

En moderniserad fiskelagstiftning

Volym 2

Slutbetänkande av Fiske- och vattenbruksutredningen

Stockholm 2025



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2025:89

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1341-5 (tryck)

ISBN 978-91-525-1342-2 (pdf)

ISSN 0375-250X

Innehåll

VOLYM 1

Till statsrådet Peter Kullgren.....	1

Sammanfattning	35

1 Författningsförslag.....	55

1.1 Förslag till fiskelag (2026:000).....	55

1.2 Förslag till fiskeförordning (2026:000)	112

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m.....	174

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten	175

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:84) med instruktion för Kustbevakningen	177

2 Utredningens uppdrag och genomförande	179

2.1 Utredningens uppdrag.....	179

2.1.1 Utredningens huvudsakliga uppdrag i fråga om en moderniserad fiskelagstiftning	179

2.1.2 Särskilda frågor som utredningen har haft i uppdrag att arbeta med	181

2.1.3 Redovisning av utredningens uppdrag	184

2.2	Utredningens arbete.....	185
2.2.1	Allmänt om utredningens arbete	185
2.2.2	En expertgrupp har bistått utredningen i arbetet	186
2.2.3	Utredningens externa kontakter och studiebesök.....	186
2.3	Förutsättningarna för utredningens arbete.....	187
3	Allmän bakgrund om svenskt fiske och det fiske som fartyg under svensk flagg bedriver i andra havsområden.....	189
3.1	Inledning	189
3.2	Historisk bakgrund om fiskets utveckling	190
3.2.1	Utvecklingen av fisket och regleringen fram till slutet av 1800-talet	190
3.2.2	Utvecklingen av fisket och regleringen från slutet av 1800-talet fram till mitten av 1900-talet.....	191
3.2.3	Utvecklingen av fisket och regleringen från mitten av 1950-talet fram till början av 1990-talet.....	193
3.2.4	Utvecklingen av fisket och regleringen från början av 1990-talet fram till i dag.....	197
3.2.5	Utvecklingen av en gemensam fiskeripolitik inom EU	199
3.2.6	Utvecklingen av yrkes- och fritidsfiskets organisationer.....	202
3.3	Särskilt om utvecklingen av redskap och fiskemetoder	204
3.3.1	Utvecklingen av redskap och fiskemetoder inom det yrkesmässiga fisket.....	204
3.3.2	Utvecklingen av fiskeredskap och fiskemetoder inom fritidsfisket.....	207
3.4	Särskilt om fiskevårdens utveckling	208
3.5	Särskilt om utvecklingen kopplat till ekosystemen och den allmänna beståndssituationen	209
3.5.1	Ekosystem och förvaltning.....	209

3.5.2	Bedömning av bestånds biologiska status	210
3.5.2	Fiskbeståndens status och utveckling varierar över tid.....	212
3.6	Dagens yrkesmässiga fiske	215
3.6.1	Det yrkesmässiga fisket i havet.....	215
3.6.2	Yrkesmässigt fiske i sötvattensområden	222
3.7	Dagens fritidsfiske	224
3.7.1	Fångster, landningar och återutsättning	224
3.7.2	Fritidsfiskets bedrivande.....	227
3.7.3	Värdet av fritidsfisket.....	232
4	Internationell rätt och internationella samarbeten	233
4.1	Inledning.....	233
4.2	Internationell rätt och det svenska rättssystemet.....	234
4.3	Internationell rätt som berör haven.....	235
4.3.1	Allmän bakgrund om havsrätten	235
4.3.2	Grundläggande havsrättsliga bestämmelser	237
4.4	Internationell rätt och internationella samarbeten som berör fiske.....	243
4.4.1	Bestämmelser i havsrättskonventionen som rör fiske	243
4.4.2	FN:s avtal om skydd och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd (1995)	247
4.4.3	FAO:s avtal om att främja fiskefartygens iakttagande av internationella bevarande- och förvaltningsåtgärder på det fria havet (1993) samt uppförandekod för ansvarsfullt fiske (1995)	248
4.4.4	Internationella havsforskningsrådet.....	249
4.5	Övrig internationell rätt och internationella samarbeten av relevans för fisket	250
4.5.1	Konventioner och samarbeten inom FN-systemet	250
4.5.2	Övriga konventioner och samarbeten	262

5	Regleringen inom EU:s gemensamma fiskeripolitik och annan unionsrätt av betydelse för fisket	267
5.1	Inledning	267
5.2	Allmänt om EU:s befogenheter, rättsakter och allmänna rättsprinciper.....	268
5.2.1	EU:s befogenheter	268
5.2.2	EU:s rättsakter	269
5.2.3	EU:s allmänna rättsprinciper.....	270
5.3	EU:s befogenheter på fiske- respektive miljöområdet.....	274
5.3.1	EU:s befogenheter på fiskeområdet	274
5.3.2	EU:s befogenheter på miljöområdet.....	275
5.3.3	EU och internationell rätt	275
5.4	EU:s övergripande strategier och mål som berör fiske	277
5.4.1	Den integrerade havspolitikerna (2007)	277
5.4.2	Den europeiska gröna given (2019)	279
5.4.3	Den marina handlingsplanen (2023)	280
5.4.4	Kommissionens meddelande om den gemensamma fiskeripolitiken i dag och i morgon (2023)	282
5.5	EU:s rättsakter inom fiskeområdet	283
5.5.1	EU:s grundförordning	283
5.5.2	EU:s kontrollförordning	304
5.5.3	EU:s IUU-förordning	318
5.6	EU:s rättsakter inom miljöområdet	331
5.6.1	Naturvårdsdirektiven.....	331
5.6.2	Havsmiljödirektivet	337
5.6.3	Havsplaneringsdirektivet	339
5.6.4	Övrig reglering.....	340
6	Den nationella fiskelagstiftningen och övrig relevant nationell lagstiftning	341
6.1	Inledning	341
6.2	Nationella miljömål som berör fiske	342
6.2.1	Agenda 2030 och Sveriges miljömål.....	342

