

Kommittédirektiv



En ny fiskelagstiftning

**Dir.
2007:125**

Beslut vid regeringssammanträde den 4 oktober 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska lämna förslag till en förändrad fiskelagstiftning. Förslagen ska syfta till att ge förutsättningar för ett hållbart nyttjande av fiskresurserna som gynnar näringsverksamheten och fritidsfisket samt den biologiska mångfalden. Den huvudsakliga framtida regleringen av fisket ska utformas som en fiskevårdslag. I uppdraget ingår också att beakta behovet av regelförenklingar och en effektivisering av lagföringen vid brott mot fiskelagstiftningen. Utredaren ska utarbeta fullständiga förslag till de författningsändringar som övervägandena föranleder.

Bakgrund

Regelverket för fisket består dels av såväl EG:s förordningar, vilka är direkt tillämpliga i medlemsstaterna, och dels av nationell lagstiftning med utgångspunkt i fiskelagen (1993:787).

EU:s gemensamma fiskeripolitik, som reformerades år 2002, omfattar bevarande, förvaltning och utnyttjande av akvatiska levande resurser, vattenbruket samt beredning och avsättning av produkter från fiske och vattenbruk. Syftet är att säkerställa att ett nyttjande av levande akvatiska resurser sker på ett hållbart sätt i ekonomiskt, miljömässigt och socialt hänseende. För att uppnå detta ska fiskeriförvaltningen utgå från ekosystemansatsen, tillämpa försiktighetsprincipen och utnyttja bästa tillgängliga teknik samt utgå från vetenskapliga bedömningar. Detta ska ge förutsättningar för en effektiv fiskeverksamhet som tar hän-

syn till konsumentens intressen inom ramen för en ekonomiskt lönsam och konkurrenskraftig fiske- och vattenbruksnäring vilket ger en rimlig levnadsstandard för dem som är beroende av fisket.

Fiskelagen reglerar rätten till fiske och fiskets bedrivande inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon. I de fall som anges särskilt gäller lagen även svenskt havsfiske utanför den ekonomiska zonen. Enligt fiskelagen får regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, utfärda föreskrifter vilka förbjuder eller begränsar fiske i vissa avseenden samt om vilken hänsyn fisket ska ta för att skydda miljön. Regeringen har i huvudsak lämnat föreskrifträtten vidare till Fiskeriverket. Nästan samtliga nationella detaljföreskrifter om fiske finns därför samlade i Fiskeriverkets författningssamling, FIFS. Även miljöbalken ger möjlighet att reglera fisket ur bevarande- eller restaureringsperspektiv men som princip gäller att fiskelagstiftningen bör användas vid förvaltning av fisket.

Fiskelagen har som en följd av medlemskapet i EU ändrats ett antal gånger. Fiskeriverket har vidare lämnat ytterligare förslag till modernisering av fiskelagstiftningen.

Skärpta straffbestämmelser på fiskets område infördes genom ändringar i fiskelagen (prop. 2002/03:41, bet. 2002/03: MJU16, rskr. 2002/03:173). Dessa ändringar innebar att straffen för överträdelse skärptes i flera avseenden. Straffmaximum för normalbrott höjdes från fängelse i sex månader till ett år. En bestämmelse om grovt brott infördes, enligt vilken fängelse i högst två år kan utdömas. Vidare tillkom bestämmelser om återkallelser av yrkesfiskelicens och fartygstillstånd på viss tid samt om varning och en särskild avgift för otillåtna fångster.

Utredningsbehov

Fiskelagen tar sin utgångspunkt i och reglerar i första hand rätten till fiske. I de delar som avser fiskevård och resursvård innehåller lagen i huvudsak bemyndiganden att vidta åtgärder. Den svenska fiskeripolitiken är numera tydligt inriktad mot ett ekologiskt hållbart nyttjande av fiskeresursen. Samtidigt är det viktigt att även målen om ett ekonomiskt och socialt hållbart nytt-

jande beaktas och möjliggör en ekonomiskt lönsam näringsverksamhet vilket kan bidra till regional utveckling. Fiskelagen behöver därför anpassas efter vad de nationella behoven och gemenskapsrätten kräver. Som jämförelse kan nämnas att målet för den reviderade gemensamma fiskeripolitiken, som började gälla under år 2003, innebär att levande akvatiska resurser ska utnyttjas på ett hållbart sätt i ekonomiskt, miljömässigt och socialt hänseende. Nationellt kan jämförelser göras med både skogsvårdslagen (1979:429) och miljöbalken vilka båda har portalparagrafer som klargör att målsättningen är ett hållbart nyttjande. Motsvarande paragraf saknas i nuvarande fiskelag.

