¹³. För år 2003 bedömde regeringen, mot bakgrund av det svenska miljömålsarbetet, att anslaget behövde förstärkas. I budgetpropositionen föreslogs därför en höjning till 20,5 miljoner kronor¹⁴. Under året reducerades dock anslaget för 2003 med 5 miljoner kronor, till förmån för andra insatser på fiskets område¹⁵. För år 2004 förstärktes i praktiken anslaget med 7,5 miljoner kronor till 23 miljoner¹⁶. Anslaget för 2005 höjdes med ytterligare 5 miljoner kronor till 28 miljoner, genom en återföring av de medel som anslaget reducerats med år 2003¹⁷.

Anslaget används enligt budgetpropositionen bl.a. för bildande av fiskevårdsområden, fisketillsyn, främjande av den biologiska mångfalden, biotopvård, insatser för bevarandet av hotade arter samt utsättning av fisk, allt i enlighet med förordningen

¹⁰ Bet. 1996/97:JoU1

¹¹ Prop. 1997/98:2, bet. 1997/98:JoU9, rskr. 1997/98:116

¹² Prop. 1997/98:1, bet. 1997/98:JoU1, rskr. 1997/98:117-118

¹³ Prop. 1998/99:1, bet. 1998/99:JoU1, rskr. 1998/99:112-113; prop. 1999/2000:1, bet. 1999/2000:MJU2, rskr. 1999/2000:91-92; prop. 2000/01:1, bet. 2000/01:MJU2, rskr. 2000/01:86-87 och prop. 2001/02:1, bet. 2001/02:MJU2, rskr. 2001/02:106-107

¹⁴ Prop. 2002/03:1, bet. 2002/03:MJU2, rskr. 2002/03:83

¹⁵ Prop. 2002/03:100, 2002/03:MJU2y, bet. 2002/03:FiU21, rskr. 2003/03:235

¹⁶ Prop. 2003/04:1, bet. 2003/04:MJU2, rskr. 2003/04:104

¹⁷ Prop. 2004/05:1, bet. 2004/05:MJU2, rskr. 2004/05:128

(1998:1343) om stöd till fiskevården. Det är främst fiskevård i allmänna och enskilda vatten med fritt handredskapsfiske i kustområden och i de fem stora sjöarna som skall komma i fråga för finansiering från 43:11-anslaget.

Enligt regleringsbrevet till Fiskeriverket för år 2005 disponeras anslaget av Fiskeriverket för stöd till fiskevården enligt den tidigare nämnda förordningen. Anslaget skall särskilt främja det svenska miljömålsarbetet. Som villkor anges att verket skall fördela medlen efter samverkan med länsstyrelserna. Vidare gäller att 2 miljoner kronor disponeras för bidrag till Internationella sekretariatet för hållbart fiske. Eventuellt positivt överföringsbelopp från 2004 får inte disponeras av verket utan att regeringen särskilt beslutar detta.

I budgetpropositionen för 2005 beräknas anslaget för åren 2006 och 2007 bli oförändrat.

3.2.4 Vad används fiskevårdsanslaget till?

Inledning

Som tidigare nämnts regleras användandet av 43:11-anslaget i förordningen (1998:1343) om stöd till fiskevården. Motsvarande reglering har tidigare funnits i förordningen (1981:537) om statligt stöd till fritidsfisket och förordningen (1985:440) om statsbidrag till fritidsfiske. Såväl bestämmelserna om vad medlen får användas till som fiskevårdsåtgärdernas inriktning har ändrats under åren.

Historik

Enligt såväl 1981 som 1985 års förordning kunde bidrag lämnas till kostnader för bildande av fiskevårdsområden, fiskevårdsåtgärder som främjar fritidsfisket, serviceanläggningar för fritidsfiske av betydande allmänt intresse samt fritidsfiskarnas och fiskevattenägarnas riksorganisationer för information och andra åtgärder som främjar fritidsfisket. Den största andelen av medlen gick under början och mitten av 1980-talet just till fiskevårdsåtgärder. En mindre del anvisades som organisationsbidrag och en ungefär lika stor del som bidrag för bildande av fiskevårdsområden.

Mot slutet av 1980-talet kom allt större bidrag att lämnas till organisationerna och till bildande av fiskevårdsområden. Detta skedde på bekostnad av de mer utpräglade fiskevårdsinsatserna.

Från och med budgetåret 1990/91 kunde dock – genom en ändring i förordningen om statsbidrag – stöd inte längre lämnas till bildande av fiskevårdsområden¹⁸. För det fall ansökan om bildande av sådant område gjorts före den 1 september 1990 kunde emellertid bidrag fortfarande utgå. Under de följande åren användes anslaget, i enlighet med regeringens anvisningar, i princip uteslutande till bidrag till kostnader för bildande av sådana fiskevårdsområden som ansökts om före detta datum. År 1993 upphörde bidragen till fritidsfiskarnas och fiskevattenägarnas riksorganisationer.

Genom att den nu gällande förordningen om stöd till fiskevården trädde i kraft den 1 december 1998 kunde bidrag åter lämnas till bildande (eller ombildande) av fiskevårdsområden, oavsett när ansökan lämnats in.

Anslagsanvändningen under senare år

I sina respektive regleringsbrev för år 2004 fick Fiskeriverket och länsstyrelserna i uppdrag att gemensamt redovisa hur 43:11-anslaget *Fiskevård* har handlagts och disponerats under åren 1997–2003. Effekterna av de insatser som gjorts med stöd av anslagsmedlen skulle också redovisas. Uppdraget omfattade inte endast fiskevårdsanslaget, utan även fiskevårdsåtgärder som finansierats helt eller delvis med andra statliga medel. I november 2004 slutfördes uppdraget genom rapporten *Redovisning av handläggning, disponering samt effekter av gjorda insatser finansierade genom anslaget 43:11 Fiskevård för perioden 1997–2003, samt förslag på förändringar*.

Av rapporten framgår att de 125 miljoner kronor som totalt har anslagits under 43:11 *Fiskevård* under den aktuella perioden har fördelats enligt följande.

¹⁸ SFS 1990:478

Åtgärd	Medel, tkr	Medel, andel
Länsvisa fiskevårdsinsatser	78 669	63 procent
Forsknings- och utredningsarbeten	14 930	12 procent
Fiskutsättningar	10 400	8 procent
Aktionsplanen för lax	8 200	7 procent
Särskilda fiskevårdsinsatser	5 980	5 procent
Bildande av fiskevårdsområden	3 683	3 procent
Övriga insatser	3 250	2 procent
Summa	125 112	100 procent

Nästan två tredjedelar av anslagsmedlen har således gått till länsstyrelserna. Till övervägande del distribuerar länsstyrelserna pengarna vidare till andra aktörer, som rent faktiskt genomför de fiskevårdande insatserna. Kommunerna svarar enligt rapporten för den största delen av åtgärderna. Även fiskevårdsområdesföreningar genomför en betydande andel av insatserna.

När det gäller länsstyrelsernas medel¹⁹ kan konstateras att 34 procent har använts till biotopvård, medan 26 procent har gått till fiskvägar. Detta är åtgärder som har till syfte att förbättra vandringsmöjligheterna samt lek- och uppväxtförhållandena för fisk. I förlängningen avses självfallet att åstadkomma en utökad naturlig reproduktion. 11 procent av länsstyrelsernas medel har finansierat fiskutsättningar, vilka således kompletterar de utsättningar som anges i tabellen ovan. Enligt rapporten har länsstyrelserna under den aktuella perioden rapporterat utsättningar till en sammanlagd kostnad av 12,5 miljoner kronor.

Övriga fiskevårdsåtgärder och övriga åtgärder i fält svarar för 29 procent av länsstyrelsernas fiskevårdsinsatser. Härefter ingår t.ex. uppföljning, inventering, resursövervakning och fisketillsyn. Sammanlagt har länsstyrelserna under den aktuella perioden använt 8,5 miljoner kronor till fisketillsyn²⁰.

Av de sammanlagt 37 procent av det statliga fiskevårdsanslaget som under den ifrågasatta perioden inte gått via länsstyrelserna har således 12 procent tagits i anspråk för olika forsknings- och utredningsarbeten, främst inom Fiskeriverkets laboratorier, t.ex.

¹⁹ Detta inkluderar även andra statliga medel än 43:11-anslaget.

²⁰ Vid Fiskeriverkets fördelning till länsstyrelserna sker en indelning i fiskevård och fisketillsyn. Enligt Fiskeriverkets beslut skulle 10,9 miljoner kronor ha använts till tillsyn. Efter samråd med verket kan länsstyrelserna dock omfördela medel mellan fiskevård och tillsyn.

sötvattenslaboratoriet. 8 procent har tilldelats Sveriges Fiskares Riksförbund för fiskutsättningar. Den svenska delen av Baltiska fiskerikommissionens (IBSFC) Salmon Action Plan (SAP) har tilldelats 7 procent, medan 5 procent har finansierat sådana särskilda insatser som t.ex. framtagande av information, böcker och filmer, eller fiskevårdsrelaterade projekt på universitet och högskolor. Det kan avslutningsvis konstateras att endast 3 procent av anslaget under senare år har använts till bildandet av fiskevårdsområden. Sådant stöd har under åren 1997–2003 lämnats i 69 fall.

Enligt rapporten är fiskevårdsarbetet starkt inriktat på rinnande vatten. Det största antalet åtgärder har vidtagits i syfte att ge effekter i vattendrag, medan insatser i sjöar eller vid kusten svarar för en mycket liten andel. Det förtjänar dock att påpekas att fiskevårdsåtgärder i rinnande vatten självfallet kan ge positiva effekter även i sjöar och i havet.

3.3 Kalkningsanslaget

3.3.1 Inledning

Kalkningsverksamheten är idag väl känd och det svenska kalkningsprogrammet är enligt Naturvårdsverket – som tillsammans med länsstyrelserna har ansvaret för verksamheten – det största i världen. Numera sprids varje år ungefär 200 000 ton finmald kalksten i svenska sjöar och vattendrag eller i deras tillrinningsområden. Syftet är bl.a. att återställa biologisk mångfald och möjligheter till fiske i försurade vatten. Till viss del används således kalkningsmedlen för åtgärder liknande dem som anslaget för fiskevård går till.

3.3.2 Utvecklingen under 1980- och 1990-talen

År 1977 inleddes en försöksverksamhet med statsbidrag till kalkning av sjöar och vattendrag²¹. Dåvarande Fiskeristyrelsen ansvarade för verksamheten och fick initialt för detta 10 miljoner kronor per år. En referensgrupp bestående av representanter för Naturvårdsverket, Fiskevattenägareförbundet och Sveriges Fritidsfiskares Riksförbund (numera Sveriges Sportfiske- och Fiskevårds-

²¹ Prop. 1976/77:3 och 25, bet. 1976/77:JoU3, rskr. 1976/77:24

förbund) tillsattes. När försöksverksamheten utvärderades konstaterade Fiskeristyrelsen och Naturvårdsverket att resultatet var överväldigande positivt. Det föreslogs därför att verksamheten skulle utökas markant. 1982 permanentades verksamheten²². I samband med detta övertog Naturvårdsverket ansvaret.

Våren 1985 beslutade riksdagen att höja kalkningsanslaget²³. En ytterligare satsning gjordes våren 1991²⁴. Genom en ändring i 1 § förordningen (1982:840) om statsbidrag till kalkning av sjöar och vattendrag klargjordes också att det var möjligt att via kalkningsanslaget ge bidrag även till biologisk återställning i kalkade vatten, och inte bara till själva kalkningen²⁵. I 2 § angavs att med biologisk återställning avsågs åtgärd som gör det möjligt för växt- och djurarter som har försvunnit på grund av försurningen att återkomma.

Något eget anslag fick dock inte den biologiska återställningen²⁶, vilket för övrigt inte heller kalkningsverksamheten som helhet hade. Det var först budgetåret 1994/95 som *Bidrag till kalkning av sjöar och vattendrag* blev ett eget anslag²⁷. Tidigare hade det upptagits under anslaget *Bidrag till miljöarbete*. Under debutåret uppgick kalkningsanslaget till 198 miljoner kronor. De därpå följande åren uppgick det till mellan 130 och 140 miljoner kronor per år²⁸.

3.3.3 Anslaget under senare år

Budgetåret 1999 slogs anslaget ihop med bidraget för investeringar och skötsel för naturvård. Det nya anslaget *Åtgärder för att bevara den biologiska mångfalden* fick ett avsevärt medelstillskott, men enligt budgetpropositionen skulle tillskottet främst komma annan verksamhet än kalkningen till del²⁹. Anslaget höjdes ytterligare såväl år 2000 som år 2001³⁰.

Med anledning av Kalkningsutredningens betänkande *Kalkning av sjöar och vattendrag* (SOU 1996:53) hade Naturvårdsverket fått i uppdrag att utarbeta en nationell kalkningsplan, som presenterades

²² Prop. 1981/82:151, bet. JoU 1981/82:35, rskr. 1981/82:321

²³ Prop. 1984/85:127, bet. JoU 1984/85:28, rskr. 1984/85:275

²⁴ Prop. 1990/91:90, bet. 1990/91:JoU30, rskr. 1990/91:338

²⁵ SFS 1991:1292

²⁶ Prop. 1990/91:90

²⁷ Prop. 1993/94:100, bet. 1993/94:JoU15, rskr. 1993/94:209

²⁸ Prop. 1994/95:100, bet. 1994/95:JoU14, rskr. 1994/95:257; prop. 1996/97:1, bet. 1996/97:JoU2, rskr. 1996/97:83 och prop. 1997/98:1, bet. 1997/98:JoU2, rskr. 1997/98:119

²⁹ Prop. 1998/99:1, bet. 1998/99:MJU2, rskr. 1998/99:114

³⁰ Prop. 1999/2000:1, bet. 1999/2000:MJU1, rskr. 1999/2000:90 och prop. 2000/01:1, bet. 2000/01:MJU1, rskr. 2000/01:85

år 1999. Det förordades en prioritering av områden med nationella och regionala intressen. I åtgärdsområden med höga lokala intressen skulle kalkningsverksamhet fortgå. En ökad satsning skulle göras på biologisk återställning, där områden med nationella och höga regionala intressen skulle prioriteras. För andra områden skulle finansiering för kalkning få sökas på annat håll.

I budgetpropositionen för år 2001 angav regeringen att den nationella kalkningsplanen bör ligga till grund för kalkningsverksamheten under den kommande tioårsperioden. Regeringen beräknade nivån för verksamheten till 213 miljoner kronor av de sammanlagt 848 miljoner kronor som anslaget bestod av. Regeringen uttalade vidare att högst 40 miljoner kronor skulle få användas för länsstyrelsernas administration av kalkningsverksamheten. Riksdagen ställde sig bakom regeringens förslag.

