
Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag

Slutbetänkande av Fiskelagsutredningen

Stockholm 2010



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2010:42

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

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

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

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2010

ISBN 978-91-38-23403-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Jordbruksdepartementet

Regeringen beslutade den 4 oktober 2007 att tillkalla en utredare för att lämna förslag till en ny fiskelagstiftning. Den 15 november 2007 förordnade statsrådet Erlandsson ämnessakkunnige Mats Denninger som särskild utredare.

Utredningen antog namnet Fiskelagsutredningen.

Experter har biträtt utredningen. Experter har varit projektledaren Bengt Almqvist (Skärgårdarnas Riksförbund), kanslirådet Magnus Blümer (Näringsdepartementet), fiskevårdskonsulenten Håkan Carlstrand (Sveriges Sportfiske- och fiskevårdsförbund), chefsjuristen Bengt Högberg (Fiskeriverket), kommittéordföranden Reine J. Johansson (SFR), vice förbundsordförande Tore Johnsson (SFR), ämnessakkunnige Ingela Sundelin (Miljödepartementet), ämnesrådet Anna Larsson (Jordbruksdepartementet), fiskeridirektören Olof Lessmark (Länsstyrelsen), biträdande koordinatören Inger Näslund (WWF), marinbiologen Ingemar Olsson (SKIFO), kammarrättsassessorn Marika Pock (Jordbruksdepartementet), ställföreträdande generaldirektören Bengt Strömblom (Fiskeriverket), länsfiskekonsulenterna Ivar Sundvisson (Länsstyrelsen), verksjuristen Sara Thörngren (Kustbevakningen), förbundsdirektören Börje Waldebring (Sveriges fiskevattenägareförbund), juristen Helen Lindgren (Naturvårdsverket) och departementssekreteraren Rickard Vesterberg (Försvarsdepartementet). Från sommaren 2009 har fiskevårdschefen Anders Karlsson ersatt Håkan Carlstrand och fiskeökologen Jacob Hagberg Helen Lindgren samt ämnessakkunnige Lars-Erik Langman Richard Vesterberg.

Hovrättsassessorerna Nina Nordengren förordnades som huvudsekreterare den 1 januari 2008. Därutöver har avdelningsdirektören Martin Rydgren samt hovrättsassessorerna Marie Wettersten och Maria Broberg varit sekreterare i utredningen under olika perioder

under 2008 och våren 2009. Hovrättsassessorn Sofia Tollgerdt förordnades som sekreterare från den 10 augusti 2009.

Utredningen publicerade i juni 2009 ett delbetänkande, *Fiskevård i enskilt vatten – en översyn av lagen om fiskevårdsområden*.

Härmed överlämnar utredningen sitt slutbetänkande, *Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag*, SOU 2010:42.

Stockholm i juni 2010

Mats Denninger

/Nina Nordengren
Sofia Tollgerdt

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	29
Författningsförslag	47
1 Förslag till lag (2012:00) om fiskevård	47
2 Förslag till förordning (2012:00) om fiskevård	63
Bilaga 1 till Förslag till förordning om fiskevård	84
Bilaga 2 till Förslag till förordning om fiskevård	88
3 Förslag till förordning om ändring i förordning (2007:1045) med instruktion för Fiskeriverket	94
4 Förslag till lag om ändring i lag (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon	96
5 Förslag till lag om ändring i lag (1994:1776) om skatt på energi	97
6 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelag (1999:1229)	99
7 Förslag till lag om ändring i lag (2006:924) om Antarktis	100
8 Förslag till förordning om ändring i förordning (1993:1467) med bemyndigande för riksåklagaren att förordna om väckande av åtal i vissa fall	102
9 Förslag till förordning om ändring i förordning (1997:969) om import- och exportreglering	103

10	Förslag till förordning om ändring i artskyddsförordning (2007:845)	104
1	Utredningens uppdrag och uppläggning	107
1.1	Analys av direktiven	107
1.1.1	Bakgrund	107
1.1.2	Utredningsbehov	109
1.1.3	Uppdraget.....	111
1.1.4	Arbetsformer och konsekvensanalys.....	112
1.1.5	Sammanfattning/analys	112
1.1.6	Tilläggsdirektiv.....	114
1.2	Utredningens uppläggning	115
1.3	Betänkandets disposition.....	115
2	Allmän bakgrund	117
2.1	Yrkesfiske och fritidsfiske	117
2.1.1	Yrkesfiske i havet	118
2.1.2	Yrkesfiske i sötvattensområden	125
2.2	Fritidsfiske.....	126
2.3	Fisketurism.....	128
2.3.1	Fritidsfiskebaserat företagande	129
2.4	Beståndssituationen	131
3	Den gemensamma fiskeripolitiken och internationella konventioner	133
3.1	EU-lagstiftningen och den gemensamma fiskeripolitiken.....	133
3.1.1	Bevarandestrategin	136
3.1.2	Ny reviderad kontrollförordning.....	149
3.1.3	Strukturåtgärder	182
3.1.4	En utvärdering av den gemensamma fiskeripolitiken	183
3.1.5	Lissabonfördraget	194
3.1.6	IUU-förordningen.....	196

3.2	Internationella konventioner	197
3.2.1	Havsrättskonventionen	197
3.2.2	Internationella havsforskningsrådet	199
3.2.3	Helsingforskonventionen	199
3.2.4	OSPAR-konventionen	201
3.2.5	Esbokonventionen	201
3.2.6	Konventionen om biologisk mångfald	201
3.2.7	Bernkonventionen	202
3.2.8	Konventionen om internationell handel med utrotningshotade arter av växter och djur, SÖ 1974:41, 1980:72, 1993:78, (CITES)	202
3.2.9	Bonnkonventionen	203
3.2.10	Ramsarkonventionen	204
3.2.11	Analys	204
4	Den nationella lagstiftningen	205
4.1	Myndighetsstrukturen	205
4.1.1	Fiskeriverket	205
4.1.2	Kustbevakningen	210
4.1.3	Länsstyrelserna	212
4.1.4	Naturvårdsverket	214
4.2	Fiskelagen och fiskeförordningen	215
4.2.1	Rätten till fiske	215
4.2.2	Enskilt vatten	216
4.2.3	Allmänt vatten	220
4.2.4	Analys – vem får fiska?	221
4.2.5	Närmare om resursfördelningen	223
4.2.6	Fiskevård	231
4.2.7	Naturvården	234
4.2.8	Särskilt om stödåtgärder	237
4.2.9	Kontroll och tillsyn	237
4.2.10	Sanktionssystemet	268
4.3	Föreskrifter	329
4.3.1	Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillsråde och kontroll på fiskets område	331
4.3.2	Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:37) om fiske i sötvattensområdena	341

