



FAKULTETEN FÖR NATURVETENSKAP OCH TEKNIK

SVAR PÅ REMISS GÄLLANDE SLUTBETÄNKANDET EN MODERNISERAD FISKELAGSTIFTNING SOU 2025:89

Göteborgs universitet, Fakulteten för naturvetenskap och teknik

Box 466, 405 30 Göteborg

Datum: 2025-12-18

Diarienummer: GU 2025/3488

Handläggare: Lisa Hillström

Handläggarens e-postadress: lisa.hillstrom@science.gu.se

Organisationens e-postadress: registrator@gu.se

Om mottagaren:

Mottagare: Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Mottagarens Diarienummer: LI2025/01477

Mottagarens e-postadress: li.remissvar@regeringskansliet.se

Göteborgs universitet har tagit del av slutbetänkandet En moderniserad fiskelagstiftning SOU 2025:89.

Utredningen är omfattande och behandlar ett brett spektrum av frågor rörande fiske, vattenbruk och fiskeriförvaltning. Universitetet välkomnar ambitionen att modernisera och tydliggöra regelverkets struktur samt att lagstiftningen tydligare anger att fisket ska förvaltas utifrån ett långsiktigt miljömässigt hållbarhetsperspektiv. I detta avseende är det positivt att lagens syfte föreslås anges uttryckligen i 1§:

“Syftet med denna lag är främst att säkerställa att fisket är miljömässigt hållbart på lång sikt och förvaltas på ett sådant sätt att nytta kan uppnås ur ett ekonomiskt, socialt och sysselsättningsperspektiv, samt bidrar till att trygga livsmedelsförsörjningen.”

Samtidigt innehåller betänkandet flera grundläggande brister i fokus och analys som kraftigt försvårar bedömningen av om de föreslagna förändringarna faktiskt bidrar till att uppfylla de mål som anges i direktiven och i EU-rätten.

Generella synpunkter

1. Avsaknad av prövning av måluppfyllelse och fiskets ekosystemeffekter

Modern forskning är samstämmig i synen på fisk som en central och aktiv komponent i marina och akvatiska ekosystem, inte enbart som en uttagbar naturresurs. Även om orsakssamband i den marina miljön ofta är komplexa råder det ingen tvekan om att fisket är en av huvudorsakerna till att nationella och internationella tillståndsbedömningar i Östersjön och Västerhavet resulterar i dålig status^{1,2}, (och då menar man inte främst på grund av fritidsfiske). Långvarigt högt fisketryck, särskilt riktat mot stora och långlivade arter, har i många havsområden lett till utarmade ekosystem med minskad biologisk mångfald och försämrad resiliens. Mot denna bakgrund måste fiskets direkta och indirekta effekter på hela ekosystemet analyseras, och ekosystemansatsen utgöra en grundläggande princip inom fiskeriförvaltningen, såväl nationellt som inom EU:s gemensamma fiskeripolitik.

I direktiven till utredningen anges att “lagstiftningen ska säkerställa ett hållbart nyttjande av fiskresurserna som gynnar såväl fiskenäringen och fritidsfisket som den biologiska mångfalden”. Trots detta saknas i betänkandet en samlad bedömning av om den nuvarande fiskelagstiftningen faktiskt uppfyller detta mål, eller om de föreslagna förändringarna innebär en reell förbättring. Det normativa målet återges, men provas inte mot observerade effekter i ekosystem, bestånd eller resursfördelning.

Utredningen beskriver försämringar i ekosystem och bestånd som resultat av komplexa orsakssamband, men analyserar inte fiskelagstiftningens och fiskeripolitikens egen roll i denna utveckling. Detta är en allvarlig brist, särskilt mot bakgrund av att nationella och

¹ HELCOM (2023): State of the Baltic Sea. Third HELCOM holistic assessment 2016-2021. Baltic Sea Environment Proceedings n°194.

² Marin strategi för Nordsjön och Östersjön 2024–2029 Bedömning av miljötillstånd och socioekonomisk analys. Havs- och Vattenmyndigheten. Rapport 2024:12

internationella bedömningar pekar ut fiskets direkta och indirekta effekter som en betydande orsak till den dåliga miljöstatusen i både Östersjön och Västerhavet.

2. Försiktighetsansatsen ges inte en operativ och konsekvent roll

Försiktighetsansatsen är en grundläggande och bindande princip i EU:s gemensamma fiskeripolitik (förordning (EU) nr 1380/2013). Den innebär att brist på fullständig vetenskaplig säkerhet inte får användas som skäl för att skjuta upp åtgärder för att förebygga försämring av fiskbestånd och marina ekosystem.

I SOU 2025:89 refereras försiktighetsansatsen, men tillämpas i praktiken selektivt.

Utredningen använder försiktighetsargument främst för att motivera skärpta regler för fritidsfiske, medan principen inte används som ett övergripande styrande analysverktyg för yrkesfiske, storskaligt pelagiskt fiske eller industrifiske/foderfiske. Detta innebär att betänkandet inte fullt ut speglar EU-rättens krav och riskerar att leda till en reaktiv snarare än förebyggande reglering.

Sambandet mellan analysbrister och författningsförslag

De brister som identifierats i betänkandets analys får direkta konsekvenser för kvaliteten i de föreslagna författningsändringarna. När centrala drivkrafter bakom bestånds- och ekosystemförsämringar inte analyseras, och när måluppfyllelse inte prövas, saknas underlag för att utforma träffsäkra styrmedel.

Syftesbestämmelsen riskerar därmed att bli deklarativ snarare än styrande. Den selektiva tillämpningen av försiktighetsansatsen återspeglas i författningsförslag som skärper regler för fritidsfiske, utan motsvarande prövning av yrkes- och industrifiske. Vidare innebär avsaknaden av analys av industrifiske, foderfiske och ITQ-systemet att författningsförslagen saknar mekanismer för omprövning och anpassning vid försämrad miljöstatus.