I 2002 års budgetproposition fördes dessa 40 miljoner kronor över till länsstyrelsernas anslag³¹. Med en förstärkning om 15 miljoner kronor beräknade regeringen nivån för kalkningsverksamheten till 188 miljoner kronor för år 2002. Riksdagen ställde sig bakom denna nivå³². I Naturvårdsverkets regleringsbrev för år 2002 angavs emellertid att bidraget till kalkning av sjöar och vattendrag uppgick till 218 miljoner kronor, varav högst 30 miljoner kronor kunde disponeras för analys av långsiktiga effekter av kalkningsverksamheten.

För år 2003 bedömdes att nivån på kalkningsverksamheten skulle vara oförändrad³³. I regleringsbrevet tilldelades Naturvårdsverket således 218 miljoner kronor för kalkningsåtgärder. Även för år 2004 hölls anslaget oförändrat³⁴. Detsamma gäller år 2005³⁵.

Enligt 2005 års regleringsbrev till Naturvårdsverket disponeras kalkningsanslaget för bidrag enligt förordningen (1982:840) om statsbidrag till kalkning av sjöar och vattendrag. Högst 30 miljoner kronor får användas för analys av långsiktiga effekter av kalkningsverksamheten. Enligt 1 § i den nämnda förordningen lämnas statsbidrag till kalkning och till biologisk återställning i kalkade vatten.

Den nationella strategin för kalkningsverksamheten är beskriven i Naturvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om kalkning av

³¹ Prop. 2001/02:1

³² Bet. 2001/02:MJU1, rskr. 2001/02:105

³³ Prop. 2002/03:1, bet. 2002/03:MJU1, rskr. 2002/03:82

³⁴ Prop. 2003/04:1, bet. 2003/04:MJU1, rskr. 2003/04:103

³⁵ Prop. 2004/05:1, bet. 2004/05:MJU1, rskr. 2004/05:127

sjöar och vattendrag (NFS 2001:18) samt i handboken (2002:1) för kalkning av sjöar och vattendrag.

3.3.4 Biologisk återställning i kalkade vatten

Biologisk återställning i kalkade vatten är den del av kalkningsverksamheten som främst är att likna vid fiskevård. Det kan handla om fiskutsättningar, att riva ut vandringshinder i vattendrag eller att restaurera lekbottnar. Målet med kalkning och biologisk återställning är att i försurade sjöar och vattendrag få tillbaka väl fungerande ekosystem med en naturlig flora och fauna. Enligt Naturvårdsverkets handbok med allmänna råd (1999:4) för biologisk återställning i kalkade vatten bör åtgärderna ges en bred biologisk omfattning, där inte enbart fisk prioriteras. Arbetet bör inriktas på att återställa hela vattensystem och det är särskilt viktigt att förbättra förutsättningarna för hotade eller skyddsvärda arter.

Enligt de allmänna råden är biologisk återställning ett verktyg som skall användas när enbart kalkning inte räcker för att uppnå projektets biologiska mål. Normalt bör sådan återställning inte komma i fråga förrän kalkningens vattenkemiska mål har varit uppfyllt under minst 5 år. Detta anses vara nödvändigt för att de vattenkemiska förhållandena efter kalkning skall stabilisera sig och för restbestånd eller närliggande bestånd att börja återkolonisera. När det är uppenbart att biologisk återställning är nödvändig för återkolonisation bör man dock överväga att sätta in dessa åtgärder så snart som möjligt efter kalkning.

Behovet av biologisk återställning kan enligt de allmänna råden finnas i de kalkade vatten där mänsklig påverkan sätter hinder för eller i vart fall försvårar en återetablering. Det största hindret för naturlig återkolonisation sägs vara förekomsten av vandringshinder som dammar och felaktigt anlagda vägtrummor. Återställningen i vatten med höga naturvärden och nyttjandevärden eller ett stort allmänintresse i övrigt bör prioriteras. Länsstyrelserna skall i sin åtgärdsplan styra åtgärderna dit de gör störst nytta.

Åtgärderna bör enligt de allmänna råden i första hand inriktas på att underlätta en naturlig återkolonisation av utslagna arter samt att restaurera biotoper för dessa arter. Biotoprestaureringar och öppnandet av vandringsvägar ges således högsta prioritet. Om det är möjligt att riva ett vandringshinder är detta att föredra framför att bygga en vandringsväg. I de fall återkolonisation inte är möjlig,

trots att vandringvägar öppnats eller biotopen restaurerats, bör återintroduktion övervägas. Detsamma gäller när återkolonisationen tar över 10 år.

Enligt en rapport från Fiskeriverket och länsstyrelserna har Naturvårdsverket under perioden 1997–2003 betalat ut sammanlagt 39,7 miljoner kronor till länsstyrelserna för just biologisk återställning i kalkade vatten³⁶. Därtill har de olika projekten lagt till 7,3 miljoner kronor i form av egen insats. Sammanlagt har följaktligen 47 miljoner kronor använts för biologisk återställning i kalkade vatten under de nu aktuella åren.

Sett i förhållande till det totala kalkningsanslaget är således de medel som brukas för biologisk återställning tämligen begränsade. Naturligtvis kommer emellertid kalkningsanslaget även i övrigt fiskevården till gagn. Kalkningsverksamheten är i sin helhet att betrakta som en miljövårdsåtgärd av stor vikt för fiskevården.

3.4 Fiskeavgifter m.m.

3.4.1 Särskild fiskeavgift enligt 6 kap. 5 § vattenverksamhetslagen

Miljödomstolarna kan döma ut fiskeavgifter som kompensation för skada på fisket. Grunden för detta finns i 11 kap. 8 § miljöbalken. Av bestämmelsen följer att den som vill få tillstånd att bedriva någon form av vattenverksamhet som kan komma att skada fisket i princip är skyldig att utan ersättning se till att möjligheterna till fiske finns kvar, trots olägenheterna från vattenverksamheten. Skyldigheten kan fullgöras genom exempelvis utsättning av fisk, byggande av rännor eller trappor samt iordningställande av lekplatser för fisk. Ansvar avser inte endast det aktuella vattendraget, utan även biflöden och andra angränsande vattendrag. För det fall kostnaden för verksamhetsutövaren framstår som oskälig i jämförelse med nyttan för fisket, kan denne dock befrias från sin skyldighet.

Enligt 6 kap. 5 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet får miljödomstolen, länsstyrelsen eller tillsynsmyndigheten, om det är lämpligare, meddela villkor om fiskeavgift i stället för villkor eller förelägganden enligt 11 kap. 8 §

³⁶ Redovisning av handläggning, disponering samt effekter av gjorda insatser finansierade genom anslaget 43:11 Fiskevård för perioden 1997-2003, samt förslag på förändringar

miljöbalken. Detta betyder att tillståndshavaren åläggs att betala en särskild avgift för främjande av fisket i det vatten som berörs av vattenverksamheten eller inom något angränsande vattenområde. Avgiften kan fastställas som en engångsavgift eller som en årlig avgift.

De nu nämnda bestämmelserna om skyldighet att främja fisket och om särskild avgift motsvarar 3 kap. 11 § respektive 10 kap. 5 § i den upphävda vattenlagen (1983:291). Ännu tidigare fanns motsvarande bestämmelser i den gamla vattenlagen (1918:523). Enligt vattenlagarna låg den nu aktuella uppgiften på vattendomstolen i stället för på miljödomstolen.

När tillståndshavaren åläggs att betala den särskilda avgiften föreskrivs också vad medlen får användas till. Dessa villkor begränsar således medlens användningsområde. De kan vara mer eller mindre allmänt hållna, men rör av naturliga skäl som regel endast det vattenområde som är aktuellt i ärendet. Villkoren gör att fiskeavgiftsmedel inte kan nyttjas som fiskevårdsmedel i allmänhet och ibland inte i de vattenområden där behovet av fiskevård är som störst. Villkoren i gamla domar kan också vara sådana att avgiftsmedlen inte går att använda till modern och adekvat fiskevård överhuvudtaget.

Avgiften betalas enligt 6 kap. 10 § vattenverksamhetslagen till Fiskeriverket. Av 10 § första stycket förordningen (1998:928) om bygde- och fiskeavgifter följer att det är verket som har den närmare beslutsrätten över hur avgiftsmedlen skall användas, om inte annat har bestämts i domen eller beslutet. Verket har dock möjlighet att delegera beslutsrätten till länsstyrelserna. Enligt tidigare beslut har verket också i viss utsträckning gjort detta. Delegeringen ses för närvarande över inom Fiskeriverket.

I 10 § tredje stycket stadgas att avgifterna inte utan regeringens medgivande får användas till Fiskeriverkets eller länsstyrelsens verksamhet. Efter ansökningar från t.ex. kommuner och fiskevårdsområdesföreningar kan Fiskeriverket eller länsstyrelserna besluta om bidrag i enlighet med villkoren i de aktuella domarna eller besluten.

För närvarande uppgår saldot för dessa fiskeavgiftsmedel till 68 miljoner kronor i bokfört värde eller 110 miljoner kronor i marknadsvärde. Åren 1997–2003 har sammanlagt 55,7 miljoner kronor influtit till systemet i form av fiskeavgifter och ränta. Under samma tid har 59,4 miljoner kronor betalats ut. Åren 2001–

2003 har utbetalningarna från fiskeavgiftsmedlen uppgått till omkring 10 miljoner kronor årligen³⁷.

Som nämntes inledningsvis är dock inte fiskeavgiften att betrakta som huvudregel. Denna finns i stället i just 11 kap. 8 § miljöbalken. Miljödomstolen kan således i stället för att besluta om fiskeavgift föreskriva villkor om att skadekompensationen skall ske i form av t.ex. utsättning av fisk. De flesta kompensationsutsättningar rör lax.

3.4.2 Allmän fiskeavgift enligt 6 kap. 6 § vattenverksamhetslagen

I 6 kap. 6 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet anges att om vattenverksamhet kan antas skada fisket eller kommer att orsaka en inte obetydlig ändring i de naturliga vattenståndsförhållandena, skall den som har tillstånd till verksamheten betala en årlig allmän fiskeavgift för främjande av fisket inom landet. Det är miljödomstolen som fastställer avgiften. Enligt 10 § andra stycket förordningen (1998:928) om bygge- och fiskeavgifter skall dessa medel användas för att bekosta forskning och utveckling inom fiskevården. Det är Fiskeriverket som, efter samråd med Forskningsrådet för miljö, areella näringar och samhällsbyggande, har rätten att närmare besluta över medlens användande.

Bestämmelsen om allmän fiskeavgift hade sin motsvarighet i 10 kap. 6 § i den upphävda vattenlagen (1983:291). Ännu tidigare fanns motsvarande regel i den gamla vattenlagen (1918:523). Enligt vattenlagarna låg den nu aktuella avgiften på vattendomstolen i stället för på miljödomstolen.

För närvarande är saldot för de allmänna fiskeavgiftsmedlen 17 miljoner kronor i bokfört värde eller 20 miljoner kronor i marknadsvärde. Intäkterna har under senare år varit större än utbetalningarna, som har uppgått till mellan 5 och 8 miljoner kronor årligen under åren 2001 till 2003³⁸.

³⁷ 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

³⁸ 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

3.4.3 Flottgodsmedel m.m.

För att underlätta flottningen av timmer gjordes tidigare omfattande rensningar i många vattendrag, vilket medförde stora skador på fisket. Med anledning av detta kunde enligt 6 kap. 9 § i den äldre vattenlagen (1918:523) de som bedrev flottningsverksamhet åläggas att betala en avgift för att finansiera åtgärder för fiskets bevarande. Detta om det i det aktuella vattnet fanns fiske av någon betydelse och det skäligen kunde befaras att flottningen skulle orsaka fisket avsevärt men. Redan i samband med införandet av den senare vattenlagen (1983:291) konstaterades att avgiften torde sakna större praktisk betydelse från allmän fiskevårdssynpunkt³⁹. I takt med flottningens minskade omfattning hade intäkterna blivit mindre.

Fortfarande finns dock för en hel del vattensystem sådana avgiftsmedel (s.k. flottgodsmedel) till förfogande. Medlen används för miljöåterställningar i dessa vattensystem. Saldot för flottgodsmedlen ligger för närvarande på 3,5 miljoner kronor i bokfört värde och 7,5 miljoner kronor i marknadsvärde. Utbetalningarna från dessa medel pendlade under åren 1997–2003 från cirka 100 000 till cirka 500 000 kronor per år⁴⁰.

Det är Fiskeriverket som beslutar över flottgodsmedlens användande. Fiskeriverket disponerar dessutom avgiftsmedel enligt 8 kap. 34 § äldre vattenlagen (1918:523), i dess lydelse före den 1 juli 1969. Avgiften avsåg utsläpp av industriellt avloppsvatten i vattendrag, sjö eller annat vattenområde som kunde antas medföra avsevärt men för fisket. Saldot för dessa medel uppgår för närvarande till 2,5 miljoner kronor i bokfört värde och 3,8 miljoner kronor i marknadsvärde.

3.4.4 Villkorsmedel

Enligt 17 kap. 1 § miljöbalken skall regeringen pröva tillåtligheten av nya verksamheter av ett antal olika slag, tidigare däribland vattenkraftverk som är avsedda för en installerad generatoreffekt av minst 20 megawatt (den obligatoriska tillåtlighetsprövningen för sådan verksamhet har dock avskaffats genom SFS 2005:571). I

³⁹ Revision av vattenlagen (SOU 1977:27) s. 316 f.

⁴⁰ 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

17 kap. 7 § anges att regeringen, om den meddelar tillstånd, får besluta om särskilda villkor för att tillgodose allmänna intressen. Motsvarande bestämmelser fanns i 11 kap. 6 § vattenlagen (1983:291) och 4 kap. 18 § äldre vattenlagen (1918:523). Vid flera beslut om tillstånd till vattenverksamhet har regeringen under åren föreskrivit om medel för att främja fisket. För närvarande uppgår saldot för dessa s.k. villkorsmedel till ett bokfört värde om 16 miljoner kronor eller ett marknadsvärde om 30 miljoner kronor.

I likhet med avgiftsmedlen enligt 6 kap. 5 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet är villkorsmedlen vanligen bundna till ett visst geografiskt område. De geografiska områdena för villkorsmedlen är emellertid ofta större än medlen enligt vattenverksamhetslagen.