5	Tidigare utredningar och pågående arbeten m.m.....	345
5.1	Utredningen om Kustbevakningens befogenheter – förslagen och den fortsatta beredningen	345
5.2	Regeringens landsbygdsstrategi och det miljöpolitiska arbetet	348
5.3	Ny lagstiftning om överlåtbara fiskerättigheter	352
5.4	Regional och lokal samförvaltning	356
5.5	Att vända skutan – ett hållbart fiske inom räckhåll, Rapport till Expertgruppen för miljöstudier 2008:1	367
5.6	Fiskeriverkets förslag om modernisering av fiskelagen	368
5.6.1	Krav för att erhålla yrkesfiskelicens	369
5.6.2	Redskapsbegränsningar	371
5.7	Fritidsfiske och fritidsfiskebaserad verksamhet	374
5.8	Riksrevisionens rapport Statens insatser för ett hållbart fiske	381
5.8.1	Insatser inom fiskeripolitiken	383
5.8.2	Oklar prioritering av mål och styrmedel	383
5.8.3	Övergripande analys av Sveriges nationella handlingsutrymme saknas	384
5.8.4	Det nationella handlingsutrymmet kan användas mer effektivt	384
5.8.5	Väsentliga brister i analys och återrapportering	385
5.8.6	Stöden motverkar måluppfyllelsen	385
5.8.7	Brister i genomförandet av fiskerikontrollen	386
5.8.8	Återkommande brister i uppfyllandet av lagstiftningen	387
5.8.9	Rekommendationer till regeringen och Fiskeriverket	387
5.8.10	Utredningens analys	389
6	Jämförelse med annan lagstiftning	393
6.1	Miljöbalken – en presentation ur fiskerättsligt perspektiv	393
6.1.1	Något om miljöbalkens historia, struktur och koppling till internationella bestämmelser	394

6.1.2	En hållbar utveckling och miljöbalkens mål	399
6.1.3	De allmänna hänsynsreglerna – miljörättsliga principer	401
6.1.4	Hushållning med mark och vatten – fisket som riksintresse	407
6.1.5	Miljö kvalitetsnormer och en vattenförvaltning utgående från vattnets ekologiska kvalitet	409
6.1.6	Miljökonsekvensbedömningar och miljökonsekvensbeskrivningar	412
6.1.7	Skyddade områden	415
6.1.8	Skydd av vilda djur och växter	419
6.1.9	Krav på tillstånd och anmälan för vissa verksamheter	421
6.1.10	Andra bestämmelser	426
6.1.11	Slutkommentarer om miljöbalken och fisket	427
	Bilaga 1 Indelningen av miljöbalken	430
6.2	Jaktlagstiftningen	432
6.2.1	Analys jaktlagen – fiskelagen	433
6.3	Skogsvårdslagstiftningen	434
6.3.1	Analys	435
7	Jämförelse med andra länder	437
7.1	Norge	437
7.1.1	Allmän bakgrund	437
7.1.2	Havressurslova	438
7.1.3	Fritidsfiske	442
7.1.4	Kontroll	442
7.1.5	Sanktionssystemet m.m.	443
7.2	Danmark	445
7.2.1	Allmänt	445
7.2.2	Lagregleringen och yrkesfisket	445
7.2.3	Fritidsfiske	447
7.2.4	Kontrollverksamheten	447
8	En sammantagen analys	449
8.1	Vad utgör problemet med den gällande lagstiftningen?	449
8.2	Kontrollverksamheten	457

9	Utredningens överväganden och förslag.....	463
9.1	Fiskevård i centrum.....	463
9.1.1	Det nationella handlingsutrymmet.....	465
9.1.2	En portalparagraf.....	467
9.1.3	Miljörättsliga principer i en ny fiskevårdslag.....	468
9.1.4	Resursfördelningen.....	475
9.1.5	Yrkesfisker.....	477
9.1.6	Redskapsbegränsningen för fritidsfiske på allmänt vatten.....	491
9.1.7	Särskilt om fisketurism.....	496
9.1.8	Vad ska gälla för fiske med enskild rätt?.....	499
9.1.9	Handredskapsfisket.....	509
9.1.10	Det övriga s.k. frifisket.....	513
9.1.11	Regionala råd.....	518
9.1.12	Överlåtbara fiskerättigheter.....	520
9.1.13	Producentorganisationer.....	521
9.1.14	Den ansvariga myndighetens uppdrag och bemyndiganden m.m.....	524
9.1.15	Anknytningen.....	539
9.1.16	Avgränsningen mellan miljöbalken och fiskevårdslagen.....	548
9.1.17	Svenskt fiske.....	549
9.1.18	Övriga frågor.....	558
9.2	Kontroll och tillsyn.....	558
9.2.1	Landningskontrollen.....	558
9.2.2	Bestämmelser om tillsyn.....	561
9.2.3	Vitesföreläggande och rättelse på den felandes bekostnad.....	572
9.2.4	Blankettstraffstadganden.....	574
9.2.5	Överträdelse av EU-förordningar.....	581
9.2.6	Olovligt fiske.....	599
9.2.7	Grova brott m.m.....	601
9.2.8	Normerade böter.....	605
9.2.9	Straffbestämmelser angående hindrande av kontroll m.m.....	607
9.2.10	Övriga straffbestämmelser.....	610
9.2.11	Bestämmelser om tvångsmedel.....	611
9.2.12	Förverkande av fisk m.m.....	616
9.2.13	Sanktionsavgifter.....	619