6.3	Fiskelagen.....	349
6.3.1	Inledande bestämmelser och tillämpningsområde	349
6.3.2	Definitioner	353
6.3.3	Bestämmelser om rätten till fiske	353
6.3.4	Bestämmelser om fisket m.m.....	355
6.3.5	Bestämmelser om bl.a. utplantering av fisk och åtgärder mot vanskötsel	358
6.3.6	Bestämmelser om fiskelicens och personlig fiskelicens	359
6.3.7	Bestämmelser om internationell fiskekontroll och nationell tillsyn	360
6.3.8	Straffbestämmelser och bestämmelser om administrativa sanktioner m.m.	361
6.3.9	Bestämmelser om överklagande.....	377
6.3.10	Bilagan till fiskelagen.....	378
6.4	GFP-lagen	378
6.4.1	Inledande bestämmelser och tillämpningsområde	378
6.4.2	Bestämmelser om nationella föreskrifter som kompletterar EU-förordningarna.....	379
6.4.3	Bestämmelser om uppgiftsskyldighet	379
6.4.4	Bestämmelser om tillsyn och kontroll	379
6.4.5	Bestämmelser om ränta, sanktionsavgifter och straff	380
6.4.6	Bestämmelser om överklagande.....	382
6.5	Fiskeförordningen	383
6.5.1	Inledande bestämmelser	383
6.5.2	Allmänna bestämmelser om fisket	383
6.5.3	Särskilda föreskrifter om fisket i Torneälvens fiskeområde	389
6.5.4	Marknadsreglering för fiskeri- och vattenbruksprodukter.....	390
6.5.5	Isbrytarhjälp.....	391
6.5.6	Uppgiftsskyldighet, tillsyn och kontroll.....	391
6.5.7	Övriga frågor	393

6.6	Lagen om överlåtbara fiskerättigheter.....	395
6.6.1	Inledande bestämmelser	395
6.6.2	Bestämmelser om fiskerättigheter och överlåtelse av fiskerättigheter.....	396
6.6.3	Bestämmelser om fiskerättigheters giltighetstid m.m.	396
6.6.4	Bestämmelser om bemyndigande och överklagande.....	396
6.7	Förordningen om överlåtbara fiskerättigheter	397
6.8	Myndighetsföreskrifter	397
6.8.1	Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter	397
6.9	Lagen om fiskevårdsområden	403
6.10	Särskilt om lagstiftning som rör överenskommelser med andra länder.....	404
6.10.1	Gränsöverskenskommelsen mellan Sverige och Finland	404
6.10.2	Andra överenskommelser med grannländer.....	405
6.11	Gränsdragning mellan fiskelagstiftning och annan relevant nationell lagstiftning	407
6.11.1	Nationell miljölagstiftning med bäring på fisket.....	407
6.11.2	Rennäringslagstiftningen	410
7	EU:s reviderade bestämmelser om bl.a. fiskerikontroll...	413
7.1	Inledning	413
7.2	Bakgrund till revideringen av kontrollbestämmelserna.....	414
7.3	Ändringar av kontrollförordningen	414
7.3.1	Ändringar i avdelning I Allmänna bestämmelser.....	414
7.3.2	Ändringar i avdelning III Allmänna villkor för tillträde till vatten och resurser	420
7.3.3	Ändringar i avdelning IV Kontroll av fiske	426
7.3.4	Ändringar i avdelning V Kontroll i leveranskedjan	434

7.3.5	Ändringar i avdelning VII Inspektion och förfaranden.....	437
7.3.6	Ändringar i avdelning VIII Verkställighet	437
7.3.7	Ändringar i avdelning XII Uppgifter och information	457
7.4	Ändringar av IUU-förordningen.....	457

VOLYM 2

8	Allmänna utgångspunkter för arbetet med författningsförslag och generella överväganden om utformningen av förslagen	459
8.1	Inledning.....	459
8.2	Allmänna utgångspunkter för arbetet med författningsförslag	460
8.2.1	EU-rätten påverkar utformningen av den nationella fiskelagstiftningen.....	460
8.2.2	Även bestämmelser i grundlagen påverkar utformningen av den nationella fiskelagstiftningen	463
8.2.3	Särskild reglering kan behövas i fråga om myndigheters överföring av information.....	467
8.2.4	Den nuvarande fiskelagstiftningen förutsätts vara i överensstämmelse med befintliga bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.....	473
8.3	Allmänna överväganden om lagens omfattning, samt struktur, språkanvändning och modernisering	474
8.3.1	Utredningens uppdrag att samla fiskelagstiftningen i en lag och något om den nuvarande regleringen	474
8.3.2	Den moderniserade fiskelagens omfattning, struktur och generella utformning	477
8.3.3	Kommande genomförandebestämmelser kopplade till EU:s ändrade bestämmelser om fiskerikontroll behöver beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.....	489

8.4	Allmänna överväganden om hur fiskelagstiftningens koppling till EU:s bestämmelser ska tydliggöras	490
8.4.1	Utredningens uppdrag att anpassa nationell rätt till EU:s bestämmelser om fiskerikontroll ...	491
8.4.2	Hur man kan tydliggöra kopplingar till EU-bestämmelser och hänvisa till dessa, samt något om nuvarande reglering	491
8.4.3	Den moderniserade fiskelagens koppling till EU:s bestämmelser ska tydliggöras genom tillkännagivande, och dynamiska hänvisningar ska användas	493
9	Förslag och bedömningar som rör inledande bestämmelser.....	495
9.1	Inledning	495
9.2	Nuvarande reglering	495
9.2.1	Fiskelagen	495
9.2.2	GFP-lagen.....	496
9.2.3	Lagen om överlåtbara fiskerättigheter	497
9.3	Lagen ska innehålla en inledande syftesbestämmelse.....	497
9.3.1	Bakgrunden till utredningens förslag.....	497
9.3.2	Skälen till utredningens förslag.....	498
9.4	Lagens innehåll ska tydliggöras i de inledande bestämmelserna.....	499
9.4.1	Skälen till utredningens förslag.....	500
9.5	Lagens geografiska tillämpningsområde ska tydliggöras ...	500
9.5.1	Bakgrunden till utredningens förslag.....	500
9.5.2	Skälen till utredningens förslag.....	504
9.6	Lagen ska innehålla särskild reglering om vilka organismer som omfattas av lagens bestämmelser om fiske	505
9.6.1	Bakgrunden till utredningens förslag.....	506
9.6.2	Skälen till utredningens förslag.....	507

9.7	Lagen ska innehålla tydliga upplysningar om särskilda bestämmelser i annan lagstiftning	509
9.7.1	Skälen till utredningens förslag	509
9.8	Lagen ska inte innehålla någon reglering om förhållandet till livsmedelslagen.....	511
9.8.1	Skälen till utredningens förslag	511
9.9	Lagen ska innehålla reglering om förhållandet till miljöbalkens bestämmelser	511
9.9.1	Inledning	512
9.9.2	Bakgrunden till utredningens förslag	512
9.9.3	Skälen till utredningens förslag	530
9.10	Lagen ska endast innehålla vissa ord och uttryck som definieras i nuvarande fiskelagstiftning	531
9.10.1	Som utgångspunkt ska begreppen i lagen ha samma betydelse som i EU:s förordningar	532
9.10.2	I den moderniserade fiskelagen ska begreppen fasta och rörliga redskap även fortsättningsvis användas	532
9.10.3	Begreppet handredskap ska definieras i den moderniserade fiskelagen	535
9.10.4	Begreppet fisk ska även fortsättningsvis användas som ett samlande begrepp för fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur.....	536
9.10.5	Begreppet fiske ska även användas i den moderniserade fiskelagstiftningen men definitionen ska moderniseras	537
9.11	Förordningen ska också innehålla vissa inledande bestämmelser	538
9.11.1	Skälen till utredningens förslag	538
10	Förslag och bedömningar om rätt och möjligheter till fiske, grundläggande resursfördelning samt hur fiske i allmänhet får bedrivas	541
10.1	Inledning.....	541