3.5 EU:s strukturfonder

3.5.1 Strukturfondsmålen

EU har skapat fyra olika fonder för att ge målinriktat ekonomiskt stöd till vissa områden⁴¹. Målet för dessa strukturfonder är att förstärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen mellan medlemsländerna och att motverka stora regionala och sociala skillnader länderna emellan. Under nuvarande programperiod (2000–2006) tilldelas Sverige totalt 2,2 miljarder euro ur fonderna. Dessa medel går till bl.a. jordbruket, insatser för regional utveckling och vissa arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Strukturfonderna har tre målprogram. *Mål 1* avser att främja utveckling och strukturell anpassning av regioner som släpar efter i utvecklingen och är glest befolkade. *Mål 2* syftar till att stödja regioner som genomgår ekonomisk och social omställning, landsbygdsområden på tillbakagång, stadsområden med problem samt krisdrabbade områden som är beroende av fiske. Avsikten med *Mål 3* är att stödja anpassning och modernisering av politik och system för utbildning, yrkesutbildning och sysselsättning. De första två målen har regional anknytning, medan det tredje avser hela landet.

⁴¹ Det finns därutöver en särskild fond som kallas sammanhållningsfonden.

3.5.2 Fonden för fiskets utveckling

En av de fyra strukturfonderna är *Fonden för fiskets utveckling* (FFU). Den är relativt sett inte särskilt stor och omfattar endast 0,5 procent av de totala strukturfondsmedlen. Det är självfallet främst ur denna fond som stöd till fiskevårdande åtgärder utgår, men även andra fonder kan vara aktuella för sådant stöd, då främst riktat till de regioner som omfattas av *Mål 1*. Det finns emellertid inte i någon av fonderna några särskilda medel avsatta just för fiskevård.

Sverige har under programperioden 2000–2006 tilldelats 65 miljoner euro från FFU⁴². Strukturstödet till fisket betalas ut via Fiskeriverket och anslagen 43:9 *Strukturstöd till fisket m.m.* och 43:10 *Från EU-budgeten finansierade strukturstöd till fisket m.m.* Det sistnämnda anslaget avser de medel som härrör från EU:s strukturfonder, medan det förstnämnda innehåller den föreskrivna nationella medfinansieringen. För år 2005 har anslagits 80 miljoner kronor via 43:10 och drygt 28 miljoner kronor över 43:9⁴³. I Fiskeriverkets regleringsbrev anges att EG-medlen under anslaget 43:10 får användas i enlighet med rådets förordningar för strukturfonderna⁴⁴.

3.5.3 Insatsområden

Av det svenska strukturprogrammet och programkomplementet inom fiskerisektorn framgår att stödet till fiskerinäringen utanför Mål 1-regionerna kan delas in i följande fem insatsområden, som ansluter till vad som föreskrivs i rådets förordning (EG) nr 1263/1999 och förordning (EG) nr 2792/1999.

- Insatsområde I – Anpassning av fiskeansträngningen,
- Insatsområde II – Nybyggnation och modernisering av fiskefartyg,
- Insatsområde III – Skydd och utveckling av akvatiska resurser, vattenbruk, utrustning i fiskehamnar, förädling och saluförande samt insjöfiske,

⁴² Prop. 2004/05:1

⁴³ Prop. 2004/05:1, bet. 2004/05:MJU2, rskr. 2004/05:128

⁴⁴ Rådets förordningar den 21 juni 1999 (EG) nr 1260/1999 om allmänna bestämmelser för strukturfonderna och (EG) nr 1263/1999 om Fonden för fiskets utveckling samt rådets förordning den 19 december 1999 (EG) nr 2792/1999 om föreskrifter och villkor för gemenskapens strukturstöd inom fiskerisektorn

- Insatsområde IV – Kollektiva åtgärder inom det småskaliga kust- och insjöfisket, socioekonomiska åtgärder, avsättningsfrämjande åtgärder, åtgärder som genomförs av branschen, tillfälligt upphörande av verksamhet och annan ekonomisk ersättning samt nyskapande åtgärder och pilotprojekt, och
- Insatsområde V – Tekniskt stöd.

Det är i första hand *Skydd och utveckling av akvatiska resurser* (Insatsområde III) och i viss mån *Nyskapande åtgärder och pilotprojekt* (Insatsområde IV) som kan användas för fiskevårdsinsatser. När det gäller det förstnämnda anges i det svenska strukturprogrammet att målet är att skydda, bevara och utveckla exploateringskänsliga fiskbestånd av betydelse för fisket. Det sägs vidare att åtgärderna förväntas ge en ökad produktion av dessa fiskbestånd genom återställande, förbättrande och tillgängliggörande av viktiga lek- och uppväxtområden (som t.ex. grunda vikar för torsk- och plattfiskar, gös, abborre och gädda, strömmande vattendragssträckor för lax och öring, samt uppväxtsjöar för ål). Utsättningar av fisk är numera inte berättigat till stöd från FFU.

Under den nuvarande programperioden (2000–2006) har hittills 12,2 miljoner kronor lämnats i stöd till skydd och utveckling av akvatiska resurser. Den föregående programperioden löpte från 1995 till 1999 och under dessa år utbetalades sammanlagt 32,1 miljoner kronor inom det dåvarande stödområdet *Skydd av marina områden*, varav hälften kom från EU:s strukturfonder och hälften var nationellt finansierat⁴⁵.

För nästa programperiod (2007–2013) har kommissionen i juli 2004 föreslagit att en ny europeisk fiskerifond (EFF) skall inrättas. Den nya fonden är avsedd att ersätta FFU. Ministerrådet började behandla förslaget om ny fiskerifond under hösten 2004.

3.6 Övrig statlig finansiering

Det är de finansieringsformer som nu redogjorts för som i huvudsak kan sägas utgöra den statliga fiskevården. Det är dock inte uteslutet att även andra statliga medel kan användas till fiskevårdande insatser. Enligt den tidigare nämnda rapporten från

⁴⁵ 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

Fiskeriverket och länsstyrelserna har t.ex. registrerats att ramanslag för myndigheterna i någon mån har tagits i bruk för fiskevård. Vidare har regionalekonomiska medel och arbetsmarknadsmedel tidigare använts för större enskilda insatser för biotopvård och större enskilda fiskevårdsprojekt⁴⁶.

3.7 Behovet av ytterligare finansiering

I utredningens direktiv uppskattas medelsbehovet för fiskevård till 60–80 miljoner kronor per år. Uppskattningen har gjorts med utgångspunkt i ansökningarna om bidrag från anslaget 43:11 *Fiskevård*. För år 1999 ansöktes exempelvis om sammanlagt 72 miljoner kronor, varav 48,5 miljoner kronor avsåg ansökningar från länsstyrelserna. För år 2003 var den totala nivån på länsstyrelsernas ansökningar 53,9 miljoner kronor⁴⁷.

Att beräkna behovet av fiskevårdsmedel utifrån de ansökningar som görs i dagens system kan dock knappast ses som en säker metod. Utredningen har exempelvis erfarit att det av många betraktas som tämligen lönlöst att begära medel från 43:11-anslaget. Eftersom anslagsnivån – trots senare års höjning – har varit så relativt låg i förhållande till ansökningsnivån, har Fiskeriverket kunnat tilldela länsstyrelserna endast en mindre del av de bidrag som dessa har begärt. Detta har i sin tur självfallet lett till att de flesta ansökningar till länsstyrelserna inte har kunnat bifallas. Länsstyrelsernas intresse av att inför en ny ansökningsomgång ta kontakt med förmodade intressenter i respektive län har sjunkit, eftersom man från länsstyrelsernas sida vet att man i sin tur inte kommer att kunna få begärda anslag från Fiskeriverket.

Följden av detta är att det förmodligen inte ansöks om medel till många av de fiskevårdsprojekt som är angelägna. Man kan utgå från att de berättigade ansökningarna hade uppgått till avsevärt större belopp än 60–80 miljoner kronor årligen, för det fall det hade funnits större möjlighet att få bidrag från anslaget. Att behovet av fiskevårdsmedel sannolikt är större än vad ansökningarna om

⁴⁶ Allmän fiskevårdsavgift m.m. (prop. 1994/95:231)

⁴⁷ 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

bidrag från anslaget ger vid handen är en slutsats som dragits också av Fiskeriverket och länsstyrelserna⁴⁸.

Dessutom bör man notera att större fiskevårdsprojekt, som ofta kanske tillhör de allra mest nödvändiga att genomföra, kan vara svåra att planera och göra en budget för med de principer som gäller för närvarande. Ett överskott av fiskevårdsmedel kan inte överföras till kommande år och stora projekt måste därför finansieras över flera år och genom flera tilldelningar. Detta kan göra att det aldrig ansöks om bidrag till vissa angelägna, större projekt.

3.8 Tidigare förslag om finansiering

3.8.1 Inledning

Det har under lång tid stått klart att de medel som funnits tillgängliga för fiskevård inte har varit tillräckliga för att svara mot behoven. Frågan om finansieringen av fiskevården har därför under flera decennier diskuterats och debatterats. Vid ett flertal tillfällen har det lagts förslag om nya finansieringsformer. Förslagen har rört inrättandet av någon form av mer eller mindre allmän fiskevårdsavgift. Redan på 1930-, 1940- och 1950-talen fördes vid upprepade tillfällen sådana idéer fram från olika håll. Här följer en översiktlig beskrivning av några av de senare turerna kring frågan.

3.8.2 Fritidsfisket (SOU 1968:13)

År 1963 tillsattes en utredning för att se över de statliga insatserna för fritidsfisket. I betänkandet *Fritidsfisket* (SOU 1968:13) föreslog Fritidsfiskeutredningen att en allmän fiskeavgift om 10 kronor per år skulle betalas av alla fiskande mellan 16 och 67 år. De influerna medlen föreslogs bilda en fond med syfte att tillgodose fritidsfiskets ekonomiska behov inom vissa sektorer. Eftersom utredningen inte ansåg att yrkesfiskarna skulle få någon egentlig fördel av avgifterna, föreslogs att ett visst belopp årligen skulle återbetalas till Sveriges Fiskares Riksförbund.

⁴⁸ 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

Förslaget ledde emellertid inte till lagstiftning. Departementschefen uttalade att han inte kunde biträda förslaget om en allmän fiskeavgift. Detta bl.a. på grund av att de åtgärder som staten vidtar för att främja fritidsfisket bör betraktas som ett led i det allmännas stöd till friluftsliv och naturvård i stort⁴⁹.

3.8.3 Fiska på fritid (SOU 1978:75)

Frågan om fiskevårdsavgift väcktes även på 1970-talet. 1973 års fiskevattensutredning föreslog i betänkandet *Fiska på fritid* (SOU 1978:75) att en avgift skulle införas. Alla fiskande – med undantag för licensierade yrkesfiskare, personer under 16 år och samer som utövar sin särskilda fiskerätt – skulle vara skyldiga att betala en avgift om 20 kronor per år. Enligt utredningens bedömning skulle intäkterna från avgiften uppgå till cirka 20 miljoner kronor årligen. De influtna medlen skulle bilda en fiskevårdsfond med Kammarkollegiet som förvaltningsmyndighet. Ett register skulle föras över dem som betalat avgift.

Regeringen gick dock på en annan linje än utredningen⁵⁰. Departementschefen angav att förslaget om fiskevårdsavgift inte bör genomföras nu. Detta bl.a. med anledning av att kostnaderna för administration, kontroll och tillsyn var svåra att beräkna. Det statliga stöd som förordades i propositionen skulle i stället finansieras över statsbudgeten.

3.8.4 Införandet av det fria handredskapsfisket

I samband med att det fria handredskapsfisket infördes 1985 kom frågan om fiskevårdsavgift upp igen. I promemorian *Fritt handredskapsfiske*⁵¹, som låg till grund för regeringens proposition rörande handredskapsfisket⁵², föreslogs en ny lag om fiskevårdsavgift. De som fiskade på de områden och med de redskap som omfattades av frisläppandet av handredskapsfisket föreslogs bli skyldiga att betala en årlig fiskevårdsavgift som regeringen skulle fastställa. Avgiftsskyldiga var enligt förslaget således endast fiskande på enskilt vatten i de berörda områdena. Undantagna från

⁴⁹ Prop. 1969:42 s. 26

⁵⁰ Prop. 1980/81:153, bet. JoU 1980/81:29, rskr. 1980/81:374

⁵¹ Ds Jo 1984:3

⁵² Prop. 1984/85:107

skyldigheten att betala avgift skulle vara personer under 15 år och innehavare av enskild fiskerätt vid fiske i eget vatten. I promemorian angavs att en avgift om mellan 50 och 100 kronor var skälig.

Den föreslagna avgränsningen av avgiftsskyldigheten motiverades med att de som kom i åtnjutande av handredskapsreformen också skulle få betala för den. Tanken att införa en allmän fiskevårdsavgift och helt avgiftsfinansiera det statliga stödet till fritidsfisket avvisades. Det anfördes att de som redan fiskade med stöd av frifiskerätt, med nät i de aktuella områdena och med handredskap och andra redskap i övriga frifiskeområden, inte torde uppleva det fria handredskapsfisket som någon fördel som man skulle vara beredd att betala en avgift för. I stället fanns risken att de skulle uppfatta avgiften som orättvis och därmed bli mindre betalningsbenägna. Detta kunde i sin tur äventyra hela avgiftsfinansieringen.

Eftersom omfattningen av fiskevårdsåtgärderna skulle bli direkt beroende av hur många som betalade avgiften ansågs det ligga i de fiskandes intresse att fullgöra sin avgiftsskyldighet. Detta bedömdes vara en god förutsättning för att systemet skulle fungera väl utan någon förstärkt övervakning. Enligt förslaget borde särskilda resurser för tillsyn därför inte anslås förrän man kunnat konstatera väsentliga försummelser i fråga om inbetalningen av avgifterna. Den som fiskade skulle emellertid vara skyldig att medföra bevis om att avgiften hade betalats.

Regeringen gick dock inte vidare med förslaget om fiskevårdsavgift. I propositionen angav departementschefen att han, bl.a. med hänsyn till remisskritiken, inte var beredd att föreslå en begränsad fiskevårdsavgift i enlighet med förslaget i promemorian. Inte heller bedömdes – av de skäl som anförts i promemorian – en allmän fiskevårdsavgift vara en lämplig form för finansiering av handredskapsreformen.