Mot denna bakgrund finns ett behov av en ny fiskelagstiftning. En sådan ska reglera verksamheter inom fiske och vattenbruk vilket direkt eller indirekt påverkar fiskbestånd och den akvatiska miljön. Lagen ska inom ramen för bibehållna eller restaurerade ekosystem reglera dessa verksamheter så att de ger bästa möjliga långsiktiga avkastning. Det långsiktiga målet om att de kommersiella fiskbestånden inom ovan given ram ska byggas upp till en optimal nivå är gemensamt för en framtida lönsam näringsverksamhet, fritidsfiske och hållbar utveckling.

Under senare år har många av de inom EU kommersiellt nyttjade fiskbestånden minskat samtidigt som allt effektivare fångstmetoder tillämpas. Mot den bakgrunden bedrivs inom EU:s fiskeriförvaltning ett aktivt arbete med kontinuerligt ökande miljöhänsyn för att skapa ett hållbart nyttjande. Detta har medfört förändringar av den övergripande gemenskapslagstiftningen, särskilt genom de nya systemen för t.ex. tillståndsgivning, fiskeansträngningsreglering, fördelningen av fiskemöjligheter samt kontrollverksamhet för medlemsstaterna. Dessutom är det troligt att medlemsstaterna får behov av att i en ökande utsträckning behöva ingripa även mot verksamheter som har beröring med fisket men inte är en del av den direkta fångstverksamheten. Genom detta ställs krav på en mer flexibelt utformad fiskelagstiftning. Därtill kommer att en effektivare lagföring vid överträdelse av fiskebestämmelser är en av EU prioriterad fråga. EU-kommissionen har riktat kritik mot att överträdelse av fiskelagstiftningen inte beivras i tillräckligt hög grad av svenska myndigheter.

I en dom den 9 februari 2005 (NJA 2005 s. 33) fann Högsta domstolen att regeringsformen inte tillåter att blankettstraffstadganden med fängelse i straffskalan fylls ut med myndighetsföreskrifter på så sätt att den gärning som straffbeläggs anges helt eller i väsentliga delar i sådana myndighetsföreskrifter. Det finns därför anledning att se över fiskelagens bestämmelser om straff och särskild rättsverkan i syfte att identifiera eventuella otillåtna blankettstraffstadganden och överväga behovet av författningsändringar.

I regeringens skrivelse Vissa fiskeripolitiska frågor m.m. (skr. 2005/06:171, bet. 2005/06:MJU27, rskr. 2005/06:391) har bedömningen gjorts att man bör se över möjligheterna att låta Kustbevakningen bedriva förundersökning avseende vissa fiskebrott i syfte att möjliggöra en effektivare lagföring. Med stöd av regeringens bemyndigande den 25 januari 2007 har en särskild utredare tillkallats med uppdrag att göra en översyn av regleringen av Kustbevakningens befogenheter (Fö 2007:02). Genom beslut denna dag har regeringen gett utredaren i uppdrag att i tillägg till sitt ursprungliga uppdrag utreda möjligheten att ge Kustbevakningen rätt att bedriva förundersökning avseende vissa fiskebrott. Vidare har regeringen låtit utreda möjligheterna att införa administrativa sanktioner på yrkesfiskets område (SOU 2007:20). Förslagen syftar till att påskynda och effektivisera hanteringen vid överträdelse av fiskebestämmelserna genom att ge möjlighet till administrativa sanktioner utan föregående domstolsförfarande.