10.2	De grundläggande bestämmelserna om rätt och möjlighet till fiske	542
10.2.1	Bakgrund och nuvarande bestämmelser	542
10.2.2	Begreppen fiskerätt och frifiskerätt ska användas i den moderniserade fiskelagstiftningen för att tydliggöra de två olika grunder som fiske får bedrivas enligt.....	553
10.3	Bestämmelser som rör fiskerätt	556
10.3.1	Bakgrund och nuvarande reglering	556
10.3.2	Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en upplysningsbestämmelse om vem som har fiskerätt.....	563
10.3.3	Den moderniserade fiskelagen ska innehålla särskilda bestämmelser om fiskerätt i vissa fall ...	564
10.3.4	Den moderniserade fiskelagen ska innehålla reglering om krav på tillstånd för att i vissa fall sträcka fast redskap från enskilt vatten ut i allmänt vatten	565
10.3.5	Det ska finnas en bestämmelse om begränsningar i användningen av redskap vid fiske med stöd av en upplåten fiskerätt.....	570
10.3.6	Det ska finnas en upplysningsbestämmelse om möjligheter till begränsningar i fisket med stöd av fiskerätt	571
10.4	Bestämmelser som rör frifiskerätt och fördelning av resursen mellan de som fiskar med stöd av denna rätt ..	571
10.4.1	Utredningens deluppdrag att se över grunderna för hur den tillgängliga resursen fördelas.....	572
10.4.2	Bakgrund och nuvarande reglering avseende redskapsbegränsningar och fördelning av resursen inom EU-rätten	573
10.4.3	Bakgrund och nuvarande reglering avseende redskapsbegränsningar och fördelning av resursen inom den nationella rätten	576
10.4.4	Havs- och vattenmyndighetens förslag som rör fördelning av resursen.....	582

10.4.5	Den moderniserade fiskelagstiftningen ska innehålla bestämmelser om vem som får fiska med stöd av frifiskerätt	590
10.4.6	Den moderniserade fiskelagen ska innehålla bestämmelser om begränsningar i det fiske som får bedrivas med stöd av frifiskerätt inom allmänt vatten, vid vissa stränder, skär och holmar samt i den ekonomiska zonen och den närmare omfattningen av fisket som får bedrivas med stöd av frifiskerätt i enskilt vatten	591
10.4.7	Frågan om möjligheter till ytterligare resursfördelning mellan de som fiskar med stöd av frifiskerätt behöver utredas vidare	603
10.4.8	Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en tydligare utgångspunkt för bestämmande av strandlinjer och vattendjup vid tillämpning av bestämmelserna som rör frifiskerätt	604
10.5	Bestämmelser om utländska personers möjligheter att fiska	607
10.5.1	Den moderniserade fiskelagen ska innehålla bestämmelser om utländska personers möjligheter att fiska	607
10.6	Allmänna bestämmelser om fiske	609
10.6.1	Den moderniserade fiskelagen ska innehålla viss reglering om förhållandet mellan de som fiskar	609
10.6.2	Den moderniserade fiskelagen ska innehålla reglering om fiske nära fasta redskap men inte reglering om fiske nära vattenbruksanläggningar	611
10.6.3	Den moderniserade fiskelagen ska innehålla reglering om rätt att använda annans strand	613
10.6.4	Den moderniserade fiskelagen ska innehålla bestämmelser om fiskådra	614
10.6.5	Den moderniserade fiskelagen ska innehålla reglering om utmärkning och märkning av fiskeredskap	616

11	Förslag och bedömningar som särskilt rör bedrivande av yrkesmässigt fiske	619
11.1	Inledning	619
11.2	Havs- och vattenmyndigheten ska pröva frågor om fiskelicens och personlig fiskelicens samt tillstånd.....	620
11.2.1	Bakgrunden till utredningens förslag.....	620
11.2.2	Skälen till utredningens förslag.....	621
11.3	Fiskelicens	621
11.3.1	Det ska finnas en upplysningsbestämmelse om att det krävs fiskelicens för fiske med unionsfångstfartyg i havet	621
11.3.2	Såväl fysiska som juridiska personer ska kunna beviljas fiskelicens.....	622
11.3.3	Förutsättningar för att beviljas fiskelicens	624
11.4	Personlig fiskelicens	630
11.4.1	En personlig fiskelicens ska få beviljas för yrkesmässigt fiske som inte kräver en fiskelicens	630
11.4.2	Förutsättningar för att beviljas personlig fiskelicens	632
11.5	Föreskrifter om fiskelicens och personlig fiskelicens	634
11.5.1	Bakgrunden till utredningens förslag.....	635
11.5.2	Skälen till utredningens förslag.....	636
11.6	Återkallelse av fiskelicens och personlig fiskelicens.....	636
11.6.1	Bakgrunden till utredningens förslag.....	636
11.6.2	Skälen till utredningens förslag.....	637
11.7	Föreskrifter om fisketillstånd	637
11.7.1	Bakgrunden till utredningens förslag.....	638
11.7.2	Skälen till utredningens förslag.....	640
11.8	Yrkesmässigt fiske utan fartyg i havet.....	641
11.8.1	Bakgrunden till utredningens förslag.....	641
11.8.2	Skälen till utredningens förslag om registrering av de som bedriver fiske utan fartyg	643

11.9	Utländska fysiska och juridiska personer som bedriver yrkesmässigt fiske	646
11.9.1	Bakgrunden till utredningens förslag	647
11.9.2	Skälen till utredningens förslag	647
11.10	Överlåtbara fiskerättigheter	647
11.10.1	Bakgrunden till utredningens förslag och bedömning	647
11.10.2	Skälen till utredningens förslag och bedömning	651
11.11	Förslag i fråga om elektronisk fjärrövervakning	653
11.11.1	Användning av REM-system för övervakning och kontroll av landningsskyldigheten	653
11.12	Märkning och utmärkning av redskap	664
11.12.1	Bakgrunden till utredningens förslag	664
11.12.2	Skälen till utredningens förslag	666
11.13	Isbrytarhjälp	666
11.13.1	Bakgrunden till utredningens förslag	667
11.13.2	Skälen till utredningens förslag	667
11.14	Bemyndiganden som rör yrkesfisket	668
11.14.1	Föreskrifter om yrkesfiskets bedrivande	668
11.14.2	Föreskrifter om landningsskyldighet	671
11.14.3	Föreskrifter om uppgiftsskyldighet	673
11.14.4	Föreskrifter om krav på kontinuerlig övervakning av motorstyrka	679
11.14.5	Särskilt om tillämpning av föreskrifter utanför Sveriges ekonomiska zon	682
11.15	Utredningens övriga bedömningar kopplat till bestämmelser om bedrivande av yrkesmässigt fiske i den ändrade kontrollförordningen	684
11.15.1	Bakgrunden till utredningens bedömning	684
11.15.2	Skälen till utredningens bedömning	685