9.2.14 Återkallelse av fiskelicens m.m.	631
9.2.15 Överklagande.....	637
10 Konsekvensanalys	639
10.1 Konsekvenserna av utredningens förslag om bättre fiskevård m.m.	639
10.1.1 Utredningens bedömning av rapporten och förslag till finansiering.....	640
10.2 Konsekvenserna av utredningens förslag avseende kontroll- och tillsynsverksamheten	644
10.2.1 En förändrad straffskala	644
10.2.2 Brott begångna i näringsverksamhet	645
10.2.3 Ändrad straffbestämmelse om överträdelse av EU-förordningar.....	646
10.2.4 Ny straffbestämmelse om hindrande av tillsyn och kontroll.....	647
10.2.5 Sanktionsavgifter	647
10.2.6 Återkallelse av fiskelicens.....	648
10.2.7 Övriga förslag som kan få konsekvenser	648
10.2.8 Sammanfattande bedömning.....	649
10.2.9 Andra konsekvenser	651
11 Författningskommentar	653
11.1 Förslaget till lag (2012:00) om fiskevård.....	653
11.2 Förslaget till förordning (2012:00) om fiskevård	700
1 kap. Inledande bestämmelser	701
2 kap. Fisket och vattenbruket.....	701
3 kap. Marknadsreglering på fiskets område	709
4 kap. Stöd till vattenbruket och fiskerinäringen m.m.	710
5 kap. Uppgiftsskyldighet, tillsyn och kontroll.....	717
6 kap. Övriga frågor.....	722
Kommentar till Bilaga 1 till Förslag till förordning (2012:00) om fiskevård	728
Kommentar till Bilaga 2 till Förslag till förordning (2012:00) om fiskevård	733

Bilagor

<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv 2007:125.....	741
<i>Bilaga 2</i>	Kommittédirektiv 2009:44.....	749
<i>Bilaga 3</i>	Fiskelagen och miljöbalken i skyddade områden – behovet av en lagvalsbestämmelse	751
<i>Bilaga 4</i>	Förteckning över EU-förordningar	767
<i>Bilaga 5</i>	Ekonomiska konsekvenser av en ny fiskelag.....	771

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag kan delas upp i tre delar. Huvuduppgiften är att föreslå en ny fiskelag som fokuserar på fiskevård, inte fiskerätt. Det ingår särskilt att beakta regelförenklingar. Vidare ska jag se över kontrollverksamheten och effektivisera lagföring av fiskebrott. Slutligen skulle jag se över lagstiftningen om fiskevårdsområden m.m. Mina överväganden i den delen har jag redan presenterat i delbetänkandet, Fiskevård i enskilt vatten – en översyn av lagen om fiskevårdsområden, SOU 2009:53. Regeringen har med delbetänkandet som grund under våren 2010 utformat en lagrådsremiss med förslag till ny lagstiftning.

Bakgrund

Den nuvarande fiskelagen är komplicerad och oklar. Regelverket är betungande inte minst för yrkesfisket. För alla brukare gäller att det är svårt att få en uppfattning om vad som gäller genom att enbart läsa lagen. Ett skäl för komplexiteten är EU-rätten. Den nationella rätten är sammanvävd med den. En förståelse av fiskelagen kräver därför insyn i den svårtillgängliga EU-rätten. Det har saknats material som tydliggjort gränsen mellan nationell lag och EU-rätten. Så länge den gränsdragningen är oklar leder det till en osäkerhet om rättsläget. Jag har därför gjort en egen analys om det nationella handlingsutrymmet. Slutsatserna har granskats och godkänts av Ulf Bernitz, professor i europarätt vid Stockholms Universitet. Det ska dock noteras att tolkningen endast utgör en ögonblicksbild, EU-rätten förändras ständigt. Den är inte heller ensamt ansvarig för att fiskelagstiftningen är komplicerad och krånglig. Lagen är i sig otydlig.

Jag föreslår förändringar i lagen på fem viktiga delområden för att få en bättre och tydligare lagstiftning som fokuserar på fiskevård.

- En portalparagraf med miljörättsliga principer
- En förtydligad resursfördelning
- Enklare tillståndskrav för yrkesfiske
- Tillstånd och näringsfrihet
- Regionalt inflytande

Utredningens uppdrag när det gäller kontrollfrågor är att överväga hur lagföringen av fiskebrott ytterligare kan effektiviseras, eftersom EU-kommissionen vid upprepade tillfällen har riktat kritik mot Sverige om att fiskekontrollen inte är tillräcklig. Mycket har dock redan gjorts. Utredningen har också haft till uppdrag att identifiera eventuella otillåtna blankettstraffstadganden i fiskelagen och i det sammanhanget överväga författningsändringar. Jag har även när det gäller kontroll och tillsyn strävat efter en enklare och tydligare reglering. Mina förslag i denna del kan sammanfattas i dessa punkter:

- Straffbestämmelserna i fiskevårdslagen – blankettstraffstadganden och fängelse bort från straffskalan
- Brott begångna i näringsverksamhet ska bestraffas med normerade böter
- Hindrande av tillsyn och kontroll blir straffbart
- Beslag och förverkande utvidgas
- De allvarigaste överträdelseerna återförs till det straffrättsliga systemet
- Återkallelse av fiskelicens kan ske för brott begångna i den verksamhet licensen avser
- Kontrollförordningen och fiskevårdslagen

En portalparagraf med miljörättsliga principer

Målkonflikt

Fiskepolitiken har som många andra politikområden inneboende målkonflikter, framförallt i det korta tidsperspektivet. Fisket ska bedrivas hållbart, men hänsyn ska tas till fiskenäringen, fritidsfisket och det ska dessutom göras regionalpolitiska avvägningar. Den nuvarande fiskelagen tar inte alls ställning till detta. I stället har det överlåtits åt Fiskeriverket att göra avvägningar från fall till fall. Detta har enligt

min uppfattning bidragit till att fiskepolitiken upplevs som onödigt konfliktfylld.