Såväl inom den gemensamma fiskeripolitiken som inom den svenska fiskepolitiken har ett ökat fokus successivt lagts på en ökad samverkan mellan förvaltare, forskare, olika kategorier fiskande och andra intressenter och ett ökat inflytande för brukare och intressenter. Under åren 2004–2006 har Fiskeriverket haft i uppdrag att leda och samordna ett antal pilotprojekt som syftar till att utveckla en lokal eller regional samförvaltning av fisket (dnr Jo2006/3424). I sin avrapportering av detta arbete har Fiskeriverket pekat på ett antal juridiska frågeställningar vilka bör analyseras för det fortsatta arbetet med samförvaltning i Sverige. En viktig fråga är hur stort inflytande som kan eller bör ges till ett

samförvaltningsorgan för att syftet och målsättningen med ett ökat deltagande och brukaransvar ska uppnås.

En annan aspekt av ett ökat brukaransvar och den enskilde fiskarens möjligheter att själv styra sitt fiske inom ramen för gällande fiskeregler är det uppdrag Fiskeriverket redovisat avseende en ändrad reglering av det pelagiska fisket, dvs. fiske efter sill, makrill, tobis etc. Även här pekar myndigheten på behov av analys av de rättsliga förutsättningarna, särskilt avseende vissa skattemässiga konsekvenser och om lagens systematik avseende licenser, fartygstillstånd och andra tillstånd samt kopplingarna mellan fiskeföretaget och innehavaren av fartygstillståndet, vilket i dag måste vara en fysisk person.

Fiskevården i en större del av våra svenska inlandsvatten sker inom ramen för särskilda fiskevårdsområden. Dessa styrs i första hand av lagen (1981:553) om fiskevårdsområden.

Den svenska regeringen har satt som mål att de svenska företagens administrativa kostnader för samtliga statliga regelverk ska minska med minst 25 procent under en period av fyra år. Det är därför angeläget att förhindra att nya, kostnadskrävande regler ersätter de gamla. Syftet är att skapa ett bättre företagsklimat vilket gör det mer lönsamt och mindre krångligt att vara företagare. Ett liknande arbete med regelförenklingar bedrivs i EU:s regi. Detta syftar till att minska företagens administrativa kostnader med 25 procent till år 2012.

Det är angeläget att nya regelverk utformas enkelt men ändå uppnår sitt syfte lika effektivt. Om regelverket utformas på ett enklare och mer ändamålsenligt sätt kan företagen ägna mer tid och resurser till att driva och utveckla sin verksamhet och därigenom bidra till ökad tillväxt och sysselsättning. Detsamma kan i viss mening också gälla för utformningen av den nya fiskevårdslagstiftningen.

Uppdraget

Utredaren ska se över den svenska fiskelagstiftningen och utarbeta förslag till en ny fiskevårdslag som inom ramen för bibehållna ekosystem ska syfta till ett långsiktigt hållbart nyttjande av fiskeresurserna vilket gynnar näringsverksamheten och fri-

tidsfisket. Den nya lagstiftningen bör återspegla nu gällande mål för såväl den svenska som den gemensamma fiskeripolitiken.

I sitt arbete bör utredaren beakta den internationella havsrätten, relevant EG-rätt, särskilt den gemensamma fiskeripolitiken samt EU:s miljö- och vattenpolitik, liksom regeringens arbete med landsbygdsstrategin och det miljöpolitiska arbetet, särskilt havsmiljöarbetet och miljömålsarbetet samt politiken för global utveckling. Utredaren ska vidare undersöka vilka möjligheter det finns att ta större regional hänsyn vid fördelning av fiskerättigheter i samband med stöd, tillstånd och licenser, att säkra ett lokalt inflytande i fiskeriförvaltningen, att skapa skilda former av samförvaltning, samt att öppna för nya samarbetsformer för fiskeriförvaltning, fredningsområden, fiskeriövervakning och fiskerikontroll. Samtidigt ska även behovet av andra förändringar beaktas, som principen om bästa tillgängliga teknik, miljökonsekvensbedömningar vid fiske etc. Dessutom ska utredas hur utbildningskrav kan anges för fiskelicens samt hur möjligheten att införa licens för t.ex. fisketurismen ska utformas.