12 Förslag och bedömningar som särskilt rör fritidsfiske ... 687

12.1	Inledning	687
12.2	Utredningen har ett särskilt uppdrag kopplat till regleringen av fritidsfisket	687
12.3	Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en upplysningsbestämmelse om förbudet mot att saluföra och sälja fångster från fritidsfiske i havet	688
12.3.1	Bakgrunden till utredningens förslag.....	688
12.3.2	Skälen till utredningens förslag.....	689
12.4	Registrering och rapportering av fritidsfiske	690
12.4.1	Den moderniserade fiskelagstiftningen ska innehålla bestämmelser om registrering av den som fritidsfiskar.....	690
12.4.2	Den moderniserade fiskelagstiftningen ska innehålla bestämmelser om rapportering av fångster från fritidsfiske	706
12.4.3	Föreskrifter om registrering av fritidsfiskare och rapportering av fångster från fritidsfiske i andra fall	711
12.4.4	Havs- och vattenmyndigheten ska ansvara för register över fritidsfiskare och ta emot rapportering avseende fritidsfiske	713
12.4.5	Hur personuppgifter om fritidsfiskare ska få användas.....	714
12.4.6	Direktåtkomst till register över fritidsfiskare	715
12.5	Märkning av fångst	716
12.5.1	Bakgrunden till utredningens förslag.....	716
12.5.2	Skälen till utredningens förslag.....	716
12.6	Märkning och utmärkning av redskap.....	717
12.6.1	Bakgrunden till utredningens förslag.....	718
12.6.2	Skälen till utredningens förslag.....	718

13	Förslag och bedömningar om bestämmelser som specifikt rör Torneälvens fiskeområde.....	721
13.1	Inledning.....	721
13.2	Bakgrund och nuvarande reglering	721
13.2.1	Inledning	721
13.2.2	Regleringen i fiskelagen	722
13.2.3	Regleringen i fiskeförordningen	722
13.3	Bestämmelserna i fiskelagen som särskilt rör fiske och fiskevård i Torneälvens fiskeområde ska i princip föras över till den moderniserade fiskelagen	723
13.3.1	Skälen till utredningens förslag	723
13.4	Fiskeförordningens bestämmelser om fiske i Torneälvens fiskeområde ska i princip föras över oförändrade till den moderniserade fiskeförordningen.....	724
13.4.1	Skälen till utredningens förslag	724
14	Förslag och bedömningar om fiskevård, naturvård och utsättning.....	725
14.1	Inledning.....	725
14.2	Bakgrund och nuvarande reglering avseende fiskevård och naturvård	725
14.2.1	Relevant reglering i EU-rätten.....	725
14.2.2	Bestämmelser om fiskevård	728
14.2.3	Bestämmelser om naturvård	736
14.3	Fiskevård	741
14.3.1	Ansvar för fiskevård är i viss mån otydligt	741
14.3.2	Det ska fortsatt finnas möjligheter att meddela föreskrifter om fiskevård.....	743
14.4	Naturvård	744
14.4.1	Det ska fortsatt finnas möjligheter att meddela föreskrifter om naturvårdshänsyn	744

14.5	Utsättning och flyttning av fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur.....	746
14.5.1	Bakgrunden till utredningens förslag.....	746
14.5.2	Skälen till utredningens förslag.....	749
14.6	Föreskrifter om fiskevård och naturvård ska tillämpas även vid svenskt fiske i havet utanför Sveriges ekonomiska zon.....	749
14.6.1	Bakgrunden till utredningens förslag.....	749
14.6.2	Skälen till utredningens förslag.....	749
15	Förslag och bedömningar om hantering av fiskeri- och vattenbruksprodukter.....	751
15.1	Inledning	751
15.2	Bestämmelser om hantering av fiskeri- och vattenbruksprodukter	751
15.2.1	Lagen och förordningen ska innehålla bemyndiganden att meddela föreskrifter om vägning av fiskeriprodukter	751
15.2.2	Lagen och förordningen ska innehålla bemyndiganden att meddela föreskrifter om skyldigheter i fråga om spårbarhet av fiskeri- och vattenbruksprodukter	756
15.2.3	Lagen och förordningen ska innehålla bemyndiganden att meddela föreskrifter om uppgiftsskyldighet vid hantering av fiskeri- och vattenbruksprodukter	766
15.3	Särskilda bestämmelser om marknadsreglering för fiskeri- och vattenbruksprodukter	771
15.3.1	Lagstiftningen ska innehålla bemyndiganden att meddela föreskrifter om marknadsreglering för fiskeri- och vattenbruksprodukter	771
15.3.2	Jordbruksverket ska pröva vissa frågor rörande marknadsreglering för fiskeri- och vattenbruksprodukter	774

15.4	Lagen och förordningen ska innehålla bestämmelser om undantag från toleransmarginalen vid vägning i förtecknade hamnar	775
15.5	Utredningens övriga bedömningar kopplat till bestämmelser om hantering av fiskeri- och vattenbruksprodukter i den ändrade kontrollförordningen.....	779
15.6	Utredningens övriga bedömningar kopplat till bestämmelser om hantering av fiskeri- och vattenbruksprodukter i den ändrade IUU-förordningen...	781
16	Förslag och bedömningar om kontroll och övervakning.	783
16.1	Inledning.....	783
16.2	Bakgrund om ansvaret för kontroll och övervakning	783
16.2.1	Utredningens uppdrag i fråga om fiskerikontroll.....	783
16.2.2	Vad innebär övervakning, kontroll, tillsyn och tillsynsvägledning på fiskeriområdet?	785
16.2.3	Samverkan, samarbete och samordning mellan myndigheter	790
16.2.4	Bakgrund och nationell reglering om fördelningen av ansvaret för fiskerikontrollen	791
16.2.5	Havs- och vattenmyndighetens och Kustbevakningens förslag om fördelningen av ansvaret för fiskerikontrollen.....	805
16.3	Utredningens förslag om fördelningen av ansvaret för kontroll och övervakning	809
16.3.1	Inledning	809
16.3.2	Uttrycken kontroll, övervakning och kontrollvägledning.....	810
16.3.3	Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Kustbevakningen, länsstyrelsen och Transportstyrelsen ska ansvara för kontroll och övervakning.....	812
16.3.4	Havs- och vattenmyndighetens ansvar	815
16.3.5	Jordbruksverkets ansvar	820