En portalparagraf, försiktighetsprincipen, kunskapskrav och konsekvensbedömning

På lång sikt finns det inga målkonflikter mellan hållbart fiske och yrkesfiske eller fritidsfiske. Fisket måste bedrivas hållbart och utgå från ekosystemansatsen för att det i framtiden ska finnas kvar en fiskenäring med levande kustsamhällen. I stället ligger konflikten mellan hållbart fiske och kortsiktigt överutnyttjande av fiskresurserna. Jag föreslår därför en portalparagraf som har skogsvårdslagstiftningen som förebild, där miljöintressen och näringens intressen ska avvägas lika. Innebörden är att fiskevården i framtiden kommer att väga tyngre än vad som har varit fallet tidigare.

Mitt uppdrag är att föreslå en ny fiskelagstiftning och att denna ska innehålla en avvägning mellan miljö och näringens intressen. Det ska dock vidare noteras att regeringen i september 2009 beslutade att en ny havsmiljömyndighet skulle bildas för att stärka och effektivisera arbetet med hav och vatten. I första hand är det delar av Naturvårdsverket, Fiskeriverket och de fem vattenmyndigheterna som ska läggas samman till en myndighet som får ansvar för frågor om förvaltning av havs- och vattenmiljön. Regeringens utgångspunkt är att Fiskeriverket ska upphöra. De verksamheter inom Fiskeriverket som inte ska föras över till den nya myndigheten ska förläggas till mest lämplig myndighet.

Portalparagrafen utgör en programförklaring. Denna ges sedan ett innehåll genom att jag inför miljöprinciper i mitt förslag. För att klarlägga vilka principer som är nödvändiga för att uppnå ett hållbart fiske har jag låtit miljørådet Anna-Lena Rosengården genomföra en analys, Miljöbalken – en presentation ur ett fiskerättsligt perspektiv. Jag föreslår att *försiktighetsprincipen*, ett *kunskapskrav* och en *konsekvensbedömning* för miljön införs i mitt förslag till fiskevårdslag.

Försiktighetsprincipen innebär att alla som fiskar framöver blir skyldiga att vidta försiktighetsåtgärder för att undvika risker för skada. Principen ska omfatta såväl yrkesfiskare som fritidsfiskare. Det införs också ett *kunskapskrav* för yrkesfiskare. Innebörden ska vara att den som bedriver yrkesmässigt fiske med fartyg ska ha genomgått utbildning om det akvatiska ekosystemet. Jag integrerar också

ett krav om en *konsekvensbeskrivning och efterföljande bedömning* för miljön i det befintliga, men förenklade tillståndssystemet för yrkesfiskare. Detta ska påminna om kravet om miljökonsekvensbeskrivning med bedömning i miljöbalken, men ska vara mindre omfattande. Jag vill så långt det är möjligt undvika att ytterligare belasta fiskerieringen med fler regler och krav.

En förtydligad resursfördelning

Den nuvarande resursfördelningen mellan olika kategorier fiskande är i dag dold i fiskelagen. Min ambition är att denna klart ska framgå av den nya lagstiftningen. Mitt förslag till resursfördelning utgår från den gällande med vissa nödvändiga anpassningar.

Inledningsvis inför jag flera legaldefinitioner för underlätta förståelsen. Jag definierar yrkesmässigt fiske respektive fritidsfiske samt vad som är fasta eller rörliga redskap respektive handredskap.

Yrkesfisket

Yrkesfisket ska liksom tidigare ha tillgång till fisk på allmänt vatten och möjlighet att använda fasta redskap. Tillgången inskränks av fiskevårdsbegränsade föreskrifter från såväl EU som den ansvariga nationella myndigheten.

Fritidsfiske på allmänt vatten

I den gällande fiskelagen har i huvudsak endast svenska medborgare haft rätt till fritidsfiske på allmänt vatten. Den gemensamma fiskeripolitiken omfattar dock allt fiske. Det finns visserligen kvar en betydande nationell kompetens att reglera fritidsfisket, men dessa regler måste vara nationsneutrala. Jag föreslår därför att även andra EU-medborgare än svenska får fritidsfiska på allmänt vatten.

Redskapsbegränsning

För *fritidsfiskare på allmänt vatten* gäller liksom tidigare huvudregeln om högst sex redskap. Denna rätt kan inskränkas av den nationella myndigheten om fiskevårdsskäl föreligger. För hummertinor finns

det i dag dock ett undantag från redskapsbegränsningen om sex, det är nu tillåtet att använda 14 hummertinor per person. Rapporter har dock visat att detta generösa undantag har fått konsekvensen att ca 80 % av hummerfisket utförs av fritidsfiskare. För det småskaliga yrkesfisket på västkusten är detta olyckligt. Det ska också beaktas att det framöver enligt EU:s kontrollförfordning kommer att gälla ett försäljningsförbud för fisk och skaldjur som fiskats av fritidsfiskare. Det betyder menar jag att fritidsfiske av hummer rimligen bör minska, eftersom det endast kommer att bli tillåtet att fiska för eget bruk. Sex hummertinor per person bör enligt min uppfattning då täcka behovet för fritidsfiske av hummer för eget bruk. Jag föreslår därför att det nu gällande undantaget för hummer tas bort.