3.8.5 1991 års utredningsrapport

Under första halvan av 1990-talet blev frågan om fiskevårdsavgift aktuell igen. År 1991 beslutade regeringen att tillsätta en utredning som skulle undersöka förutsättningarna för införande av en allmän fiskevårdsavgift och effekterna av en sådan. I utredningsrapporten föreslogs att en sådan avgift skulle införas för att finansiera bl.a. förrättningskostnader för bildande av fiskevårdsområden, fiskevård

och fisketillsyn⁵³. Avgiften borde enligt förslaget omfatta fiske efter alla arter, i såväl sötvatten som hav. Undantagna från avgiftsskyldighet var fiskande under 15 år, licensierade yrkesfiskare och samer som fiskar med stöd av särskilda rättigheter. Avgiften var tänkt att bestämmas till 75 kronor per år och de årliga intäkterna skulle uppgå till åtminstone 50 miljoner kronor. Det föreslogs att de inlutna medlen skulle placeras i en fristående fond.

Promemorian remissbehandlades dock inte. I 1992 års budgetproposition uttalade regeringen i stället att någon allmän avgift inte skulle införas⁵⁴. Riksdagen gick på regeringens linje⁵⁵.

3.8.6 Svenskt fiske (SOU 1993:103)

Frågan aktualiserades dock åter endast kort tid därefter. Utredningen om fiskerinäringens utvecklingsmöjligheter uttalade i sitt slutbetänkande att den ansåg det vara mycket angeläget att få till stånd en långsiktigt hållbar finansiering av nödvändiga fiskevårdsinsatser och att samtliga fiskande som nyttjar de gemensamma fiskeresurserna bör ta ett större ekonomiskt ansvar för att sådana insatser kommer till stånd⁵⁶. Enligt utredningens uppfattning skulle en allmän fiskevårdsavgift kunna finansiera en fiskevård av tillräcklig omfattning.

Eftersom frågan dock inte hade kunnat slutdiskuteras inom utredningens ram föreslogs att regeringen skulle ge den särskilde utredaren i uppdrag att i samråd med berörda parter närmare utforma ett förslag om en allmän fiskevårdsavgift. Regeringen angav dock att den för närvarande inte var beredd att ändra sin inställning i frågan⁵⁷. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag⁵⁸.

3.8.7 1995 års utredningsrapport

År 1994 tillsatte regeringen åter en utredning med uppdrag att lämna förslag om en allmän fiskevårdsavgift. En förutsättning för att införa en avgift angavs vara att den skulle kunna administreras och kontrolleras effektivt. Som utredare förordnades samma

⁵³ Allmän fiskevårdsavgift (1991-10-01)

⁵⁴ Prop. 1991/92:100

⁵⁵ Bet. 1991/92:JoU12, rskr. 1991/92:212

⁵⁶ Svenskt fiske (SOU 1993:103) s. 229

⁵⁷ Vissa fiskeripolitiska frågor (prop. 1993/94:158) s. 29

⁵⁸ Bet. 1993/94:JoU24, rskr. 1993/94:274

person som utrett frågan tre år tidigare och avsikten var att det nya förslaget skulle bygga på 1991 års utredning. Utredningsuppdraget redovisades 1995 i rapporten *Allmän fiskevårdsavgift i Sverige*. I denna föreslogs att i princip samtliga fiskande i både sötvatten och hav skulle vara avgiftsskyldiga. De enda undantagen gällde personer under 18 år och de renskötande samernas frifiske enligt rennäringslagen på renbetesfjällen och i lappmarkerna. Till skillnad från 1991 års förslag omfattades således även yrkesfiskare av avgiftsplikten.

Avgiften borde enligt förslaget vara differentierad på så sätt att yrkesfiskare skulle betala 500 kronor, husbehovsfiskare 250 kronor och handredskapsfiskare 100 kronor per år. Det skulle också finnas möjlighet för handredskapsfiskare att i stället betala avgift om 40 kronor för en veckas fiske. De samlade intäkterna beräknades till åtminstone 75 miljoner kronor per år.

Enligt förslaget skulle intäkterna förvaltas av Fiskeriverket. Något särskilt register över personer som betalat avgift ansågs inte vara motiverat, bl.a. med hänsyn till kostnaderna.

Regeringen förelade riksdagen en proposition grundad på rapporten, med endast vissa smärre förändringar i förslagen⁵⁹. Till skillnad från förslagen i rapporten omfattades även de renskötande samerna av avgiftsskyldigheten. Vidare skulle den som fiskade på eget vatten endast betala 100 kronor per år, oavsett redskap. Dessutom föreslog regeringen inte någon möjlighet att betala en lägre avgift för en veckas fiskande.

Propositionen drogs senare tillbaka av regeringen⁶⁰.

3.8.8 Utvärdering av det fria handredskapsfisket (SOU 2001:82)

Förslag om finansiering av fiskevården lades senast fram i betänkandet *Utvärdering av det fria handredskapsfisket* (SOU 2001:82). Utredningen föreslog en fiskevårdsavgift med syftet att finansiera åtgärder för fiskevården i områden där sådan finansiering saknades. Enligt förslaget omfattade avgiftssystemet alla som i Sverige fiskar inom områden där det saknas en organiserad förvaltning av fisket. Med detta avsåg utredningen att personer som fiskar inom områden där förvaltningen sköts av en fiskevårdsområdesförening, en samfällighetsförening eller på fiske-

⁵⁹ Allmän fiskevårdsavgift m.m. (prop. 1994/95:231)

⁶⁰ Skr. 1995/96:114

vatten med enbart en ägare skulle vara undantagna från avgiftsskyldighet. En förutsättning var dock att den fiskande innehar fiskekort, arrendekontrakt eller fiskerättsbevis utfärdat av den förvaltande organisationen. Undantagna från avgiftsskyldigheten borde enligt förslaget också vara ungdomar fram till det år de fyller 18 år. Enligt förslaget skulle det upprättas ett särskilt register över dem som betalat avgift.

Inledningsvis borde enligt utredningen avgiften bestämmas till 200 kronor per år. Det föreslogs att intäkterna, beräknade till cirka 175 miljoner kronor per år, skulle hanteras i särskild ordning och placeras i en särskild fiskevårdsfond, disponerad av Fiskeriverket. Avsikten var att den övergripande tillsynen fortfarande skulle finansieras via statsbudgeten. Fiskevårdsavgiften skulle frigöra en stor del av det statliga fiskevårdsanslaget; medel som enligt förslaget kunde användas till en ökad satsning på fisketillsyn.

Intäkterna från fiskevårdsavgiften föreslogs inte komma de områden till del där sådan avgift inte betalas. Ansvar för fiskevården inom dessa områden ansågs ligga på fiskerättsinnehavarna och borde därför finansieras genom intäkterna från privata fiskekort.

Förslaget om fiskevårdsavgift ledde inte till någon proposition.

3.9 Annan fiskevård än statligt finansierad fiskevård

Mycket av den fiskevård som bedrivs i Sverige är inte finansierad med statliga medel. Det ligger inte inom ramen för uppdraget att ge en mer ingående beskrivning av vilken omfattning som t.ex. fiskevårdsområdesföreningarnas och kommunernas fiskevårdande verksamhet har, eller hur stora ideella insatser som görs på fiskevårdens område. Det handlar dock om stora insatser. Det kan därför vara av värde att ge ett perspektiv på den statliga fiskevårdens omfattning i förhållande till annan fiskevård.

Omfattningen av den fiskevård som landets kommuner bedriver varierar självfallet kraftigt, men de sammanlagda kommunala insatserna är betydande. Enligt Sveriges fiskevattenägareförbund (Fiskevattenägarna) är cirka 200 kommuner anslutna till något av organisationens länsförbund. Den kommunala fiskevården bedrivs ofta inom ramen för fiskevårdsområdesföreningar. Det är inte heller ovanligt att kommuner upplåter förvaltningen av sina fiskevatten till sportfiskeklubbar.

Enligt Fiskeriverkets och Statistiska centralbyråns undersökning *Fiske 2005* (se även avsnitt 2.8) har cirka 90 000 personer eller 5 procent av alla fiskande under år 2004 deltagit i någon form av fiskevårdsarbete. Av dessa är 62 000 sportfiskare, 13 000 husbehovsfiskare och 15 000 generalister (personer som fiskar med både handredskap och mängdfångande redskap). Totalt har nära 900 000 dagar lagts på fiskevårdsarbete. Detta motsvarar 10 dagar per person.

Enligt undersökningen engagerade fältarbete – praktiska vattenvårdsinsatser och dylikt – 47 000 personer. Det var därmed den vanligaste formen av fiskevårdsarbete. I övrigt deltog 38 000 och 33 000 personer i föreningsarbete respektive fisketillsyn. 14 000 personer har bidragit med ekonomiskt stöd.

Cirka 2 000 fiskevårdsområdesföreningar har bildats i Sverige (se avsnitt 2.5). Det är idag den dominerande organisationsformen för upplåtelse och förvaltning av fiske i enskilda vatten med små ägarandelar eller med komplicerad ägarbild. Även i fiskevatten med en stor ägare och flera små ägare har man i stor utsträckning bildat sådana föreningar.

Fiskevårdsområdesföreningarnas sammanlagda omsättning har inte kartlagts på senare tid. Enskilda exempel kan dock tyda på att omsättningen ökar. Enligt Fiskevattenägarna omsätter de största föreningarna mellan en halv och en miljon kronor årligen. Förbundet har uppgett att t.ex. sjön Bolmens fiskevårdsområdesförening år 2003 omsatte 650 000 kronor. Två andra exempel som förbundet gett är Storsjön i Gästrikland, som omsätter 360 000 kronor, och Åsunden i Östergötland, med en omsättning om 135 000 kronor årligen.

I *Fiske 2005* har svenska folkets utgifter för fiskekort och andra fiskeavgifter skattats till drygt 300 miljoner kronor per år. Merparten av landets alla fiskekort säljs av fiskevårdsområdesföreningar. Fiskevattenägarna har dock tillämpat en viss försiktighet och utgått från halva den angivna summan, således mellan 100 och 200 miljoner kronor, när förbundet har uppskattat den sammanlagda omsättningen hos landets fiskevårdsområdesföreningar. Det är en nivå som också stämmer överens med de olika överslagsberäkningar från länsvisa och andra uppgifter om dessa föreningars verksamhet som förbundet har gjort.

Enligt Fiskevattenägarna använder fiskevårdsområdesföreningarna merparten av sina intäkter till konkret fiskevård. Förutom de ekonomiska investeringarna i vattnen gör delägarna

och medlemmarna i föreningarna stora ideella insatser i sitt arbete med fiskevård, tillsyn och andra tjänster kring fiskeförvaltningen. En fördel med privat fiskekortsförsäljning är också att fiskekortet fungerar som ett avtal om fiskeregler, ransonering och uppträdande vid fiskevattnet. Försäljning av fiskekort kan också kopplas till lämnande av fångstuppegifter.

3.10 Hur finansieras viltvården?

Ett område som ligger fiskevården nära är naturligtvis viltvården. Det finns därför skäl att översiktligt beskriva hur denna finansieras.

Begreppet viltvård är definierat i 4 § jaktlagen (1987:259). Där anges att viltet skall vårdas i syfte dels att bevara de viltarter som tillhör landets viltbestånd och de fågelarter som tillfälligt förekommer naturligt i landet, dels främja en med hänsyn till allmänna och enskilda intressen lämplig utveckling av viltstammarna. Vidare sägs att i viltvården ingår att genom särskilda åtgärder sörja för att viltet får skydd och stöd och att anpassa jakten efter tillgången på vilt. Markägaren och jakträttshavaren svarar för att åtgärderna utförs och att anpassningen sker.

Redan år 1938 fattade riksdagen beslut om att den som jagar på egen eller annans mark i Sverige skall ha betalat en s.k. jaktvårdsavgift. Idag regleras avgiften i 41 § jaktlagen, som stadgar att regeringen – för att främja viltvården eller andra liknande ändamål som är förenliga med jaktlagens syfte – får meddela föreskrifter om att den som jagar skall vara skyldig att betala en årlig viltvårdsavgift. Dessa avgifter skall bilda en viltvårdsfond som efter regeringens bestämmande får användas för angivna ändamål.

Regeringen har i 49 § jaktförordningen (1987:905) föreskrivit om viltvårdsavgift. Där stadgas att den som jagar är skyldig att betala en avgift om 200 kronor. Avgiften gäller för ett jaktår, från den 1 juli till den 30 juni. Den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot föreskriften om avgift döms enligt 45 § jaktlagen till böter.

I 51 § jaktförordningen anges att jaktkortsblanketter tillhandahålls på postanstalterna. Dessutom görs ett utskick till dem som har betalat viltvårdsavgift för föregående år. En blankett gäller som jaktkort när man har försett den med bevis om att avgiften har betalats. Dessutom skall den innehålla uppgifter om den betalandes

namn, personnummer och adress. Enligt 52 § skall den som jagar ha med sig sitt jaktkort och på uppmaning visa detta.

Enligt 50 § skall viltvårdsavgiften betalas in till ett konto som disponeras av Kammarkollegiet, som har att bokföra de influtna medlen på viltvårdsfonden. Det är Kammarkollegiet som förvaltar viltvårdsfonden. Efter bokföringen skall kollegiet lämna uppgift till Naturvårdsverket om vilka som har betalat avgiften. Naturvårdsverket skall enligt 52 f § föra ett jaktkortsregister över de personer som har betalat viltvårdsavgift. Fram till den 1 juli 2001 var det i stället Svenska jägareförbundet som förde jaktkortsregistret.

Utöver viltvårdsavgiften finns det en älgavgift. För en vuxen älg som fälls skall enligt 52 b § jaktförordningen jakträttshavaren betala en avgift som fastställs av länsstyrelsen enligt föreskrifter som meddelas av Naturvårdsverket. Om fler älgar än vad som följer av en licens har fällts skall enligt 52 c § ytterligare en avgift betalas. Avgifterna bildar en älgvårdsfond för varje län. En del av medlen från de länsvisa älgvårdsfonderna förs över till viltvårdsfonden.

För jaktåret 2004/2005 betalade cirka 286 000 personer viltvårdsavgift, vilket var en minskning med cirka 6 000 personer jämfört med året före. Av viltvårdsfondens inkomster år 2003 kom cirka 61,5 miljoner kronor från viltvårdsavgifter och knappt 6 miljoner kronor från de länsvisa älgvårdsfonderna. De finansiella intäkterna uppgick till cirka 2 miljoner kronor.

Den största delen av bidragen från viltvårdsfonden går till jägarorganisationernas verksamhet. År 2003 beviljade regeringen Svenska jägareförbundet 45 miljoner kronor och Jägarnas riksförbund knappt 4,5 miljoner kronor. Det stora bidraget till Svenska jägareförbundet har en historisk förklaring. År 1938 fick förbundet genom ett riksdagsbeslut det s.k. allmänna uppdraget, vilket gick ut på att ha hand om ledningen av jakten och viltvårdsarbetet i landet. Uppdraget kvarstår.