16.3.6	Kustbevakningens ansvar för kontrollen ska framgå av fiskelagstiftningen.....	822
16.3.7	Länsstyrelsens ansvar	824
16.3.8	Transportstyrelsens ansvar	824
16.3.9	Frågor om ansvaret för kontroll gällande lagringsintyg och beredningsintyg bör utredas vidare.....	826
16.3.10	Särskilt om fiskevakter.....	827
16.3.11	Övervakningen av fisket i Torneälvens fiskeområde	831
16.3.12	Internationell fiskekontroll.....	833
16.4	Utredningens förslag om befogenheter vid kontroll och övervakning.....	834
16.4.1	Befogenheter vid utövande av kontroll och övervakning	834
16.4.3	Särskilt om beslag.....	839
16.5	Utredningens förslag om förelägganden och förbud samt vite	846
16.5.1	Förelägganden och förbud, samt vite	846
16.5.2	Föreläggande pga. vanskötsel av fiske.....	849
16.6	Utredningens förslag om myndigheters uppgiftsskyldighet	851
16.6.1	Havs- och vattenmyndigheten ska lämna uppgifter till Kustbevakningen.....	851
16.6.2	Havs- och vattenmyndigheten ska lämna uppgifter om landningar till Livsmedelsverket....	852
16.6.3	Havs- och vattenmyndigheten får lämna uppgifter till behöriga myndigheter i andra EU-medlemsstater och motsvarande myndigheter i tredjeland.....	853
16.6.4	Havs- och vattenmyndigheten ska snarast underrätta Polismyndigheten och åklagare om vissa beslut	853
16.6.5	Kustbevakningen och Polismyndigheten ska lämna vissa uppgifter till Havs- och vattenmyndigheten	854

16.6.6	Domstolar ska skicka kopior av domar om brott och åklagare ska skicka kopior av strafförelägganden enligt fiskelagen till Havs- och vattenmyndigheten.....	855
16.6.7	Havs- och vattenmyndigheten ska ansvara för samordning av rapportering enligt datainsamlingsförordningen och Jordbruksverket ska bistå Havs- och vattenmyndigheten.....	857
16.6.8	Länsstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten ska lämna uppgifter till varandra med anledning av skyldigheter enligt rådets förordning (EG) nr 708/2007	858
16.7	Utredningens övriga bedömningar kopplat till bestämmelser om medlemsstatens kontroll i den ändrade kontrollförordningen.....	859
16.7.1	Bakgrunden till utredningens bedömning	860
16.7.2	Skälen till utredningens bedömning	860
17	Förslag och bedömningar som rör straff och andra sanktioner vid överträdelser	861
17.1	Inledning.....	861
17.2	Utredningens uppdrag som rör straff och andra sanktioner vid överträdelser	861
17.2.1	Utredningens särskilda uppdrag att se över straffbestämmelser på fiskeområdet.....	862
17.3	Bakgrund och nuvarande reglering	863
17.3.1	Nuvarande reglering.....	863
17.3.2	Historisk tillbakablick avseende användningen av sanktionsbestämmelser på fiskets område – fiskelagen.....	868
17.3.3	Historisk tillbakablick avseende användningen av sanktionsbestämmelser på fiskets område – GFP-lagen	880

17.4	Brottsbekämpning inom fiskets område.....	881
17.4.1	Allmänt om myndigheternas arbete med brottsbekämpning.....	881
17.4.2	Kustbevakningens brottsbekämpande uppdrag....	882
17.4.3	Polismyndighetens brottsbekämpande uppdrag	888
17.4.4	Tullverkets uppdrag	890
17.4.5	Åklagarmyndighetens uppdrag	893
17.4.6	Kontroll- och prövningsmyndigheternas roll i brottsbekämpningen	893
17.5	Statistik och fakta kopplat till överträdelser av fiskelagstiftningen.....	894
17.5.1	Allmänt om brott inom fiskets område.....	894
17.5.2	Statistik avseende Kustbevakningens brottsbekämpning.....	895
17.5.3	Statistik avseende Polismyndighetens brottsbekämpning.....	898
17.5.4	Statistik rörande Havs- och vattenmyndighetens arbete med överträdelser....	899
17.5.5	Statistik avseende Jordbruksverkets arbete med överträdelser.....	903
17.5.6	Statistik avseende länsstyrelsernas arbete med överträdelser	903
17.5.7	Statistik rörande Åklagarmyndighetens brottsbekämpning inom fiskeområdet	903
17.5.8	Statistik från Brottsförebyggande rådet kopplat till brottslighet inom fiskeområdet	905
17.5.9	Särskilt om företagsböter	909
17.5.10	Statistik från Kammarkollegiet kopplat till uttag av sanktionsavgifter	909
17.5.11	Statistik från Domstolsverket kopplat till domstolarnas hantering av brott mot fiskelagstiftningen.....	910
17.6	EU-straffstadgandeutredningens förslag till ändrade straffbestämmelser.....	910
17.6.1	Allmänt om EU-straffstadgandeutredningens förslag om ändringar i fiskelagen och GFP- lagen.....	911

17.6.2	Överträdelser av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken bör kunna sanktioneras med straffrättsliga påföljder	911
17.6.3	Fängelse bör endast användas för särskilt allvarliga överträdelser	912
17.6.4	Särskilt allvarliga överträdelser bör anges med fullständiga brottsbeskrivningar	913
17.6.5	Överträdelser som kan leda till fängelse ska i första hand hanteras straffrättsligt	913
17.6.6	Regeringen ska tillkännage de EU-förordningar som kompletteras av lagarna	914
17.6.7	För straffbarhet ska krävas uppsåt eller oaktsamhet och i vissa fall ska det ställas krav på subjektiv täckning i förhållande till handlingsnormernas existens och innehåll	915
17.6.8	Ändringar ska göras i fråga om försök och förberedelse till brott	916
17.7	Både bestämmelser om administrativa sanktioner och straffrättsliga sanktioner i svensk rätt kan uppfylla kraven på sanktioner i EU:s ändrade kontrollbestämmelser	916
17.7.1	Bakgrunden till utredningens bedömning	917
17.7.2	Skälen till utredningens bedömning	919
17.8	Allmänt om valet mellan straff och sanktionsavgift och utformningen av sanktionsavgiftssystemet	919
17.8.1	Relevant reglering i Europakonventionen	920
17.8.2	Principer för kriminalisering och avkriminalisering	923
17.8.3	Riktlinjer och principer för sanktionsavgifter	938
17.8.4	Sanktionsavgifter har fått allt större betydelse	941
17.9	Utredningens bedömningar och förslag om ev. sanktionsväxling och val av sanktion för överträdelser av EU:s ändrade kontrollbestämmelser	942