Sötvattenkräfta

Jag har även uppmärksammat på att det föreligger ett problem med kräftfisket på allmänt vatten i den befintliga fiskelagen. Jordbruksutskottet framförde i betänkandet 1992/93:JOU23 Fiskelag m.m. att kräftfisket på allmänt vatten i Vänern, Vättern, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland borde reserveras för det yrkesmässiga fisket. Någon sådan bestämmelse fördes dock inte in i fiskelagen. Där emot följer av fiskeförordningens 2 kap. 8 § att om det behövs får Fiskeriverket föreskriva att kräftfiske på allmänt vatten i Vänern, Vättern, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland endast får bedrivas efter tillstånd av verket. Tillstånd ska i första hand lämnas den som ägnar sig åt yrkesmässigt fiske. Situationen för kräftfisket har dock förändrats sedan den tidigare fiskelagens tillkomst. Tillgången på kräftor är nu god. Det saknas därför enligt min uppfattning anledning att förbehålla just detta fiske för yrkesfisket. Jag föreslår därför att Fiskeriverkets möjlighet att tillståndsbelägga kräftfisket i dessa vatten tas bort. Jag uppnår därmed en enhetlig reglering av fritidsfisket som i framtiden även kommer att omfatta hummer och kräfta.

Fisketurism

De som bedriver *fisketurism* kommer även fortsättningsvis att ingå i kategorin fritidsfiskare. Jag menar dock att det är fel att fritidsbaserade redskapsbegränsningar ska gälla för denna kategori. Turistverksamhet främjar företagande, tillväxt och sysselsättning och kan

bidra till att kustsamhällen hålls levande. Jag föreslår därför att fisketurism får tillgång till behövligt antal redskap. Jag menar också att EU:s försäljningsförbud inte utgör hinder för att bedriva fisketurism.

Enskild rätt

Det *enskilda vattnet* ska liksom tidigare fastighetsägaren eller fiskerättsägaren förfoga över. Denne ska även framöver kunna fritidsfiska på sitt vatten utan redskapsbegränsningar. Tidigare har fiskerättsägaren kunnat bedriva yrkesfiske på sitt vatten utan krav om licens. Jag måste dock föreslå att det för yrkesmässigt fiske med fartyg i havet framöver krävs tillstånd, eftersom det sedan lång tid tillbaka varit ett tvingande EU-krav. Övrigt yrkesmässigt fiske kan dock bedrivas fritt av fastighetsägaren/fiskerättsägaren.

Den omfattande *frifiskerätten på det enskilda vattnet* behåller jag i huvudsak oförändrad. För att förtydliga vad som redan anses gälla lägger jag till att redskapsbegränsningar gäller för fritidsfiske och att yrkesfiske förutsätter fiskelicens. De japanska jätteostronen ska dock inte längre vara förbehållna fastighetsägaren/fiskerättsägaren. Av samma skäl som för fritidsfiskare på allmänt vatten utsträcker jag rätten till frifiske inte bara till svenska medborgare utan även till andra EU-medborgare.

Handredskap

Bestämmelserna om *handredskap* är särskilt oklara i fiskelagen, eftersom handredskapsfiske på enskilt vatten varit en del av frifiskerätten. För att förtydliga vad som gäller har jag därför särreglerat handredskapsfisket i mitt förslag. Alla har liksom tidigare rätt till handredskapsfiske på allmänt vatten och på enskilt vatten längs kusterna och i Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaran och Storsjön i Jämtland. Vid södra ostkusten och i sjöarna är handredskapsfisket konfliktfyllt. För att minska dessa konflikter föreslår jag att handredskapsfisket där inte får omfatta fler än två redskap. Liksom tidigare får fiskemetoden som sådan där inte kräva användning av båt eller utgöras av angeldonsfiske.

Enklare tillståndskrav för yrkesfiske

Nuläge

För att bedriva yrkesfiske finns det i dag flera olika tillståndskrav. För det första krävs det *yrkesfiskelicens* för att bedriva yrkesmässigt fiske. Sådant tillstånd beviljas av Fiskeriverket och kan endast ges till fysiska personer. Syftet med yrkesfiskelicensen är att förbehålla resursen fisk för ett begränsat antal yrkesfiskare, garantera anknytningen till Sverige och beakta regionala aspekter. Begränsningen av antalet yrkesfiskare uppnås nu genom ett krav om att fisket ska vara av väsentlig betydelse för försörjningen. Detta krav har satts till netto 20 000 kr om året. Vidare innehåller i dag kravet om yrkesfiskelicens krav om förnygring av fiskekåren och jämställdhetsaspekter.

Därutöver finns det ett krav om *fartygstillstånd*. Detta är ett EU-krav. Även detta ges av Fiskeriverket. Innebörden är att fartyg med största längd av fem meter eller mer endast får användas för yrkesmässigt fiske i havet efter tillstånd av Fiskeriverket. Kravet om fartygstillstånd ska också garantera att resursen förbehålls ett begränsat antal yrkesfiskare, anknytningen till Sverige och regionalpolitiska aspekter. Därutöver ska kravet bl.a. beakta EU:s lagstiftning om inträde/utträde ur fiskeflottan. Medlemsländerna är skyldiga att anpassa fiskekapaciteten för sina flottor så att en stabil och varaktig balans uppnås mellan denna fiskekapacitet och deras fiskemöjligheter.

Fysiska och juridiska personer

Problemet med denna dubbla lagstiftning är att även om kraven delvis är samma är de annorlunda utformade. För att förenkla föreslår jag att det bara ska finnas ett grundläggande tillståndskrav. Det är alltför komplicerat med två olika tillståndskrav som går in i varandra. Jag förenar de båda tillståndskraven till ett och benämner detta *fiskelicens*. Bäraren av tillståndet kan vara fysisk eller juridisk person. Tillståndet ska inte innehålla fler krav än nödvändigt. Exempelvis utgår kraven om förnygring av fiskarkåren och jämställdhetsaspekterna.

F-skattesedel

Den viktigaste frågan är dock vem som ska få bedriva yrkesfiske. Genom att definieras som yrkesfiskare följer tillgång till fiskeresursen. I gengäld kommer lagstiftningen framöver att ställa krav om exempelvis kunskap. Det är viktigt att det upprätthålls en klar gräns mellan yrkesfisket och fritidsfisket.