Förutom bidragen till jägarorganisationerna används fondens medel främst till forskning och för dessa medel ansvarar Naturvårdsverket. Det är Miljöforskningsnämnden vid verket som beslutar om bidragen till viltforskning. För år 2003 ställde regeringen drygt 25 miljoner kronor till Naturvårdsverkets förfogande. Detta belopp inbegriper dock även annat än Miljöforskningsnämndens medel.

I övrigt får Statens veterinärmedicinska anstalt (SVA) årligen ett bidrag för att övervaka hälsotillståndet i landets vilda fauna. År 2003 uppgick detta till cirka 2,5 miljoner kronor. Vidare kan

polismyndigheterna besluta om ersättning ur fonden för sina kostnader för att spåra, döda eller omhänderta de vilda djur som tillfaller staten, och länsstyrelserna kan besluta om ersättning för vissa kostnader i samband med bildande, ombildande eller upplösning av viltvårdsområden. Även Naturskyddsföreningen får ett årligt bidrag.

Naturvårdsverkets administration av jaktregistret är placerad i Kiruna. Enligt verket kostar hanteringen av jaktkorten och viltvårdsregistret knappt 3,9 miljoner kronor årligen, inkluderat kostnaderna för jägarexamensregistret. I beloppet ingår såväl personal- och lokalkostnader som de direkta kostnaderna för tryckning av blanketter och jaktkort.

4 Fiskevårdens finansiering i andra länder

4.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att göra en genomgång av modeller för fiskevårdens finansiering som tillämpas i andra länder. Utredningen skall särskilt uppmärksamma den modell som tillämpas i USA. I det följande kommer därför att göras en översiktlig beskrivning av hur systemen för finansiering av fiskevården fungerar i vissa andra länder, medan nästa kapitel innehåller en mer utförlig redogörelse för hur man i USA har löst denna fråga.

4.2 Norge

Den norska fiskevårdsavgiften

I Norge infördes år 1964 en lag om lax- och insjöfiske. I enlighet med denna skulle alla som fyllt 16 år och fiskade efter havsvandrande laxfisk i havet och i vattendrag, samt insjöfisk och kräftor erlægga en avgift till staten. Intäkterna gick till statens fiskefond och användes för att främja fiskevården.

Fram till och med år 1988 fanns endast en avgiftsnivå. År 1989 differentierades dock avgiften genom att man införde en lägre avgift för fiske efter insjöfisk och en högre avgift för fiske efter havsvandrande laxfisk. År 1996 togs emellertid avgiften för sportfiske efter havsvandrande laxfisk i havet bort. År 2002 upphävde man också avgiftsskyldigheten för fiske efter insjöfisk och kräftor. Anledningen till detta var att man ville öka fiskevattnets tillgänglighet för allmänheten och därigenom stimulera fiskeintresset. Numera gäller avgiftsplikt således endast för fiske efter havsvandrande laxfisk i vattendrag samt vid fiske efter dessa arter med fasta redskap i havet.

Vid fiske efter havsvandrande laxfisk är årsavgiften 200 norska kronor för år 2005. Fiskeåret löper från och med den 1 april till och med den 31 mars. Det finns dessutom möjlighet att i stället lösa en familjeavgift för 320 norska kronor. Vid fiske med fasta redskap i havet är avgiften 500 norska kronor, om säsongstarten är före den 1 juli. Om starten är efter detta datum gäller i stället en avgift om 300 norska kronor. Skolor eller andra institutioner som har fiske som en del av undervisningen kan ges dispens från avgiftsskyldigheten. Det finns inte något undantag för fiske i eget vatten. Däremot är det fiske som samerna har rätt till enligt rennäringslagstiftningen undantaget från avgiftsskyldighet.

I bestämmelsen om fiskeavgift anges särskilt att betalning av avgift är en förutsättning för fiske, men att detta inte ger rätt till fiske i något bestämt område. Därutöver måste man således få tillstånd från fiskevattenägaren, t.ex. genom att köpa ett fiskekort, för att få bedriva fiske.

Uppbörd, register, tillsyn och sanktioner

I Norge för man som huvudregel inte något register över dem som har betalat avgiften. Man har dragit slutsatsen att ett register inte skulle vara försvarligt med hänsyn till kostnaderna för att införa och hålla ett sådant register. Från och med år 2005 har det emellertid införts en möjlighet att betala avgiften genom en särskild Internetlösning. De som har betalat avgiften på detta sätt registreras, får ett unikt ID-nummer och kan skriva ut ett betalningsbevis från sin dator. Direktoratet för naturförvaltning kan också skicka ett nytt bevis om man tappar bort det.

I övrigt kan avgiften betalas över disk på posten och banken samt via postgiro och Internetbank. Kortet skall fyllas i och signeras och är giltigt i förening med ett bevis om att betalning har skett.

Utöver detta återförsäljer bl.a. privata fiskekortsförsäljare det statliga kortet. Dessa kan köpa de statliga fiskeavgiftskorten för att därefter sälja dem vidare. För denna tjänst har återförsäljarna rätt att som provision lägga på ytterligare 10 procent på avgiften och dessutom ta betalt för portokostnader. För det fall återförsäljaren har köpt för många kort finns en rätt att returnera korten till Direktoratet för naturförvaltning.

Den som säljer privata fiskekort skall kontrollera att den statliga avgiften har betalats. I de fall de privata fiskekortet säljs via automater krävs dock inte någon sådan kontroll, under förutsättning att det på kortet finns upplysning om skyldigheten att betala den statliga avgiften. Den som fiskar skall ha med sig bevis om att avgiften har betalats och beviset skall uppvisas för polis eller tillsynsman som begär detta.

För den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelsen om fiskeavgift finns en straffbestämmelse. Dessutom kan fiskeredskapen tas i beslag. Enligt straffbestämmelsen föreligger oaktsamhet när den som fiskar annan fisk än havsvandrande laxfisk borde ha förstått att det med hänsyn till redskapets art och fiskeeffekt, samt mängdförhållandena mellan havsvandrande laxfisk och annan fisk på platsen, låg nära till hands att även sådan laxfisk skulle komma att fångas.

Hantering av intäkterna

År 2004 betalade 72 800 personer avgift och intäkterna uppgick till 13,1 miljoner norska kronor. När fiske även efter insjöfisk och kräftor var avgiftsbelagt var de årliga intäkterna drygt dubbelt så stora. Under de senaste åren har Direktoratet för naturförvaltning använt cirka 1,5 miljoner norska kronor för administration av systemet. Beloppet omfattar t.ex. tryckning av broschyrer med inbetalningsblanketter, distribution av blanketterna samt kostnader för post- och banktjänster. Därutöver tillkommer två till tre veckors arbete för en person på direktoratet.

Avgiftsintäkterna placeras i en statlig fiskefond. Stortinget anslår genom statsbudgeten fondmedlen till fiskevård. Anslaget motsvarar de förväntade intäkterna för det aktuella året. Miljöskyddsdepartementet och dess enhet Direktoratet för naturförvaltning förvaltar fiskefonden. Om intäkterna blir lägre än förväntat skall direktoratet spara en motsvarande andel av det beviljade anslaget. För det fall intäkterna ger ett överskott i förhållande till anslaget skall överskottet sparas i fonden till kommande år.

I budgetpropositionen ges riktlinjer för hur fondmedlen skall användas. Av dessa framgår att fonden skall finansiera fiskevård och fiskeförvaltning som är knuten till ett bärkraftigt bruk av de utnyttjbara bestånden av just havsvandrande laxfisk. Åtgärderna skall vara till nytta för den fiskande allmänheten och fiskerätts-

innehavarna. Förvaltningsrelaterade forsknings-, utrednings- och övervakningsprojekt som kan bidra till att fiskstammar tas tillvara och fiskresurserna blir bättre utnyttjade kan finansieras av avgiftsintäkterna.

Direktoratet för naturförvaltning beslutar om den närmare fördelningen av fondmedlen. Ansökningar om bidrag skall sändas till kommunen, länsstyrelsen eller direktoratet, beroende på vem som ansöker. Avsikten är att ungefär hälften av intäkterna, med avdrag för administrationskostnader, skall användas till fiskevårdsåtgärder som initieras på lokal nivå.

Utöver avgiftsintäkterna anslår den norska staten inte några ytterligare medel generellt till fiskevård. Det finns dock ett kalkningsanslag som för år 2005 uppgår till cirka 100 miljoner norska kronor. Därutöver beviljas statliga medel för att bekämpa laxparasiten *Gyrodactylus salaris* och för drift av en levande genbank; för år 2005 med 20 respektive 12 miljoner norska kronor. Medel som anslås till främjande av friluftsliv i stort kan också användas för främjande av fritidsfiske.

4.3 Danmark

Lystfiskertegn och fritidsfiskertegn

I Danmark finansieras fiskevården genom försäljning av två sorters statliga fiskekort; *fritidsfiskertegn* och *lystfiskertegn*. De infördes år 1990 respektive år 1993 och ersatte det bidrag om cirka 10 miljoner kronor som sedan 1987 årligen hade anvisats över statsbudgeten.

Lystfiskertegn är att betrakta som en fiskevårdsavgift för handredskapsfiskare. Avgiften kan betalas för 12 månader, 1 vecka eller 1 dag. Priset för ett helt år är 125 danska kronor (höjdes från 100 kronor år 2004), för en vecka 90 danska kronor och för en dag 30 danska kronor. Alla som fiskar med handredskap skall betala avgiften. Undantagna från avgiftsskyldighet är dock fiskande under 18 år och över 65 år. Ett ytterligare undantag avser den som fiskar på eget vatten med stöd av enskild fiskerätt.

Fritidsfiskertegn omfattar fiske med passiva redskap som nät och ryssjor och är således att betrakta som en fiskevårdsavgift för husbehovsfiskare. Avgiften är 250 danska kronor och kan endast betalas för 12 månader. Avgiften har inte höjts sedan den infördes.

Alla som fiskar med passiva redskap är skyldiga att betala avgift, med undantag för personer som fiskar på eget vatten med stöd av enskild fiskerätt. Det finns varken någon undre eller övre åldersgräns. Det bör dock noteras att personer under 12 år av säkerhets-skäl överhuvudtaget inte får fiska med passiva redskap i saltvatten. Den som löser *fritidsfiskertegn* får fiska även med handredskap.

Båda avgifterna gäller för alla fiskarter och skall betalas för fiske såväl i havet som i sötvatten. Det finns dock ett undantag för vatten som inte har utlopp till sjö, å eller kust eller endast har sådant utlopp som fiskar inte kan passera. I sådana "put and take"-vatten krävs i stället endast ett fiskekort från fiskerättsinnehavaren. I vissa vatten är man skyldig att lösa både fiskertegn och ett fiskekort som vanligen säljs av sportfiskeklubbar. Yrkesfiskare omfattas inte av avgiftssystemet.

Uppbörd, register, tillsyn och sanktioner

Den statliga avgiften kan betalas antingen via giro eller hos särskilda, av ministeriet auktoriserade försäljningsställen, som t.ex. turistbyråer och campingplatser. Dessa hanterar dock inte några fysiska blanketter, utan sköter uppbörden via Internet. De får en provision om 5 procent på varje kort de säljer. Blanketter finns hos alla landets postkontor. Från och med den 1 januari 2005 kan avgiften även betalas genom en särskild Internetlösning¹. Utvecklingskostnaderna för denna uppgick till 1,8 miljoner danska kronor.

Tillsynen av att avgiften har betalats bedrivs i havet av den statliga fiskerikontrollen. För tillsyn i sötvatten auktoriserar Fiskeridirektoratet tillsynsmän som arbetar ideellt och representerar fiskevattenägarna. De danska myndigheterna genomför regelbundna tillsynskampanjer och annonserar därtill bl.a. i lokala tidningar. Avgiftssystemet marknadsförs dock inte i TV eftersom detta är för dyrt.

Betalningsfrekvensen förefaller vara hög. Vid en kontroll år 2001 hade 88 procent av ett urval om 1 011 sportfiskare betalat den föreskrivna avgiften². I en senare, nyligen gjort kontroll visade det sig att nästan samtliga av 200 kontrollerade sportfiskare hade köpt *lystfiskertegn*. Undersökningar av omfattningen av det danska

¹ www.fisketegn.dk

² Se Utvärdering av det fria handredskapsfisket (SOU 2001:82) s. 43

sport- och husbehovsfisket tyder dock på att det är väsentligt fler som fiskar än som betalar avgiften.

Att fiska utan att ha löst avgiften är inte straffrättsligt sanktionerat. Om man vid kontroll inte kan uppvisa det statliga fiskekortet, bevis om betalning samt legitimation (det är också tillräckligt att visa legitimation och uppge sitt fiskertegnsnummer) kan man i stället bli skyldig att betala en avgift motsvarande fyra gånger priset för en årlig handredskapsavgift (500 danska kronor) eller en husbehovsavgift (1 000 danska kronor). För den som inom 14 dagar kan uppvisa ett giltigt kort är avgiften motsvarande halva priset för en årlig handredskapsavgift eller en halv husbehovsavgift.

Det förs ett register över alla som löser *fritidsfiskertegn*. För närvarande finns det cirka 33 000 husbehovsfiskare registrerade. Sportfiskare registreras endast om de är bosatta i Danmark och har köpt årskort. För närvarande är cirka 153 000 sportfiskare registrerade. Utöver detta säljs ett stort antal vecko- och dagskort samt kort till turister. Registren används huvudsakligen för att skicka ut inbetalningskort för kommande år.

Beslut om intäkternas användning

I den danska fiskelagen anges att avgiftsintäkterna får användas till bl.a. fiskevård, fiskutsättningar, forskning samt administration och information om fiskevård och avgiftssystemet. Medlen kan dessutom användas för att finansiera fisketillsyn, men detta görs inte i praktiken. I stället finansieras tillsynen med skattemedel över statsbudgeten.

Fördelningen av avgiftsintäkterna sker med stöd av ett rådgivande organ, det s.k. *§ 7-udvalget*. I den danska fiskelagen stadgas att detta råd för rekreativt fiske, sötvattensfiske och fiskevård ger råd till ministern för livsmedel, jordbruk och fiske om fastställande av regler på området.