17.9.1	Det behövs en närmare översyn av sanktionsbestämmelserna i den nuvarande lagstiftningen och regleringen i den moderniserade fiskelagstiftningen bör som utgångspunkt utgå från en gemensam systematik.....	942
17.9.2	Straff bör förbehållas förfaranden som kan orsaka påtaglig skada på fiskelagstiftningens skyddsintressen	946
17.9.3	Det behöver diskuteras i vilka fall straff ska användas för överträdelser av förvaltningsrättsliga krav	950
17.9.4	Utgångspunkter för val av sanktion för överträdelser av förvaltningsrättsliga krav	952
17.9.5	Utredningens bedömningar om de nuvarande straffbestämmelserna i fiskelagen	955
17.9.6	Utredningens bedömningar om de nuvarande straffbestämmelserna i GFP-lagen.....	978
17.9.7	Utredningens bedömningar om val av sanktion på grund av tillkommande krav i EU:s ändrade kontrollbestämmelser och på grund av utredningens förslag om materiella ändringar av lagstiftningen.....	981
17.10	Utredningens bedömningar och förslag om den moderniserade fiskelagstiftningens sanktionsavgiftssystem.....	991
17.10.1	Regeringen bör även fortsättningsvis kunna meddela föreskrifter om sanktionsavgifter och de överträdelser för vilka sanktionsavgift kan utgå bör framgå av den moderniserade fiskeförordningen.....	992
17.10.2	Sanktionsavgiftssystemet ska även fortsättningsvis bygga på strikt ansvar	1000
17.10.3	Det ska vara möjligt att besluta om hel eller delvis befrielse från sanktionsavgift	1001
17.10.4	Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket bör även fortsättningsvis utreda och besluta om sanktionsavgifter	1005

17.10.5	Bestämmelserna om handläggning av ärenden om sanktionsavgifter ska i huvudsak föras över till den moderniserade fiskelagstiftningen.	1006
17.10.6	Den moderniserade fiskelagstiftningen ska innehålla bestämmelser om verkställighet kopplat till sanktionsavgifter	1008
17.10.7	Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att domstolar ska sända kopior av domar till Kammarkollegiet	1009
17.10.8	Den moderniserade fiskelagstiftningen ska innehålla bestämmelser om skyldighet att anmäla ett ärende som kan leda till en sanktionsavgift.....	1010
17.10.9	Allmänt om utformningen av bestämmelserna i bilagan till fiskeförordningen.....	1011
17.10.10	Överträdelser som ska omfattas av sanktionsavgiftssystemet och sanktionsbeloppen.....	1013
17.10.11	Havs- och vattenmyndigheten ska ges i uppdrag att se över om ytterligare överträdelser kan omfattas av sanktionsavgiftssystemet och lämna förslag på författningsändringar för ett förbättrat genomförande av artikel 38–40 i IUU-förordningen	1036
17.11	Utredningens förslag och bedömningar som rör förbudet mot dubbelprövning inom sanktionssystemet	1039
17.11.1	Allmänt om förbudet mot dubbelprövning	1039
17.11.2	Utredningens bedömningar och förslag för att förhindra dubbelprövning.....	1042
17.12	Allmänt om utformningen av straffbestämmelser	1052
17.12.1	Straffrättsliga utgångspunkter	1052
17.12.2	Jämförelse med annan närliggande lagstiftning...	1067

17.13	Utredningens bedömningar och förslag om den moderniserade fiskelagens straffbestämmelser och andra straffbestämmelser som berörs av de ändrade kontrollbestämmelserna.....	1067
17.13.1	Allmänt om utformningen av straffbestämmelserna i den moderniserade fiskelagen.....	1068
17.13.2	Det ska finnas en paragraf som reglerar olovligt fiske.....	1073
17.13.3	Det ska finnas en paragraf som reglerar brott mot bestämmelser om fiskådra.....	1073
17.13.4	Det ska finnas en paragraf som reglerar brott mot bestämmelser om särskild fredningszon.....	1074
17.13.5	Det ska finnas en paragraf som reglerar otillåten fiskeverksamhet.....	1075
17.13.6	Grova brott.....	1093
17.13.7	Fiskeöverträdelse.....	1095
17.13.8	Särskild reglering i den ekonomiska zonen.....	1096
17.13.9	Otillåten utsättning eller flyttning.....	1097
17.13.10	Otillåten hantering av fiskeri- och vattenbruksprodukter.....	1098
17.13.11	Överträdelse vid hantering av fiskeri- och vattenbruksprodukter.....	1101
17.13.12	Särskilt om försvårande av kontroll.....	1102
17.13.13	Utredningens bedömning avseende övriga allvarliga överträdelser.....	1106
17.13.14	Förhållandet till straffbestämmelser i andra lagar ska framgå av regleringen i den moderniserade fiskelagen.....	1112
17.14	Den moderniserade fiskelagens bestämmelser som rör förverkande.....	1112
17.14.1	Den moderniserade fiskelagens bestämmelser om när föremål får förklaras förverkande ska i huvudsak motsvara de nuvarande bestämmelserna.....	1112
17.14.2	Den moderniserade fiskelagens bestämmelser om vem som får föra talan i mål om förverkande ska i huvudsak motsvara de nuvarande bestämmelserna i fiskelagen.....	1116

17.15 Den moderniserade fiskelagens straffprocessuella bestämmelser	1118
17.15.1 Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om svensk domsrätt	1118
17.15.2 Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om behörig domstol vid brott begångna i den ekonomiska zonen	1119
17.16 Den moderniserade fiskelagens bestämmelser om pricksystemet	1120
17.16.1 Havs- och vattenmyndigheten har påtalat att det behöver göras en översyn av bestämmelserna om prickar	1120
17.16.2 Bakgrunden till utredningens förslag	1122
17.16.3 Skälen till utredningens förslag	1128
17.17 Den moderniserade fiskelagens övriga bestämmelser som rör sanktioner	1132
17.17.1 Återkallelse vid brott och överträdelser som inte omfattas av pricksystemet	1132
17.17.2 Indragning eller begränsning av fiskedagar	1134
17.17.3 Den moderniserade fiskelagen ska innehålla reglering om beslut om prickar, indragning, återkallelse och förbud	1135
17.17.4 Utredningens förslag avseende regleringen om särskild avgift	1137
17.17.5 Utredningens bedömning avseende den ändrade kontrollförordningens bestämmelser om kompletterande sanktioner	1141
17.18 Det nationella registret för överträdelser	1143
17.18.1 Bakgrunden till utredningens bedömning	1143
17.18.2 Skälen till utredningens bedömning	1146
17.19 Utredningens övriga bedömningar kopplat till de ändrade kontrollbestämmelserna i avdelning III om verkställighet i den ändrade kontrollförordningen	1147
17.19.1 Omedelbara verkställighetsåtgärder vid allvarliga överträdelser	1147
17.19.2 Skyldighet att anmäla ett slutgiltigt avgörande ...	1149