En avgörande skillnad som redan finns i regelsystemet, men i annan lagstiftning än fiskelagen är den skatterättsliga skillnaden. Med näringsverksamhet avses enligt 13 kap. 1 § inkomstskattelagen (1999: 1229) förvärvsverksamhet som bedrivs yrkesmässigt och självständigt. Det innebär att det redan finns ett fungerande system som skiljer det yrkesmässiga fisket från hobbyverksamheten. Det finns också redan en myndighet (Skatteverket) som gör denna prövning och dessutom tillhandahåller den som bedriver den yrkesmässiga verksamheten med ett bevis om prövningen utfaller positivt, nämligen F-skattesedeln. Min utgångspunkt är att samma borde gälla för det yrkesmässiga fisket som för annan yrkesverksamhet. Jag föreslår att den som önskar bedriva yrkesmässigt fiske ska ha en F-skattesedel. Denna ersätter det tidigare inkomstkravet.

Tillstånd och näringsfrihet

Särskilda fisketillstånd

Yrkesfiskare behöver i dag utöver yrkesfiskelicens och fartygstillstånd även ett tredje tillstånd, det *särskilda tillståndet*. Kraven om de särskilda tillstånden finns i dag inte i fiskelagen eller fisketförordningen utan i Fiskeriverkets föreskrifter. De särskilda tillstånden används i två typfall. Dels för att fördela EU-kvoter dels för att fördela även det oreglerade fisket.

Många fiskarter är kvoterade av EU. Dessa kvoter fördelas genom de särskilda tillstånden. Kriterierna för fördelningen utgörs av det historiska fisket. Det betyder att den som tidigare fiskat mest får störst tilldelning. Vidare krävs det särskilda tillstånd för annat yrkesmässigt fiske, alltså även sådant som inte är kvoterat av EU. Skälet för det är såväl resursfördelningsskäl som fiskevårdsskäl. Den yrkesfiskare som vill fiska i ett visst område måste ha ett särskilt tillstånd för det. På så sätt kan Fiskeriverket styra att inte alltför många fiskar inom ett område. Om alla som ville yrkesfiska inom området skulle göra det skulle fisket bli olönsamt för alla, vilket i sin tur

riskerar att leda till hårdare fiske. I stället måste yrkesfiskaren som vill fiska varje år ansöka om ett särskilt tillstånd. Om exempelvis 50 yrkesfiskare skulle vilja fiska och ansöka om att få fiska, beviljas bara tillstånd för så många att fisket för dem bedöms vara lönsamt och försvarbart ur fiskevårdssynpunkt. De som i första hand beviljas tillstånd är de som kan visa att de bedrivit samma fiske året innan.

Jag är i grunden tveksam till att fiskeflottan även fortsättningsvis ska vara så hårt reglerad. Jag anser egentligen att den enskilde yrkesfiskaren är bättre lämpad att bedöma om hans fiske kan bli uthålligt lönsamt än en myndighet. Samtidigt är jag väl medveten om att en övergång från en hårt reglerad näring till en mer marknadsanpassad kan få svåra följder som bl.a. skulle kunna få allvarliga konsekvenser för fiskevården. Problemet är också att de fria marknadskrafterna genom olika bidrag försvagats. Min slutsats är därför att eftersom fisket utgör en begränsad resurs är det nödvändigt att fiskekapaciteten begränsas.

Det anförda har dock inte bara politiska dimensioner utan även formella. Enligt regeringsformen gäller näringsfrihet i Sverige. Jag har analyserat vad detta kan innebära för fisket. Min slutsats är att fiskevårdsskäl och regionala hänsyn kan inskränka näringsfriheten. Däremot är det inte förenligt med grundlagen att begränsa fiskerätten för att garantera att lönsamheten för vissa yrkesfiskare ska vara acceptabel. Likhetsprincipen är en del av näringsfriheten och den innebär att ingen ekonomiskt får gynnas på annans bekostnad. Det är inte tillåtet att införa regler som innebär att nyetableringar inom viss näring eller visst yrke förhindras eftersom detta innebär ett skydd för dem som redan är etablerade.

Utifrån detta föreslår jag att den ansvariga myndigheten vid fördelningen av fisket särskilt får ta hänsyn till fiskevård och regionalpolitiska aspekter. Därvid måste myndigheten förstås ingående analysera vilka effekter långtgående fiskevårdsåtgärder får för yrkesfisket. Det måste som följer av portalparagrafen ske en avvägning så att yrkesfiskets konkurrenskraft inte försämras.

Den ansvariga myndigheten ska därför ha långtgående bemyndigande som möjliggör en bra fiskevård. Den ska också kunna meddela samtliga de föreskrifter som EU kräver.

Regionalt inflytande

Fisket i Sverige är av tradition geografiskt starkt varierande. Jag menar dock att det är nödvändigt med en nationellt sammanhållen lag som är möjlig att förstå. Samtidigt är det dock enligt min uppfattning angeläget med ett utökat samråd mellan brukare, intressenter och myndigheter.

Fiskförvaltningen är i dag konfliktfylld och det finns inte sällan olika uppfattningar om beståndssituationen. Det krävs en gemensam syn på de problem som behöver lösas. Ett utökat samråd kan bidra till att det växer fram en sådan gemensam syn. Ett sådant samråd skulle behöva ha regional förankring. Jag föreslår att det till den ansvariga myndigheten knyts regionala råd med representanter från berörda myndigheter och intresseorganisationer. Rådet har till uppgift att bistå myndigheten vid handläggning av regionala frågor.