Rådet består enligt fiskelagen av representanter från två sportfiskeföreningar, två husbehovsfiskeföreningar samt yrkesfiskare och binäringsfiskare. Därutöver är Amtsrådsföreningen, danska lantbrukarföreningen och danska naturskyddsföreningen representerade. Slutligen ingår Miljöministeriet och Ministeriet för livsmedel, jordbruk och fiske i rådet. Organet är endast rådgivande; formellt beslutar Ministeriet för livsmedel, jordbruk och fiske i frågorna. Ministeriet arbetar dock alltid med sikte att nå enighet i

rådet i fråga om hur avgiftsintäkterna skall fördelas. Rådet sammanträder minst fyra gånger per år.

Enligt Fiskeridirektoratet pågår det ständigt diskussioner om hur intäkterna skall fördelas. En diskussion har avsett intäkternas geografiska anknytning. Själland anses t.ex. av många få för lite pengar tillbaka i förhållande till hur många som där har betalat avgiften. Det förs också förhandlingar om vilka fiskarter man främst bör satsa på. I detta avseende finns det en slags informell uppdelning av intäkterna, på så sätt att man tar hänsyn till hur stor andel av intäkterna de olika grupperingarna svarar för när man avgör hur mycket som skall satsas på den fiskevård de främst har intresse av.

Vad intäkterna används till

Intäkterna från försäljningen av de statliga fiskekorten uppgår till drygt 30 miljoner danska kronor per år. Av dessa kommer cirka 5 miljoner kronor från försäljningen av vecko- och endagskort.

Varje år utarbetas en handlingsplan för hur intäkterna skall användas. Fiskeridirektoratet har en biologiskt inriktad avdelning i Silkeborg som för ministeriets räkning ger råd om hur pengarna skall användas. Av den senaste handlingsplanen framgår att medlen för år 2005 skall användas till främjande av den naturliga reproduktionen av fiskbestånden och att insatserna skall omfatta utsättning, restaurering samt konkreta forskningsinsatser för att främja möjligheterna till fiske och för att förbättra fiskens lek- och uppväxtmöjligheter.

För uppbörd och administration används drygt 3 miljoner danska kronor av intäkterna. Detta belopp inkluderar dock inte administrationen för att fördela intäkterna.

4.4 Finland

Finländskt fritidsfiske

Nästan varannan finländare, cirka 2 miljoner personer, är fritidsfiskare. Fritidsfiskets fångster utgör i konsekvens med detta en betydande andel av den totala finska fiskfångsten. Hälften av fritidsfiskets fångster tas upp med nät och andra passiva redskap.

Fiskerätten tillhör den som äger vattenområdet. Vanligen är det byns gårdar som gemensamt äger vattnet. Även staten, kommuner, församlingar och privata gårdar äger emellertid vattenområden. I de samägda vattnen bildar delägarna ett fiskelag som förvaltar fiskevattnet. Alla EU-medborgare som är bosatta i Finland åtnjuter allmän fiskerätt i havet utanför byns gräns.

Sedan mitten av 1980-talet är Finland, bortsett från de tre nordligaste kommunerna samt Åland, indelat i knappt 230 fiskeområden. Dessa fungerar som planeringsorgan för fiskevården och fisket. Varje område skall ha en vård- och nyttjandeplan som skall innehålla dels uppgifter om vattenarealer, fiskbestånd, ågoförhållanden och fiske, dels en fiskevårdsplan.

För Åland gäller inte de regler som redogörs för i det följande. På Åland kräver allt fiske fiskerättsinnehavarens tillstånd. Man måste således köpa privata fiskekort för att få fiska där.

Fiskevårdsavgift

Det finska avgiftssystemet grundades redan år 1952. Mete och pilkfiske är numera s.k. avgiftsfria allemansrätter och undantogs från avgiftsplikt år 1994 respektive år 1997. I övrigt måste dock fiskande mellan 18 och 65 år betala en fiskevårdsavgift om 20 euro per kalenderår eller 6 euro för sju dygn. Åldersgränserna har införts i ett senare skede. Detta gjorde att intäkterna blev väsentligt mindre.

Erlagd fiskevårdsavgift är således ett krav för att få bedriva handredskapsfiske (spinnfiske, dragrodd samt flugfiske) och fiske med nät, mjärde, ryssja, trål och krok. Avgiften gäller även kräftfiske. Avgiftsskyldigheten gäller såväl allmänt vatten i havet och insjöar som enskilt vatten. Avgiften behöver dock inte betalas av personer som deltar endast för att hjälpa till vid fisket (exempelvis som roddare vid nätläggning eller kastfiske) utan att själva hantera fångstredskapen.

Det finns inte något undantag från avgiftsplikt för fiske på eget vatten. Även yrkesfiskare är skyldiga att betala fiskevårdsavgift.

Privata fiskekort och den länsvisa spöfiskeavgiften

Utöver fiskevårdsavgiften skall den som fiskar dessutom inneha tillstånd (t.ex. fiskekort) för fisket av den som äger vattenområdet

eller innehavaren av fiskerätten. När det gäller handredskapsfiske med ett spö, en rulle och ett bete (vid trollingfiske får användas ytterligare ett viktdrag eller en paravan) kan fiskaren dock i stället för sådant tillstånd betala en länsvis spöfiskeavgift. Avgiften kan således vid sådant fiske ersätta fiskerättsinnehavarens tillstånd. Detta system infördes under 1990-talet.

Handredskapsfiskande under 18 år eller över 65 år behöver inte fiskerättsinnehavarens tillstånd. De måste således inte heller betala den länsvisa spöfiskeavgiften. Mete och pilkfiske kräver inte heller något tillstånd och omfattas således inte av denna avgift.

Spöfiskeavgiften för år 2005 är 27 euro per län för ett år eller 6 euro för en fiskeperiod om sju dygn. Betalning kan ske på samma sätt som för fiskevårdsavgiften. För varje län finns dock ett eget postgirokonto.

För annat fiske än det särskilt angivna handredskapsfisket (dock inte mete och pilkfiske) måste alla – även fiskande under 18 år och över 65 år – ha tillstånd (t.ex. fiskekort) från fiskerättsinnehavaren. Tillståndet kan inte ersättas av den länsvisa spöfiskeavgiften.

Uppbörd, register, tillsyn och sanktioner

Fiskevårdsavgiften betalas till ett postgirokonto som innehas av Jord- och skogsbruksministeriet. Betalning kan ske via Internetbank eller med vanliga giroblanketter på post- och bankkontor. Ministeriet tillhandahåller dock inte förtryckta inbetalningsblanketter på posten. Detta gjordes tidigare, men ansågs vara för dyrt. En särskild Internetlösning för betalning av avgiften har dock skapats och betalningarna via ministeriets webbplats ökar varje år.

Jord- och skogsbruksministeriet har under senare år sammanställt ett register över dem som betalar fiskevårdsavgift. Arbetet inleddes i slutet av 1990-talet genom att ministeriet skickade ut inbetalningskort till samtliga finländare mellan 18 och 65 år. De som betalade avgiften i anslutning till detta utskick antecknades i registret.

De som har betalat avgiften i ett senare skede registreras emellertid inte automatiskt. Man väljer själv om man skall anteckna sig i registret eller inte. Registret omfattar cirka 250 000 personer. Till dem som är antecknade i registret sänds ett brev med ett förhandsifyllt inbetalningskort. Ett statligt fiskekort skickas i efterhand ut

till dem som har betalat avgiften och är registrerade. De får även en tidning om finskt fritidsfiske och fiskevård.

Den som betalar utan att registrera sig måste själv se till att han eller hon får ett kvitto eller en kopia av betalningskvittot. Tappar man sitt kvitto kan man dock begära att från ministeriet få ett intyg på att avgiften har betalats. När man fiskar är man skyldig att ha med sig bevis – ett fiskekort, ett kvitto eller vid betalning över Internet en särskild utskrift – om att man har betalat avgiften. På begäran skall beviset uppvisas för myndighet eller annan övervakare av fisket.

Tillsynen över att avgiften har betalats sköts av fiskeövervakare, polis och gränsmyndigheterna. Till största delen bedrivs tillsynen i privat regi, men även de elva s.k. TE-centralerna (statliga arbetsmarknads- och näringslivscentraler) svarar för viss tillsyn. En förseelsebot om 50 euro kan drabba den som fiskar utan att ha betalat avgiften. Om man inte har sitt betalningsbevis med sig när man fiskar, men kan visa legitimation, kan man få en vecka på sig att visa att man har betalat avgiften och på så sätt undgå förseelsebot.

Hantering av intäkterna

År 2004 betalade cirka 300 000 personer fiskevårdsavgift, vilket var något färre än de föregående åren. Cirka 120 000 personer är registrerade fiskare som betalar avgiften varje år. Varje år säljs mellan 20 000 och 30 000 veckokort. Ett viktigt skäl för att tillhandahålla veckokort anses vara att de underlättar för fisketuristiska entreprenörer. Den länsvisa spöfiskeavgiften betalas årligen av drygt 100 000 personer.

Intäkterna från fiskevårdsavgiften och den länsvisa spöfiskeavgiften uppgick år 2004 till cirka 7,6 miljoner euro. Ungefär 10 procent av intäkterna används årligen till administration, inkluderat kort- och tidningshantering samt information och annonsering.

Hur medlen skall användas är reglerat i fiskelagen. Jord- och skogsbruksministeriet och TE-centralerna beslutar om den närmare fördelningen av intäkterna. Besluten måste dock godkännas av Finansministeriet. Intäkterna från fiskevårdsavgiften används till att ersätta fiskevattenägarna för nyttjandet av deras vatten, till de knappt 230 fiskeområdena, till fiskets organisationer och för främjande av fiskerihushållning. För år 2005 ges dessa fyra

användningsområden ungefär lika stora andelar av avgiftsintäkterna. Bidragen till vattenägarna och fiskets organisationer omfattar således cirka hälften av medlen, medan den andra halvan lämnas som bidrag till egentliga fiskevårdsinsatser.

Intäkterna från den länsvisa spöfiskeavgiften skall oavkortade föras tillbaka till fiskevattenägarna. De vattenägare som har högst fisketryck ges därvid ett större bidrag. Fiskevattnet måste vara av en viss storlek för att bidrag överhuvudtaget skall lämnas. Enligt ministeriets uppfattning används även en stor del av de medel som går tillbaka till fiskevattenägarna till konkreta fiskevårdsåtgärder, i ägarnas regi.

Finska fiskevårdsinsatser finansieras också genom s.k. fiskeriekonomiska förpliktelser, vilka motsvarar de svenska fiskeavgifterna för t.ex. bedrivande av vattenverksamhet med störningar på fisket. Utöver avgiftsintäkterna lämnas inte något fiskevårdsanslag över statsbudgeten. Den finska fiskevården har av tradition en mycket stark inriktning mot fiskutsättningar. På senare tid har man dock försökt att i större utsträckning arbeta för en naturlig reproduktion av fiskbestånden.

4.5 England och Wales

I England och Wales måste sedan 1993 alla som har fyllt 12 år och som skall fiska med handredskap efter lax, öring, ål och sötvattensfisk köpa en licens (*rod license*) från "Environment Agency". Licens krävs för fiske i alla vattendrag och sjöar men inte i havet. Majoriteten av fiskerätterna i England och Wales är privatägda, vanligen av fastighetsägarna. Den statliga licensen ger inte någon rätt att fiska i dessa vatten. Förutom licensen måste man således vanligtvis ha tillstånd från fiskevattenägaren, genom att köpa ett fiskekort, för att ha rätt att fiska.

Det finns två licenser; en för insjöfisk och stationär öring och en för vandrande lax och havsöring. Båda licenserna kan köpas för 1 år (för tiden den 1 april till den 31 mars), 8 dagar eller 1 dag. Årslicensen kostar 23,75 (insjöfisk) respektive 63,75 (vandrande lax) brittiska pund. Åttadagarslicensen kostar antingen 8,50 eller 20,25 pund, medan endagslicensen säljs för 3,25 eller 6,75 pund. För ungdomar mellan 12 och 16 år, pensionärer och vissa grupper av funktionshindrade finns en billigare årslicens.

Licensen säljs bl.a. på postkontor och hos försäljningsställen som utses av "Environment Agency". Dessutom kan man betala på myndighetens webbplats. Alla som köper licensen registreras hos "Environment Agency". Registret har flera olika användningsområden, bl.a. i tillsynshänseende. Myndigheten har tillsynsmän som kontrollerar att de som fiskar verkligen har köpt den föreskrivna licensen. Om man fiskar utan att ha köpt licens blir man åtalad och bötfälld, upp till 2 500 pund.

Det engelska licenssystemet förväntades under fiskeåret 2004–2005 generera intäkter om 19 miljoner pund, varav drygt 2 miljoner pund används för administration. Därutöver ges ett statligt anslag om 9,8 miljoner pund. Intäkter kommer även från försäljning av licenser för yrkesfiskare och fiskare med mängdfångande redskap i inlandet.

Licensintäkterna går direkt till "Environment Agency" och är öronmärkta för fiskevård o. dyl. De används bl.a. till tillsyn och övervakning. Man genomför informationskampanjer i TV, radio och tidningar. Initialt var informationen inriktad på vad som händer om man fiskar utan att ha köpt licensen, medan man på senare tid har lagt mer kraft på att öka intresset för fritidsfiske. Tidningen "Reel Life" skickas till samtliga hushåll som har en licens. Avgiftsnivåerna är bestämda för att intäkterna skall motsvara kostnaderna för att tillhandahålla den service som krävs och de är godkända på ministernivå.

Avgiftssystemet i England och Wales beskrivs ha genomgått en tydligt positiv utveckling sedan det infördes i början av 1990-talet. Detta anges bero bl.a. på att avgiftsnivåerna har differentierats i stor utsträckning, att priserna har höjts, att uppbörderna har blivit enklare – bl.a. genom att försäljningen flyttats från fiskeredskapsbutiker till postkontor – och att man har satsat mycket på att marknadsföra fritidsfisket och licenssystemet.

4.6 Irland

I Irland måste man köpa en statlig licens från "Central Fisheries Board" för att få fiska efter lax och havsöring. Enbart licensen ger emellertid inte någon rätt att fiska. Man måste därtill ha tillstånd, t.ex. genom att köpa ett privat fiskekort, från fiskerättsinnehavaren. Det krävs licens för att fiska efter de aktuella fiskarterna såväl i inlandet som i havet, ut till 12 nautiska mil från kusten. Om

man fiskar utan att ha köpt den föreskrivna licensen riskerar man ett bötesstraff samt att fiskeredskapen tas i beslag.