17.20	Utredningens övriga bedömningar kopplat till bestämmelserna i den ändrade IUU- förordningen	1150
17.20.1	De ändrade bestämmelserna i kapitel IX "Förfaranden och tillsyn" i IUU-förordningen...	1150
17.21	Övriga problem som utredningen uppmärksammat kopplat till sanktionssystemet	1151
17.21.1	Kustbevakningen kan inte bedriva brottsbekämpning inom samma område som omfattas av myndighetens kontrollverksamhet .	1151
18	Förslag som rör behöriga myndigheter, överklaganden och övriga bestämmelser	1153
18.1	Inledning	1153
18.2	Behöriga myndigheter	1153
18.2.1	Havs- och vattenmyndigheten ska vara behörig myndighet i vissa frågor	1153
18.2.2	Jordbruksverket ska vara behörig myndighet i vissa frågor	1155
18.2.3	Transportstyrelsen	1156
18.3	Överklaganden	1157
18.3.1	Bakgrunden till utredningens förslag	1158
18.3.2	Skälen till utredningens förslag	1161
18.4	Register över beslut enligt lagen om fiskevårdsområden	1163
18.4.1	Bakgrunden till utredningens förslag	1164
18.4.2	Skälen till utredningens förslag	1164
18.5	Avgifter	1164
18.5.1	Bakgrunden till utredningens förslag	1165
18.5.2	Skälen till utredningens förslag	1166
18.6	Ränta	1167
18.6.1	Bakgrunden till utredningens förslag	1167
18.6.2	Skälen till utredningens förslag	1167
18.7	Producentorganisationers behandling av personuppgifter och direktåtkomst	1168
18.7.1	Bakgrunden till utredningens förslag	1168
18.7.2	Skälen till utredningens förslag	1169

18.8	Verkställbarhet	1169
18.8.1	Bakgrunden till utredningens förslag	1170
18.8.2	Skälen till utredningens förslag	1170
19	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	1171
19.1	Ikraftträdande	1171
19.1.1	Bakgrunden till utredningens förslag	1171
19.1.2	Skälen till utredningens förslag	1171
19.2	Övergångsbestämmelser.....	1172
19.2.1	Övergångsbestämmelser till den moderniserade fiskelagen som rör äldre bestämmelser kopplade till 1950 års lag om rätt till fiske	1172
19.2.2	Övriga övergångsbestämmelser till fiskelagen...	1177
19.2.3	Det behövs inga ytterligare övergångsbestämmelser med anledning av utredningens förslag	1181
20	Konsekvenser av utredningens förslag	1183
20.1	Inledning.....	1183
20.1.1	Vad som ska ingå i utredningens konsekvensanalys.....	1183
20.1.2	Upplägget i utredningens konsekvensanalys	1184
20.2	Problemen och utredningens förslag på lösningar.....	1185
20.2.1	Översiktlig problembeskrivning.....	1185
20.2.2	Utredningens förslag på lösningar	1190
20.2.3	Nollalternativ – Inga ändringar görs	1195
20.3	Berörda verksamheter och aktörer.....	1196
20.3.1	Enskilda.....	1197
20.3.2	Företag	1198
20.3.3	Myndigheter.....	1202
20.3.4	Domstolar	1202

20.4	Konsekvenser av utredningens förslag som rör allmän översyn av regelverket på fiskeområdet	1202
20.4.1	Förslaget om att den moderniserade fiskelagstiftningen ska omfatta bestämmelser i fiskelagen, GFP-lagen och lagen om överlåtbara fiskerättigheter samt fiskeförordningen och förordningen om överlåtbara fiskerättigheter	1202
20.4.2	Förslaget om att den moderniserade fiskelagstiftningen ska ha en tydlig struktur och delas in i kapitel och innehållet ska tydliggöras i inledande bestämmelser	1203
20.4.3	Förslaget om att den moderniserade fiskelagens koppling till EU:s bestämmelser ska tydliggöras genom tillkännagivande	1204
20.4.4	Förslaget om att lagen ska innehålla en inledande syftesbestämmelse	1204
20.4.5	Förslaget om det ska tydliggöras vilka organismer som omfattas av den moderniserade fiskelagstiftningens bestämmelser om fiske.....	1205
20.4.6	Förslaget om att tydliggöra vem som får fiska och att begreppen fiskerätt och frifiskerätt ska användas för att beskriva de olika grunderna som fiske kan bedrivas enligt.....	1206
20.4.7	Förslaget om att utgångspunkten ska vara att den som fritidsfiskar med stöd av frifiskerätt endast ska få använda handredskap men att ytterligare redskapsanvändning ska kunna tillåtas om beståndssituationen medger det.....	1207
20.5	Konsekvenser av utredningens förslag som särskilt rör yrkesmässigt fiske.....	1211
20.5.1	Den som bedriver yrkesmässigt fiske utan fartyg i havet ska registrera sig	1211
20.5.2	REM-övervakning på vissa fångstfartyg som utgör en hög risk för bristande fullgörande av landningsskyldigheten	1214
20.5.3	Utredningens övriga förslag som rör yrkesmässigt fiske	1216

20.6	Konsekvenser av utredningens förslag som i övrigt särskilt rör fritidsfiske	1217
20.6.1	Det ska införas en upplysningsbestämmelse om att det är förbjudet att sälja fritidsfiskad fångst från havet och bestämmelser om krav på registrering och rapportering för fritidsfiskare....	1217
20.7	Konsekvenser av utredningens förslag om kontroll och övervakning	1224
20.7.1	Ansvar för fiskerikontrollen ska tydliggöras och kontrollvägledning ska ske.....	1224
20.7.2	Fiskevakter ska ersätta tillsynsmän	1227
20.7.3	Beslagsmöjligheterna vid kontroll ska utökas ...	1230
20.8	Konsekvenser av utredningens förslag om överträdelser och sanktioner.....	1231
20.8.1	Närmare om utredningens förslag.....	1231
20.8.2	Konsekvenser av utredningens förslag.....	1233
20.9	Konsekvenser av vissa av utredningens övriga förslag.....	1237
20.9.1	Närmare om utredningens övriga förslag som bedöms få märkbara konsekvenser.....	1237
20.9.2	Enskilda och företag.....	1237
20.9.3	Myndigheter.....	1238
20.10	Finansiering	1238
20.10.1	Förslaget om att utgångspunkten ska vara att den som fritidsfiskar med stöd av frifiskerätt endast ska få använda handredskap men att ytterligare redskapsanvändning ska få tillåtas om beståndssituationen medger det	1238
20.10.2	Förslaget om krav på registrering av den som fiskar yrkesmässigt utan fartyg i havet	1239
20.10.3	Förslagen om krav på registrering och rapportering för fritidsfiskare	1239
20.10.4	Förslagen om att ansvaret för fiskerikontrollen ska tydliggöras och att kontrollvägledning ska ske	1240
20.10.5	Förslaget att fiskevakter ska ersätta fisketillsynspersoner.....	1240