Det fria handredskapsfisket

En viktig uppgift skulle vara att finna frivilliga lösningar för fiskevården i de områden där det fria handredskapsfisket bedrivs. Jag ser ingen möjlighet att lösa det ekonomiska problemet med det fria handredskapsfisket och fiskevård. Det finns redan betydande underlag för regeringen att föreslå exempelvis en allmän fiskevårdsavgift. Jag föreslår därför frivilliga lösningar. Jag vet att det bland berörda parter som t.ex. Sveriges Sport- och fiskevårdsförbund och Fiskerättsägarna finns ett intresse för fiskevård och avgifter. Jag menar att de regionala råden i hög grad kan utgöra en plattform för frivilliga, regionala överenskommelser utan stöd av lagstiftning. Erfarenheter från sådana framgångsrika åtgärder bör på sikt kunna utgöra grund för lagstiftning. Från Fiskeriverkets sida har anförts att ett antal om fem regionala råd skulle kunna spegla de olika regionerna i Sverige.

Straffbestämmelserna i fiskevårdslagen

Blankettstraffstadganden

Jag har identifierat blankettstraffstadganden i fiskelagen. Ett blankettstraffstadgande är en straffbestämmelse som inte ensam innehåller all information som behövs för att avgöra vad som är straffbart, utan kompletteras genom hänvisning till andra regler. Enligt en dom

från Högsta domstolen, NJA 2005 s. 33, tillåter regeringsformen inte alltid att blankettstraffstadganden med *fängelse* i straffskalan kompletteras av myndighetsföreskrifter. Det som inte är tillåtet är att gärningen som straffbeläggs beskrivs helt och hållet eller i väsentliga delar i myndighetsföreskrifter. Ett sådant blankettstraffstadgande blir otillåtet. Bakgrunden till utgången i Högsta domstolen är grundtanken att den enskilde medborgaren ska skyddas mot frihetsberövande. Det är därför viktigt att den enskilde lätt kan bedöma vilka beteenden som kan leda till frihetsberövande.

De straffbestämmelser i fiskelagen som straffbelägger EU-förordningar är också utformade som blankettstraffstadganden. EU-förordningar är direkt tillämpliga i Sverige. Det innebär att de inte ska göras om eller tas in i svensk lagtext. Däremot innehåller EU-förordningarna inga straffbestämmelser utan förutsätter att vissa beteenden straffbeläggs i nationell lag. För att kunna straffbelägga EU-förordningar i svensk lag måste straffbestämmelserna utformas som blankettstraffstadganden.

Fiskevårdslagens straffsanktionering av EU-bestämmelser måste alltså utformas som ett blankettstraffstadgande. För att öka tydligheten föreslår jag att det i fiskevårdslagen införs en ny bestämmelse som anger att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i föreskrifter ska förteckna vilka EU-förordningar som avses.

Huvuddelen av de nationella detaljföreskrifterna om fiske är utfärdade av Fiskeriverket och finns samlade i verkets författningssamling. Detta är en ordning som uppges fungera väl och som jag vill behålla. Något annat är inte heller praktiskt möjligt när det gäller fiskebestämmelser. Detta förutsätter att straffbestämmelserna utformas som blankettstraffstadganden. Sådana straffbestämmelser får, för att vara förenliga med grundlagen, inte innehålla fängelse i straffskalan. För att detta ska vara möjligt måste därför straffskalan ändras.

Fängelse bort från straffskalan

Otillåtna blankettstraffstadgandena är alltså ett problem i fiskelagen. Ett annat problem med straffbestämmelserna i fiskelagen är att de är svårtillgängliga och olika. Samma straffbestämmelse har t.ex. skilda straffskalor beroende på var överträdelsen begås.

För att lösa de problem som jag har funnit föreslår jag att straffskalan för fiskebrott inte längre ska innehålla fängelse utan endast böter. Den förändrade straffskalan ska gälla både överträdelser av

nationella bestämmelser och överträdelser av EU-förordningar samt för hindrande av internationell fiskekontroll. Detta bidrar till förenkling och enhetlighet och underlättar för den som ska tillämpa lagen. Fängelse har dessutom efter vad jag har kunnat se aldrig utdömts som påföljd för fiskebrott.

Genom mitt förslag om borttagande av fängelse i straffskalan blir det tillåtet enligt regeringsformens regler om normgivning att Fiskeriverket kompletterar blankettstraffstadgandet med verkets föreskrifter i samma utsträckning som sker nu. Förslaget löser alltså problemet med de otillåtna blankettstraffstadgandena.

Förslaget om borttagande av fängelse i straffskalan löser också problemet med olika straffskalor. Sverige är nämligen bundet av FN:s havsrättskonvention enligt vilken straffskalan för brott begångna i Sveriges ekonomiska zon inte får innehålla fängelse. I fiskelagen finns därför undantag från huvudregeln för sådana brott. Jag anser inte att en sådan skillnad är rimlig. Genom borttagandet av fängelse i straffskalan skapas en reglering som är tydlig och enhetlig genom att straffskalan kommer att vara densamma om överträdelsen begås i den svenska ekonomiska zonen eller på annat vatten.

Mitt förslag om borttagande av fängelse motiveras endast av en strävan att skapa en tydligare och enhetligare reglering och att straffbestämmelserna ska vara grundlagsenliga. Avsikten med mitt förslag är inte att sänka överträdelsernas straffvärde. Det ska tvärtom finnas en möjlighet att döma ut i praktiken mer kännbara straffrättsliga sanktioner än som sker i dag. Jag föreslår därför att tillämpningsområden för normerade böter utvidgas och att beräkningsgrunderna för dessa böter skärps. Förslaget innebär enligt min mening förbättrade möjligheter att uppfylla EU:s krav på skärpta sanktioner för allvarliga överträdelser av den gemensamma fiskeripolitiken. Min avsikt är en allmän straffskärpning för fiskebrott.

För att förbättra fiskerikontrollen ska även oaktsamhet som inte är grov kunna leda till straffansvar vid överträdelser av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Detta bidrar också till enhetlighet, eftersom det redan gäller för brott mot nationella bestämmelser. Jag har också kompletterat straffbestämmelsen om EU-bestämmelser med ett antal beteenden. Framst på grund av förordning (EG) nr 1005/2008 om upprättande av ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske (IUU-förordningen), men även på grund av den nya kontrollförordningen (om denna se nedan under rubrik kontrollförordningen och fiskevårdslagen).