För år 2005 kostar en årlig licens som avser hela landet 62 euro. Priset för en licens som avser endast ett distrikt uppgår till 29 euro. Därutöver finns billigare licenser för fiskande under 18 år (10 euro) och för perioder om tre veckor (23 euro) och en dag (16 euro). För år 2002 såldes cirka 35 000 licenser. Licenserna går att köpa från myndighetens sju regionkontor, av vilka vissa tillhandahåller möjligheten att betala över Internet, och i vissa butiker i turisttåta områden. De sju regionkontoren för register över dem som har köpt licensen och uppgifterna sammanställs varje år av "Central Fisheries Board" i en statistisk rapport.

Utöver att köpa licens måste den fiskande lämna in en loggbok över fångsten. En årslicens ger rätt att fånga maximalt 20 laxar eller öringar och när man har köpt licensen får man 20 plastband för att märka den fisk man avser att behålla. På detta sätt kontrolleras att man inte behåller fler fiskar än tillåtet.

Systemet med licens för fiske efter lax och öring står endast för en mindre del av intäkterna till fiskeförvaltning och fiskevård och är snarare att betrakta som ett sätt att förvalta dessa bestånd än som en allmän fiskevårdsavgift.

4.7 Nederländerna³

I Nederländerna krävs en statlig sportfiskelicens (*sportvisakte*) för att få fiska i landets inlandsvatten. I allmänna vatten som regelbundet används för kommersiell båttrafik – vilket omfattar de flesta kanaler, älvar och större sjöar – behövs därutöver som huvudregel inte något tillstånd, under förutsättning att man använder endast ett spö och vissa bestämda typer av beten. Är man under 15 år behöver man under sådana omständigheter inte ens köpa den statliga sportfiskelicensen. Om man i stället fiskar med fler än ett spö eller med andra typer av beten krävs såväl den statliga sportfiskelicensen som ett officiellt fisketillstånd utfärdat av fiskerättsinnehavaren, vanligen en sportfiskeklubb. Detta gäller även personer under 15 år.

När man fiskar i andra vatten än de allmänna gäller andra regler. Är man 15 år eller äldre måste man ha såväl den statliga licensen

³ Se www.ovb.nl; Important information for anglers – Fishing the Netherlands inland waterways

som ett tillstånd från fiskerättsinnehavaren, oavsett med vilka redskap man fiskar. Fiskande under 15 år behöver dock inte ha någon statlig sportfiskelicens om de fiskar endast med ett spö och de särskilt angivna betena. Även i sådana fall gäller dock ett krav på tillstånd från fiskerättsinnehavaren.

För att få fiska med vissa typer av redskap måste man köpa ett tillägg till den statliga licensen eller en dyrare licens (*grote visakte*).

Den statliga sportfiskelicensen kostar 9,50 euro och kan köpas på alla postkontor och hos många sportfiskeklubbar, fiskeredskapsbutiker och turistbyråer. Licensen gäller för ett kalenderår och har man en gång skaffat en licens kan "Organisatie ter Verbetering van de Binnenvisserij" (OVV), som är den holländska organisationen för förbättrande av inlandsfisket, skicka hem nästa års licens för betalning (gäller för holländska, belgiska och tyska licensinnehavare). Organisationen för således ett register över dem som har köpt den statliga fiskelicensen.

OVV arbetar på uppdrag av Ministeriet för jordbruk, natur och livsmedel. Sedan lång tid tillbaka har OVV använt intäkterna till fiskodlingar och utsättningar av fisk i inlandsvattnen. Verksamheten med fiskodlingar har emellertid minskat under senare tid, som en följd av en ändrad uppfattning om hur man bäst sköter fiskbestånden. Numera ägnar sig OVV åt att forska kring bestånden, att förbättra fiskarnas naturliga miljö och åt fiskehanteringen. OVV är därmed ett kunskapscentrum för fiske, fiskhälsa och vattnens ekosystem. Organisationen informerar och ger råd till såväl fiskodlare som sportfiskare och yrkesfiskare.

För att fiska i havet krävs inte någon statlig sportfiskelicens.

Det holländska avgiftssystemet kommer enligt uppgift att ändras inom de närmaste åren.

4.8 Nya Zeeland⁴

Det finns i princip inte några privatägda fiskevatten i Nya Zeeland. "Fish & Game New Zealand" administrerar och har det lagstadgade ansvaret för sportfisket i sötvatten (samt fågeljakt). Ansvaret omfattar dock inte fiske i Taupo-regionen, som i stället är under direkt statlig kontroll. "Fish & Game" är ett nationellt råd, ett fristående organ som inte är finansierat av skattemedel. I stället

⁴ Se www.fishandgame.org.nz

kommer nästan samtliga intäkter från försäljningen av fiske- och jaktlicenser.

Man måste köpa en licens för att få fiska i sötvatten i Nya Zeeland. Licenskravet gäller dock endast arter som ursprungligen inte fanns i landet, utan som inplanterats sedan 1870-talet och framåt. Den klart övervägande delen av fritidsfisket avser emellertid just dessa inplanterade arter, som t.ex. abborre och olika sorters laxfisk. Den enda inhemska arten som fiskas efter i någon större omfattning är *whitebait*. För att fiska i havet krävs inte någon licens.

För vuxna kostar en årslicens 88 NZD (cirka 450 kronor), medan juniorer (mellan 10 och 17 år) betalar 18 NZD (knappt 100 kronor). För barn är fisket gratis. Det finns också vintersäsongslicenser och 24-timmarslicenser. För en familj bestående av högst två vuxna och fem barn är det möjligt att köpa en årslicens för 115 NZD (knappt 600 kronor).

”Fish & Game” säljer drygt 120 000 fiskelicenser per år och har en årlig budget som uppgår till cirka 6 miljoner NZD (drygt 30 miljoner kronor). Licenserna säljs bl.a. hos organisationens regionala kontor, i butiker som säljer fiskeutrustning samt via telefon och Internet. Avgiftsnivåerna fastställs främst utifrån behovet av intäkter i förhållande till det förväntade antalet sålda licenser. Viss hänsyn tas dock även till licensens marknadsvärde, d.v.s. vad fiskande kan förväntas vara beredda att betala för att utöva sitt fritidsintresse. Betalningsfrekvensen bedöms vara mycket hög. Den som fiskar utan att ha köpt licens blir bötfälld och kan få sina fiskeredskap beslagtagna. Något centralt register förs inte över dem som har betalat.

Licensintäkterna användes ursprungligen till att öka fiskbestånden. Numera prioriterar man främst skyddandet av fiskarnas naturliga miljö, även om det också förekommer fiskutsättningar. Under senare år har fokus dessutom legat på att ge bättre information och service till sportfiskare och att företräda deras intressen i förhållande till samhället i allmänhet. Ungefär 40 procent av intäkterna används till beståndsvård och till skydd av den naturliga miljön. I övrigt används medlen till bl.a. information och service, planering och rapportering samt tillsyn.

”Fish & Game New Zealand” koordinerar regionala aktiviteter och för sportfiskarnas och jägarnas talan i frågor av nationellt intresse. Under det nationella organet finns tolv regionala råd med vardera tolv ledamöter. Ledamöterna väljs av licensinnehavarna i respektive region för en period av tre år. Varje regionalt råd utser

en ledamot i det nationella rådet. Råden har sammanlagt 70 anställda. Därtill kommer cirka 500 frivilliga tillsynsmän (*rangers*) som kontrollerar att sportfiskare och jägare har licens och att de även i övrigt följer de regler som råden har bestämt.

Det nya zeeländska systemet för fiskeförvaltning och fiskevård beskrivs fungera mycket väl och är inte ifrågasatt.

5 Fiskevårdens finansiering i USA

5.1 Bakgrund

Det federala amerikanska fiskevårdssystemet, "The Sport Fish Restoration Program", skapades 1950 genom införandet av "The Dingell-Johnson Sport Fish Restoration Act"¹. Programmet hade sitt ursprung i ett åtagande från organiserade sportfiskare. Därefter hade även fiskeutrustningsindustrin ställt sig bakom åtagandet. Deras gemensamma ansträngningar fick uppbackning av kongressledamoten John Dingell och senatoren Edwin Johnson, som i augusti 1950 fick igenom sin "Sport Fish Restoration Act".

Det hade under en längre tid stått klart att de medel som fanns tillgängliga inte var tillräckliga för att möta de krav som ställdes av en allt större skara sportfiskare. Kvaliteten på det amerikanska sportfisket hade gått ner och de fiskelicensavgifter som traditionellt hade utgjort den ekonomiska grundbulten för de flesta av delstaternas fiskemyndigheter räckte inte till för att bryta trenden. Myndigheternas fiskeprogram kunde inte längre säkerställa den kvalitet och kvantitet i sportfisket som den amerikanska allmänheten sökte. Det behövdes mer kraftfulla skötselprogram, ytterligare forskning och ökad tillgänglighet för allmänheten. För att åstadkomma detta ansågs det vara nödvändigt med nya intäktskällor.

Den modell som programmet byggde på lånades från viltvårdens område, från 1937 års "Federal Aid in Wildlife Restoration Act", vanligen kallad "Pittman-Robertson". I enlighet med denna lag distribuerades skatteintäkterna från försäljningen av jaktrelaterade redskap till jaktskötsel och viltvård. Ett liknande system infördes i

¹ Den fullständiga titeln är "An Act to provide that the United States shall aid the States in fish restoration and management projects, and for other purposes"; United States Code, Title 16 – Conservation, Chapter 10B – Fish Restoration and management projects, Section 777 – 777m

och med ”The Dingell-Johnson Sport Fish Restoration Act” på sportfiskets område.

Det har gjorts fyra tillägg av mer central karaktär till ”The Sport Fish Restoration Act”. Det som allmänt betraktas som det viktigaste av dessa tillägg är det första, det s.k. ”Wallop-Breaux”-tillägget. ”The Sport Fish Restoration Act” ansågs visserligen vara en framgång, men behovet av ytterligare intäkter bedömdes vara stort. På initiativ av senatoren Malcolm Wallop och kongressledamoten John Breaux gjordes därför ett tillägg 1984. Tidigare hade 10 procents skatt (*excise tax*) lagts på viss sportfiskeutrustning, t.ex. fiskespön, rullar, mjärdar, agn, drag och flugor. Tillägget föreskrev att även annan sportfiskeutrustning, som tidigare inte varit föremål för den särskilda skatten, nu skulle omfattas av systemet.

Dessutom infördes en 3-procentig skatt på elektriska *trolling motors* och *flasher-type sonar fish finders*. Därtill fördes tull från importerade fiskeredskap och fritidsbåtar in i programmet för fiskevård. Det gjorde även en del av den redan existerande federala skatten på motorbåtsbränsle. Det sistnämnda var ur ekonomisk synvinkel den mest betydelsefulla förändringen av systemet.

Genom ”Wallop-Breaux”-tillägget etablerades vidare ”The Aquatic Resources Trust Fund”, en fond i vilken de influtna medlen placeras. Det skapades vidare två separata konton; ”The Boat Safety Account” och ”The Sport Fish Restoration Account”. ”Wallop-Breaux”-tillägget gjorde att intäkterna till det amerikanska fiskevårdsprogrammet ökade markant.

Det andra och det tredje tillägget gjordes i början 1990-talet och 1998 kom det fjärde. ”Wallop-Breaux”-tillägget godkändes då på nytt, genom den s.k. ”TEA-21” (”Transportation Equity Act” eller ”Highway Bill”). I och med ”TEA-21” skapades ett nationellt informationsprogram – ”The National Outreach and Communications Program” – i syfte att dels öka deltagandet i sportfiske och båtliv, dels skapa förståelse bland båtägare och fiskare för det viktiga i att skydda den naturliga vattenmiljön. ”TEA-21” innebar dessutom att andelen av intäkterna från den federala bränsleskatten som förs till ”The Aquatic Resources Trust Fund” höjdes.

5.2 Skatteregleringen

”The Dingell-Johnson Sport Fish Restoration Act” reglerar användningen av det federala fiskevårdssystemets intäkter, men

inte uttaget och uppbörden av skatterna. Detta görs i stället i ”The Internal Revenue Code” (United States Code – Title 26), i sektionerna 4161, 4162, 9503 och 9504.

I sektion 4161 (a)² stadgas att det på tillverkarens, producentens eller importörens försäljning av sportfiskeutrustning skall betalas 10 procents skatt på försäljningspriset. Vid försäljning av *electric outboard motors* och *sonar devices suitable for finding fish* gäller dock i stället en skattesats om 3 procent. Skatten på sådan ekolodsanordning får inte i något fall överstiga 30 USD.

I sektion 4162 (a) definieras genom en utförlig lista vad som avses med sportfiskeutrustning. Det handlar i huvudsak om följande sportfiskeredskap och andra sportfiskerelaterade föremål:

- Fishing rods and poles,
- Fishing reels,
- Fly fishing lines,
- Fishing spears, spear guns and spear tips,
- Leaders, artificial lures, baits and flies and fishing hooks,
- Bobbers, sinkers, snaps, drayles and swivels,
- Fish stringers and creels,
- Tackle boxes,
- Bags and baskets designed to hold fish, portable bait containers,
- Fishing vests, landing nets and gaff hooks,
- Fishing hooks disgorgers,
- Dressing for fishing lines and artificial flies,
- Fishing tip-ups and tilts,
- Fishing rod belts, fishing rodholders and fishing harnesses,
- Fish fighting chairs, fishing outriggers and fishing downriggers,
- Electric outboard motors, and
- Sonar devices suitable for finding fish.

När det gäller den sista punkten anges särskilt i sektion 4161 (b) att den inte inkluderar ekolodsutrustning som är

- A graph recorder,
- A digital type,
- A meter readout, or
- A combination graph recorder or combination meter readout.

² United States Code, Title 26 – Internal Revenue Code, Subtitle D – Miscellaneous Excise Taxes, Chapter 32 – Manufacturers Excise Taxes, Subchapter D – Recreational Equipment, Part I – Sporting Goods

I sektion 9504 (a)³ anges att det inrättas en fond, "The Aquatic Resources Trust Fund", bestående av två konton; ett "Sport Fish Restoration Account" och ett "Boat Safety Account". I 9504 (b) föreskrivs att skatterna på sportfiskeutrustning i enlighet med sektion 4161 (a) samt intäkterna från tull på fiskeutrustning och fritidsbåtar⁴ skall föras till "Sport Fish Restoration Account". Där anges vidare att medlen på detta konto skall användas för att uppfylla syftena med "The Dingell-Johnson Sport Fish Restoration Act" och ytterligare två lagar med anknytning till fiskevårdssystemet.