Sammantaget riskerar detta att leda till en lagstiftning som till formen är moderniserad, men som i sak inte tillräckligt adresserar de fiskerier och styrmedel som är avgörande för ekosystemstatus och långsiktig hållbarhet.

Specifika synpunkter

1. Prioritering av lagstiftningens mål

Om en syftesparagraf ska inleda fiskelagen behöver en tydlig prioriteringsordning anges mellan miljömässiga, sociala och ekonomiska mål. Miljömålet – bevarande och, där så krävs, återställande av fiskbeståndens produktivitet – måste ges överordnad prioritet, eftersom det utgör grunden för de sociala och ekonomiska nyttor som fisket kan generera. Utan fisk, inget fiske.

2. Konsekvenser av foderfiske och systemet med överlåtbara fiskerättigheter (ITQ)

Utredningen problematiserar inte det storskaliga industrifisket och den omfattande användningen av fisk till foderproduktion. Uppskattningsvis utgör omkring 90 procent av fisket i Östersjön, och en något lägre andel i Västerhavet, foderfiske. Betänkandet analyserar inte hur denna användning förhåller sig till målen om biologisk mångfald, livsmedelsförsörjning och hållbart nyttjande.

Systemet med överlåtbara fiskerättigheter (ITQ) har haft stor betydelse för hur fisket och dess ekonomiska och sociala värden fördelas. Trots detta föreslås inga förändringar som syftar till att mildra systemets negativa ekologiska eller samhälleliga effekter. ITQ-systemet prövas inte mot hållbarhetsmålen i direktiven och kopplas inte till försiktighetsansatsen eller krav på omprövning vid försämrad miljöstatus.

3. Proportionalitet mellan fritids-, husbehovs- och yrkesfiske

Utredningen lägger ett oproportionerligt fokus på fritids- och husbehovsfiske som regleringsobjekt, utan att effekterna av yrkesfiske och storskaligt pelagiskt fiske på samma bestånd samtidigt prövas. Om beståndssituationen är sådan att restriktioner bedöms nödvändiga bör detta hanteras konsekvent: alla fiskerier som belastar samma bestånd måste då bedömas och regleras utifrån samma ekologiska grundkrav.

Mot denna bakgrund framstår förslaget att som huvudregel endast tillåta fiske med frifiskerätt med handredskap som alltför ingripande. Ett mer proportionerligt förhållningssätt vore att fokusera på registrering och riktad reglering av fritidsfiske med mängdfångande redskap, kombinerat med platsanpassade begränsningar där ekologiska skäl föreligger.

4. Fiskerikontroll och genomförbarhet

Utredningen analyserar inte tillräckligt hur ökande regelkomplexitet, i kombination med större fartyg, höga landningsvolymmer och ITQ-systemet, påverkar kontrollens faktiska genomförbarhet. Ju fler undantag och specialregler som införs, desto större blir kraven på kontroll och övervakning, särskilt i det storskaliga industrifisket.

5. Totalförbud vid vetenskapligt fastställt nolluttag

För arter där vetenskapliga råd entydigt rekommenderar nolluttag, såsom europeisk ål, bör lagstiftningen utgå från tydliga och generella totalförbud snarare än komplexa regler med många undantag. Delvisa tillåtelser försvårar kontrollen, ökar risken för illegalt fiske och skapar otydliga signaler om förvaltningens mål.

6. Vattenbruk

Det är positivt att utredningen uppmärksammar vattenbruket och behovet av att se över regelverket för denna verksamhet. Forskning visar att ett väl utformat och ekologiskt hållbart vattenbruk kan bidra till ökad livsmedelsförsörjning, minskat fisketryck på vilda bestånd och stärkt regional utveckling.

Yrkanden

Mot bakgrund av ovanstående synpunkter föreslår Göteborgs universitet att regeringen:

- Kompletterar lagförslaget med en samlad måluppföljning, där effekterna av nuvarande och föreslagen fiskelagstiftning på biologisk mångfald, ekosystemens funktion och resursfördelning analyseras.
- Inför en tydlig prioriteringsordning i lagens syftesbestämmelse, där bevarande och återställande av fiskbeståndens produktivitet ges överordnad prioritet i förhållande till ekonomiska och sociala mål.
- Gör försiktighetsansatsen operativ och styrande i fiskelagstiftningen, så att den tillämpas konsekvent på alla former av fiske, inklusive yrkesfiske och industrifiske/foderfiske.
- Låter analysera och vid behov ompröva systemet med överlåtbara fiskerättigheter (ITQ) i relation till hållbarhetsmålen, inklusive möjligheten att knyta systemet till miljöutfall och omprövning vid försämrad miljöstatus.
- Utformar regleringen av fritids- och husbehovsfiske proportionerligt, så att restriktioner baseras på faktisk ekologisk påverkan och prövas parallellt med yrkesfiskets uttag och effekter på samma bestånd.

Beredning av remissen

Beredning av remissen har skett i samråd mellan personal vid Institutionen för marina vetenskaper och Havsmiljöinstitutet, med stöd från Centrum för hav och samhälle.

Följande forskare har granskat och inkommit med synpunkter:

- Dr Kristjan Laas, Havsmiljöinstitutet, Juridiska institutionen
- Professor Mats Lindegarth, Institutionen för marina vetenskaper
- Docent Henrik Svedäng, Havsmiljöinstitutet

Remissvaret har sammanställts av Mats Lindegarth, Centrum för hav och samhälle, Göteborgs universitet.