Brott begångna i näringsverksamhet ska bestraffas med normerade böter

Jag föreslår att en särskild bestämmelse för vissa överträdelser begångna i näringsverksamhet införs. Här placeras bestämmelsen om grovt brott. Grovt brott kommer därför endast att vara brott begångna vid yrkesmässigt fiske. För brott begångna i yrkesmässigt fiske om gärningen avser verksamhet som innefattar användning av fiskefartyg med motor ska påföljden vara normerade böter, detta gäller både brott av normalgraden och grova brott. Med normerade böter menas böter som bestäms enligt en särskild beräkningsgrund som är angiven för brottet, i fiskevårdslagen är denna knuten till antalet kilowatt i motorerna på fartyget. Detta innebär att bötesbeloppet blir högre med stora motorer än med små. Mitt förslag i denna del innebär att tillämpningsområdet för normerade böter utvidgas i förhållande till fiskelagen och att beräkningsgrunderna för sådana böter skärps. Regleringen förtydligas genom att det särskilt anges vad som gäller för beräkning av böterna vid grovt brott. Utvidgningen av de normerade böterna innebär att straff kan ges önskad skärpa i de situationer där det bäst behövs och bidrar till att Sverige uppfyller EU:s krav om en strängare syn på fiskebrott.

Hindrande av tillsyn och kontroll blir straffbart

Jag föreslår att det införs en ny straffbestämmelse som straffbelägger hindrande av tillsyn och kontroll. Införandet av bestämmelsen innebär en viss utvidgning av det straffbara området. Genom detta visar Sverige att man ser allvarligt på överträdelser och att det är av högsta vikt att de som utför kontroll och tillsyn ges möjlighet att sköta sitt arbete på bästa sätt.

I den nya fiskevårdslagen bör införas en särskild bestämmelse som möjliggör husrannsakan även om påföljden för gärningen endast kan bestämmas till böter. Bestämmelsen om husrannsakan i rättegångsbalken är nämligen endast tillämplig om straffskalan innehåller fängelse.

Beslag och förverkande utvidgas

Beslagsbestämmelsen i fiskevårdslagen motsvarar i huvudsak den i fiskelagen. Jag återinför dock möjligheten att ta i beslag redskap som utsatts i vatten och som använts för brott mot lagen.

Mitt förslag innebär också att förverkandebestämmelserna ändras så att det klart framgår att förverkande av fisk kan ske inte enbart vid brott bestående i otillåtet fiske utan även vid andra brott mot fiskereglerna. Detta bidrar till att skärpa reaktionen på ett begånget brott.

De allvarligaste överträdelserna återförs till det straffrättsliga systemet

Systemet med sanktionsavgifter är relativt nytt och fungerar enligt uppgift i huvudsak bra. Det har därför i princip överförts till fiskevårdslagen oförändrat med en viktig skillnad. Vid tillämpning av bestämmelserna har framkommit att vissa överträdelser som är att anse som allvarliga har kommit att falla under systemet med sanktionsavgifter. Följden har blivit att vissa allvarliga brott bara kan straffas med en avgift. Detta är inte acceptabelt. För att rätta till det föreslår jag en lösning som innebär att de allvarliga överträdelserna av den gemensamma fiskeripolitiken som i dag är belagda med sanktionsavgift återförs till det straffrättsliga systemet.

Återkallelse av fiskelicens kan ske för brott begånget i den verksamhet licensen avser

Mitt förslag till fiskevårdslag innehåller precis som fiskelagen en bestämmelse som ger möjlighet till återkallelse av fiskelicens, såväl permanent som på viss tid. Denna har dock fått en något annorlunda utformning i fiskevårdslagen vilket beror på fiskevårdslagens annorlunda terminologi och systematik.

Eftersom fiskevårdslagens fiskelicens kan vara knuten till både fysisk person och juridisk person föreslår jag att möjligheten till återkallelse knyts till om brott är begånget i den verksamhet vilken licensen avser. Det innebär att en innehavare av en fiskelicens kan få sin licens återkallad på grund av fiskebrott begånget av t.ex. en anställd om brottet skett i den verksamhet som licensen avser.

Jag föreslår också att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska ha möjlighet att dra in eller begränsa antalet dagar för fiske om fiskelicensen för den verksamhet som tilldelats dagarna har återkallats eller begränsats. Detta ger ytterligare skärpa till en återkallelse vilket ligger i linje med tanken att det ska vara en strängare syn på fiskebrott.

Kontrollförordningen och fiskevårdslagen

EU:s nya kontrollförordning (förordning (EG) nr 1224/2009) trädde i kraft den 1 januari 2010. Kontrollförordningen är direkt tillämplig och varken ska eller får implementeras genom lag. Däremot har jag gjort en noggrann genomgång av förordningen och analyserat behovet av lagändringar som den kan medföra. Mitt förslag till fiskevårdslag ska vara förenlig med kontrollförordningen och har i vissa delar direkt påverkats av förordningen.

Övriga frågor

Utöver det anförda har jag utrett en mängd andra frågor av mer juridisk karaktär. Det är bl.a. fråga om anknytningen till Sverige för det yrkesmässiga fisket och gränsdragningen mellan miljöbalken och fiskevårdslagen. Jag har också övervägt om lagstiftningen om överlåtbara fiskerättigheter ska utvecklas. Den kom till så sent som i augusti 2009. Syftet var att främja fartygsstrukturen i det pelagiska yrkesfisket. Lagstiftningen kan förväntas att ge positiva effekter på fartygsstrukturen. Den leder dock till stora förändringar för de enskilda yrkesfiskarna. Min slutsats är därför att det är lämpligt att reformen för det pelagiska fisket utvärderas innan det kan vara aktuellt att föreslå motsvarande lagstiftning för det övriga fisket.

Ikraftträdande

Jag föreslår att fiskevårdslagen börjar gälla 1 januari 2012.