Utredaren ska vidare i syfte att åstadkomma ett väl fungerande regelverk ägna särskild uppmärksamhet åt samspelet mellan fiskelagens bestämmelser om straff och särskild rättsverkan och fiskelagstiftningens olika normgivningsbemyndiganden. I denna del av uppdraget ingår att identifiera eventuella otillåtna blankettstraffstadganden i fiskelagen och i det sammanhanget överväga behovet av författningsändringar.

Utredaren ska vidare överväga vilka åtgärder som ytterligare kan vidtas för att effektivisera lagföringen av brott mot fiskelagstiftningen utöver de förslag som lämnats av utredningen om Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område (SOU 2007:20) och den fråga om möjlighet för Kustbevakningen att bedriva förundersökning i fråga om vissa fiskebrott som omfattas av uppdraget till Utredningen om Kustbevakningens befogenheter (Fö 2007:02).

Vidare ska utredaren göra en översyn av lagen (1981:553) om fiskevårdsområden och de bestämmelser i lagen (1957:390) om fiskearrenden och i förordningen (1998:1343) om stöd till

fiskevården som rör fiskevårdsområden. Lagen om fiskevårdsområden behöver ändras för att bättre stämma överens med fiskelagen och med nuvarande politiska inriktning mot miljöhänsyn. Utredaren bör undersöka om det går att förenkla reglerna för bildande och förvaltning av fiskevårdsområden samt vidare överväga behovet av och möjligheterna till fördelning mellan medlemmarna av ett eventuellt ekonomisk överskott från fiskevårdsområden. En utgångspunkt för detta arbete ska vara utformningen av lagen (2000:592) om viltvårdsområden samt beakta de författningsförslag och slutsatser rörande lagen om fiskevårdsområden, som utarbetats av Utredningen om det fria handredskapsfisket (SOU 2001:82).

Utredaren ska överväga om förslagen till ny fiskelagstiftning föranleder några förändringar i systematiken i lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Utredaren ska ta ställning till om bestämmelserna i den lagen bör föras över till den nya fiskevårdslagen.

I uppdraget ligger också att beakta Fiskeriverkets förslag om, samt Regeringskansliets beredningar av, modernisering av fiskelagen (dnr Jo2002/1494, Jo2005/2326) samt förslagen i rapporterna om Regional och lokal samförvaltning av fiske (dnr Jo2006/3424), Situationen och utvecklingen av bildandet av fiskevårdsområden i Sverige (dnr Jo2006/2401) och Ändrad reglering av det pelagiska fisket (dnr Jo2007/1917). Utredaren ska vidare följa beredningen inom Regeringskansliet av förslagen från utredningen om Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område (SOU 2007:20).

Utredaren ska utarbeta fullständiga förslag till de författningsändringar som övervägandena föranleder. Förslaget bör vara så utformat att dess konstruktion och verkan är lätt att tillämpa för verksamhetsutövare, tillsynsmyndigheter och allmänhet. Vidare ska förslagen vara utformade på ett sådant sätt att den administrativa hanteringen för verksamhetsutövarna förenklas utan att syftet med regleringen urholkas. Vid utformningen av förslagen ska utredaren ta hänsyn till regeringens mål att minska de administrativa kostnaderna för företag.

Redovisning av uppdraget

En konsekvensbedömning ska göras för samtliga förslag. Utredaren ska för samtliga förslag analysera såväl de samhällsekonomiska och finansiella konsekvenserna som konsekvenserna för uppfyllelsen av miljömålen. Kostnader och intäkter för staten, kommuner eller andra berörda ska redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten och kommunerna ska utredaren presentera förslag till finansiering enligt gällande finansieringsprinciper. Vad gäller redovisning av förslagens konsekvenser för företagen ska utredaren samråda med Näringslivets regelnämnd. Utredaren ska vidare samråda med Utredningen om Kustbevakningens befogenheter (Fö 2007:02) och Havsmiljöutredningen (M 2006:05) samt med berörda organisationer och myndigheter, särskilt med Fiskeriverket, Naturvårdsverket och Kustbevakningen.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 oktober 2008.

(Jordbruksdepartementet)