I sektion 9503 finns bestämmelser om "The Highway Trust Fund" och där stadgas vilka överföringar som skall göras från den fonden till "The Aquatic Resources Trust Fund". En del av skatten på drivmedel för motorbåtar, vilket inkluderar skatten på både bensin och diesel i enlighet med sektion 4081⁵ och skatten på visst, annat bränsle i enlighet med sektion 4041⁶, skall enligt bestämmelserna i sektion 9503 tillfalla "The Aquatic Resources Trust Fund". Dessutom skall till fonden överföras intäkterna från skatt på drivmedel för vissa småmotorer för utomhusbruk (som t.ex. gräsklippare och motorsågar).

Eftersom det inte finns någon möjlighet att i skattehänseende särskilja bränsle som används i båtar från bränsle med andra användningsområden, utgår man i USA från en schablon. 1,08 procent av "The Highway Trust Fund", som i princip består av samlade skatteintäkter från motorbränsle m.m., anses komma från skatterna på motorbåtsbränsle. Av den federala skatten om 18,3 cent per gallon (motsvarar knappt 4 liter) motorbåtsbensin och motorbåtsdiesel överförs 13,5 cent per gallon till "The Aquatic Resources Trust Fund".

³ United States Code, Title 26 – Internal Revenue Code, Subtitle I – Trust Fund Code, Chapter 98 – Trust Fund Code, Subchapter A – Establishment of Trust Funds

⁴ I enlighet med United States Code, Title 19

⁵ United States Code, Title 26 – Internal Revenue Code, Subtitle D – Miscellaneous Excise Taxes, Chapter 32 – Manufacturers Excise Taxes, Subchapter A – Automotive and Related Items, Part III – Petroleum Products, Subpart A – Gasoline

⁶ United States Code, Title 26 – Internal Revenue Code, Subtitle D – Miscellaneous Excise Taxes, Chapter 31 – Retail Excise Taxes, Subchapter B – Special Fuels

5.3 Det federala systemets intäkter

”The Aquatic Resources Trust Fund” har således fem intäktskällor, nämligen:

- Skatt på sportfiskeutrustning,
- Skatt på motorbåtsbränsle,
- Skatt på bränsle för småmotorer (gräsklippare, motorsågar m.m.),
- Tull på fiskeutrustning och fritidsbåtar, och
- Ränta

Fondens samlade intäkter under år 2004 uppgick till cirka 460 miljoner USD. Av dessa kom inte mindre än 239 miljoner USD från skatten på motorbåtsbränsle och 73 miljoner USD från skatten på bränsle för småmotorer för utomhusbruk. Intäkterna från skatten på sportfiskeutrustning uppgick till 103 miljoner USD (varav 3 miljoner från elektriska utombordsmotorer och ekolodsutrustning), medan tull på fiskeutrustning och fritidsbåtar gav upphov till 40 miljoner USD. Ränteintäkterna var 5 miljoner USD. De sistnämnda varierar dock kraftigt; år 2003 uppgick ränteintäkterna till 42 miljoner USD.

År 2003 uppgick intäkterna till cirka 468 miljoner USD, som således är det belopp som fördelades under år 2004. För år 2005 beräknas de samlade intäkterna uppgå till cirka 487 miljoner USD.

Det är den nationella skattemyndigheten, ”The Internal Revenue Service”, som sköter uppbörden av skatt och tull.

5.4 Fördelningsregleringen

Som tidigare nämnts reglerar ”The Dingell-Johnson Sport Fish Restoration Act” inte vilka intäkter som skall användas i det amerikanska fiskevårdssystemet. Däremot föreskrivs i denna lag hur medlen skall fördelas och på vilka grunder.

Av sektion 777⁷ följer att den ansvariga federala myndigheten ”U.S. Fish and Wildlife Service” skall samarbeta med delstaterna genom deras respektive fiskemyndighet rörande fiskevårds- och fiskeförvaltningsprojekt. Det ställs vissa krav på delstaterna för att de skall kunna få del av de federala fiskevårdsmedlen. För att vara

⁷ United States Code, Title 16 – Conservation, Chapter 10B – Fish Restoration and Management Projects

berättigad till federala bidrag måste delstaten bland annat ha stiftat lagar rörande fiskevård. Särskilt viktigt är att de måste lagstifta om att det är förbjudet att använda intäkterna från de delstatliga fiskelicenserna (som motsvarar en fiskevårdsavgift) till annat än till de delstatliga fiskemyndigheternas verksamhet. För att få del av de federala medlen måste delstaterna således använda intäkterna från försäljning av sina fiskelicenser till fiskevård och fiskeförvaltning.

Vidare stadgas att delstater med kuststräcka är skyldiga att, i den utsträckning det är praktiskt möjligt, fördela det federala bidraget rättvist mellan marina projekt och sötvattensprojekt. Fördelningen skall baseras på det uppskattade antalet sportfiskare i havs- respektive sötvatten.

I sektion 777a definieras fiskevårds- och fiskeförvaltningsprojekt som projekt som syftar till återställande och förvaltning av samtliga fiskarter som har ett substantiellt värde i samband med sport och rekreation i salt- och sötvatten i USA. Som exempel nämns forskning kring fiskeförvaltning och undersökningar som syftar till att ge bättre underlag för beslut om hur fisket skall regleras. Andra exempel är nyanplantering av fisk, biotopvård och förvärv av lämpliga vatten.

I sektion 777b föreskrivs att det är de medel som bokförts på "The Sport Fish Restoration Account" som skall användas för att genomföra de fiskevårdsåtgärder som lagen avser. Den detaljerade och tekniskt komplicerade regleringen av hur medlen skall fördelas finns i sektion 777c. Inledningsvis anges att 18 procent skall distribueras till projekt i enlighet med "The Coastal Wetlands Planning, Protection and Restoration Act". Vidare anges i nominella termer vilka bidrag som skall användas till vissa, särskilt angivna ändamål. Därtill specificeras hur stort belopp som varje år får användas för administration. I sektion 777h finns en uttömmande redogörelse för vad för slags administration som kan finansieras med medel från "The Sport Fish Restoration Account".

Sedan avdrag har gjorts för de särskilt angivna bidragen och kostnaderna för administration skall behållningen på "The Sport Fish Restoration Account" fördelas mellan delstaterna. Beräkningen av de olika delstaternas andel av de inplutna medlen baseras till 60 procent på antalet licensierade sportfiskare och till 40 procent på delstatens totala areal. Ingen stat har emellertid rätt till mer än 5 procent av den totala tilldelningen till delstaterna, och varje stat är garanterad åtminstone 1 procent. Därtill får Puerto Rico 1 procent, medan Virgin Islands, Guam, American Samoa,

Northern Mariana Islands och District of Columbia får vardera en tredjedel av 1 procent av den totala behållningen.

I sektion 777e föreskrivs hur delstaterna skall gå till väga för att komma i fråga för bidrag enligt ”The Dingell-Johnson Sport Fish Restoration Act”. De skall för ”U.S. Fish and Wildlife Service” antingen presentera en omfattande resursförvaltningsplan avseende fisk och naturliv, eller lämna fullständiga och detaljerade uppgifter om de särskilda projekt som bidrag söks för. Federalt finansierade projekt måste vara betydelsefulla till både beskaffenhet och utformning, och delstaterna får inte använda bidragen till annat än av den federala myndigheten godkända projekt. Om så ändå sker, kan delstaten inte komma i fråga för nya bidrag förrän de medel som använts på felaktigt sätt återbördats till den federala myndigheten.

Högst 75 procent av kostnaderna för ett projekt kan finansieras med federala medel. Delstaterna måste således själva svara för åtminstone 25 procent av projektkostnaderna. Programmet är konstruerat på så sätt att delstaten som huvudregel initialt täcker hela kostnaden för ett godkänt projekt, för att först när projektet är avslutat få det federala bidraget. Den delstatliga medfinansieringen kommer huvudsakligen från försäljning av delstatens sportfiskelicenser. Enligt sektion 777l kan delstatens föreskrivna andel av kostnaderna för projekt dock betalas på annat sätt än med pengar. Delstaten kan t.ex. bidra med fastigheter, material och ideella insatser och bidraget skall i sådant fall värderas till marknadspris.

I sektion 777g finns detaljerade bestämmelser om hur delstaterna skall fördela de medel som tilldelats från federalt håll.

5.5 Det federala systemets utgifter

År 2003 uppgick intäkterna till det federala ”Sport Fish Restoration Program” till 468 miljoner USD. För år 2004 fördelades detta belopp på följande sätt.

Sedan 64 miljoner USD tilldelats den amerikanska kustbevakningen att användas i arbetet med att förbättra sjösäkerheten bokfördes 404 miljoner USD på ”The Sport Fish Restoration Account”. Av dessa fördelades cirka 84 miljoner USD (18 procent av 468 miljoner USD) till projekt i enlighet med tidigare nämnda ”The Coastal Wetlands Planning, Protection and Restoration Act”.

10 miljoner USD tilldelades vardera ”The Clean Vessel Act Grant Program” och ”The National Outreach and Communications Program”, medan 8 miljoner USD gick till ”The Boating Infrastructure Grant Program”. Därutöver användes 3 miljoner USD till ”The Multistate Conservation Grant Program” och sammanlagt 1,2 miljoner USD till fem olika råd och kommissioner.

Sedan 8,4 miljoner USD tagits i bruk för administration återstod därmed cirka 280 miljoner USD att tilldela delstaterna i enlighet med den fördelningsnyckel som redogjordes för i avsnitt 5.4.

5.6 Delstaternas intäkter från fiskelicenser

Enligt ”U.S. Fish and Wildlife Service” är den främsta förklaringen till framgångarna för det amerikanska fiskevårdssystemet inte den federala finansieringen i sig. Myndigheten vill i stället understryka att systemets viktigaste faktor är att ”The Dingell-Johnson Sport Fish Restoration Act” ställer krav på att delstaterna använder intäkterna från försäljningen av sina egna fiskelicenser till fiskeförvaltning och fiskevård. Om en delstat väljer att finansiera annan verksamhet med licensintäkterna kan den inte komma i fråga för bidrag från federalt håll.

Detta federala krav har enligt ”U.S. Fish and Wildlife Service” säkerställt att fiskeförvaltningen och fiskevården förbehållits mellan två och fyra gånger så höga intäkter som de federala skatterna m.m. gett upphov till. Som exempel kan nämnas Colorado, som får cirka 6 miljoner USD årligen som federalt bidrag, medan licensintäkterna uppgår till cirka 12 miljoner USD. Enligt ”Colorado Division of Wildlife” uppgår delstaternas samlade intäkter från den federala tilldelningen och fiskelicensförsäljningen till cirka 640 miljoner USD årligen.

I samtliga delstater måste man enligt den federala myndigheten skaffa en fiskelicens för att kunna fiska lagligt. De flesta stater undantar pensionärer (över 65 år) och ungdomar (under 16 år) från licensplikt, men allt eftersom befolkningsstrukturen ändras planerar många delstater att införa licensskyldighet även för fiskande över 65 år. I Colorado kostar en årslicens cirka 20 USD för delstatens invånare, medan priset uppgår till cirka 40 USD för turister. Det finns billigare licenser för en dags eller fem dagars fiskande. Även för fiskande över 64 år finns en billigare licens.

Från "U.S. Fish and Wildlife Service" har uppgetts att det som huvudregel inte säljs några privata fiskekort, förutom i privata fiskodlingar. I allt väsentligt förvaltas de amerikanska vattnen av delstaterna. I havet gäller detta till cirka 5 kilometer utanför land, där den federala förvaltningen tar vid. Denna sköts av "The National Marine Fisheries Service".

5.7 Det amerikanska systemet har varit framgångsrikt

"The U.S. Fish and Wildlife Service" har angett att det amerikanska systemet fungerar utmärkt och att det generellt sett uppfattas som positivt även av de tillverkare och importörer som betalar de ifrågasvarande skatterna. När företag i branschen säljs kan emellertid vissa av de nya ägarna ha mindre förståelse för systemets bakgrund och syfte. Att skapa en ökad acceptans hos de nya ägarna är dock något som den federala myndigheten har börjat arbeta med.

En av programmets hörnpelare beskrivs vara att prioriteringarna och programmen görs på delstatlig nivå, med hänsyn till de lokala behoven. Medan "U.S. Fish and Wildlife Service" ser till att lagen efterföljs, svarar för teknisk assistans, sätter upp riktlinjer för kvalitet och följer upp framsteg, är det upp till respektive delstat att välja, planera och utföra skötselarbetet.

En stat kan således välja att använda merparten av sin tilldelning till t.ex. biotopvård, medan en annan i stället lägger betoningen på förvärvande av mark och anordnandet av fiskeområden för allmänheten. En tredje kanske lägger mest resurser på forskning med sofistikerade undersökningar i laboratorier. Medlen används således till ett betydligt bredare spektrum av åtgärder än vad som i Sverige traditionellt ingår i begreppet fiskevård.

Enligt "U.S. Fish and Wildlife Service" har kompetensen hos delstaternas fiskemyndigheter ökat markant med anledning av "The Dingell-Johnson Sport Fish Restoration Act". De federala medlen har uppmuntrat högre uppsatta mål och gett möjlighet för delstaterna att anställa biologer som har möjlighet och kunskap att planera en mer långsiktig fiskevård och fiskeförvaltning. Delstaternas skötselplaner har gett goda resultat sedan lagen infördes. Som exempel på de åtgärder som har vidtagits med stöd av "The Dingell-Johnson Sport Fish Restoration Act" kan nämnas följande.

Problem med växter som tidigare innebar svårigheter för såväl fiskar som sportfiskare har lösts genom projekt som åstadkommit

lägre vattennivåer under vissa tider på året. Projekt som har gått ut på att avlägsna oönskade fiskarter har gjort ansträngningarna att nyanplantera önskade fiskarter mer effektiva. "Nya" arter av intresse för sportfisket har introducerats i passande vattendrag, när forskning visat att de ursprungliga arterna i dessa inte skulle kunna ta skada av detta.

Forskare har undersökt fisksjukdomar för att åstadkomma en mer effektiv och ekonomisk fiskodlingsproduktion. Man har utvecklat en bättre utformning av fisktrappor och fiskstegar i syfte att skapa möjligheter för laxfiskar att nå nya områden att leka i. Noggrann övervakning har lett till att man kunnat lokalisera källor till vattenförorening som har stört fiskarnas reproduktion och överlevnad.

Sammantaget menar "U.S. Fish and Wildlife Service" att "The Dingell-Johnson Sport Fish Restoration Act" har inneburit förmåner som var otänkbara 1950 och som har förändrat det amerikanska fritidsfisket i en mycket positiv riktning.