20.11 Alternativa förslag som utredningen övervägt men inte går vidare med	1240
20.11.1 Krav på licens för fiske utan fartyg	1240
20.11.2 Registrering och rapportering avseende fritidsfiske som inte bedrivs i havet eller i statligt förvaldade sötvattensområden.....	1241
20.11.3 Personlig fiskelicens för juridiska personer?	1242
20.12 Förslagens förenlighet med EU-rätten	1242
20.13 Konsekvenser vad gäller innovation	1242
20.14 Konsekvenser för brottsligheten	1242
20.15 Konsekvenser för sysselsättningen och regionala effekter	1243
20.15.1 Sysselsättning	1243
20.15.2 Regionala skillnader	1244
20.16 Konsekvenser för jämställdhet och integration.....	1244
20.17 Det kommunala självstyret	1245
20.18 Informationsinsatser	1245
20.19 Övriga konsekvenser.....	1246
21 Författningskommentar	1247
21.1 Förslaget till fiskelag (2026:000)	1247
Särskilda yttranden	1315
Referenser.....	1325
Bilagor	
Bilaga 1 Kommittédirektiv 2022:92.....	1363
Bilaga 2 Kommittédirektiv 2024:101.....	1379
Bilaga 3 Kommittédirektiv 2025:44.....	1381
Bilaga 4 Jämförelsetabell	1383

8 Allmänna utgångspunkter för arbetet med författningsförslag och generella överväganden om utformningen av förslagen

8.1 Inledning

I detta kapitel redogör vi för allmänna utgångspunkter för utredningens arbete med förslag till en moderniserad fiskelagstiftning. Vi kommer inledningsvis att behandla den nationella fiskelagstiftningens utformning i förhållande till EU-rätten, och kommer i den delen att till viss del återkomma till frågor som har behandlats i tidigare kapitel. Vi kommer sedan att gå in på allmänna utgångspunkter som rör utformningen av den nationella lagstiftningen i övrigt.

Den andra delen av framställningen behandlar utredningens allmänna överväganden avseende utformningen av den moderniserade fiskelagstiftningen, framför allt i fråga om omfattning, struktur, språk och bemyndiganden. Vi kommer även att gå in på utformningen i förhållande till EU-rätten. Vi har valt att benämna den av utredningen föreslagna fiskelagen *den moderniserade fiskelagen* och den föreslagna förordningen *den moderniserade fiskeförordningen*, i syfte att hålla isär begreppen i förhållande till nu gällande författningar. Begreppet *den moderniserade fiskelagstiftningen* används som ett samlingsnamn för att beskriva både den moderniserade fiskelagen och den moderniserade fiskeförordningen. Begreppet kontroll kommer vidare att användas för att beskriva det som i dagens lagstiftning benämns som antingen tillsyn och/eller kontroll. Vi kommer att återkomma till begreppet kontroll i kapitel 16.

8.2 Allmänna utgångspunkter för arbetet med författningsförslag

8.2.1 EU-rätten påverkar utformningen av den nationella fiskelagstiftningen

Inledning

EU har omfattande regleringar inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken och har även ingått ett flertal internationella avtal inom området, se kapitel 4 och 5. EU har även nyligen beslutat om ändringar i regleringen om fiskerikontroll. Dessa ändringar har antingen redan börjat tillämpas, eller kommer att börja tillämpas inom de närmsta åren, se kapitel 7.

Utredningen behöver förhålla sig till EU:s nuvarande regleringar i arbetet med att föreslå en moderniserad fiskelagstiftning och har även i uppdrag att föreslå hur Sveriges lagstiftning ska anpassas till ändringarna i EU:s reglering om fiskerikontroll. Det finns därför anledning att på ett övergripande plan behandla frågan om vilket utrymme som finns för nationell lagstiftning inom fiskeområdet, vilket beror på EU:s befogenheter inom området men även utformningen av EU:s rättsakter. I de frågor det anses befogat kommer vi i senare kapitel att gå in närmare på utredningens tolkning av utrymmet för nationell reglering, i samband med att vi redogör för utredningens författningsförslag och de överväganden som utredningen har gjort vid framtagandet av förslagen.

EU:s befogenheter inom fiskeområdet sätter ramarna för det nationella handlingsutrymmet

EU har exklusiv befogenhet för området *bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken*.¹ Inom detta område är det endast EU som har kompetens att lagstifta och anta rättsligt bindande akter. Sverige får endast ha lagstiftning inom området om det finns bemyndigande från EU, eller det behövs för att genomföra EU:s akter, se avsnitt 5.2.1. Här kan nämnas att enligt artikel 3.2 i kontrollförordningen, ska förordningen gälla utan att det påverkar tillämpningen av eventuella nationella

¹ Artikel 3.1 d i EUF-fördraget.

kontrollåtgärder som går utöver minimikraven, under förutsättning att de är förenliga med unionslagstiftningen och den gemensamma fiskeripolitiken. På begäran av kommissionen ska medlemsstaterna anmäla dessa kontrollåtgärder.

EU har vidare delad befogenhet inom området *jordbruk och fiskeri, med undantag för bevarandet av havets biologiska resurser*.² Det innebär att både EU och medlemsstaterna har befogenhet att lagstifta och anta rättsligt bindande akter på området. Sverige har, i enlighet med principen om unionens spärrverkan, dock endast rätt att lagstifta och anta rättsligt bindande rättsakter om och i den mån EU inte har utövat sin befogenhet på området. Existensen av en EU-förordning inom ett område markerar dock att medlemsstaterna ska undvika egen materiell lagstiftning inom området³, se avsnitt 5.2.1.

Regleringen i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken påverkar också utrymmet för nationell lagstiftning

Inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken finns ett flertal EU-förordningar, och beroende på vilka frågor som regleras i dessa är de meddelade med stöd av antingen den exklusiva befogenheten eller delade befogenheten som beskrivits ovan, se avsnitt 5.5.⁴ EU-förordningar har allmän giltighet och är i alla delar bindande och direkt tillämpliga i varje medlemsstat.⁵ EU-förordningar får inte införlivas i eller transformeras till nationell rätt, eftersom det kan skapa tvivel om reglernas ursprung och effekt. Något genomförande av en EU-förordning ska därför inte ske.⁶ Det är inte heller tillåtet för medlemsstaterna att utfärda föreskrifter om hur en EU-förordning ska tolkas.⁷ Det kan dock behövas tillämpningsbestämmelser i den nationella rätten som kompletterar EU-förordningarna, se vidare nedan.

² Artikel 4.2 d i EUF-fördraget, se avsnitt 5.3.1.

³ Detta har kopplingar till principerna om unionsrättens företräde och unionens spärrverkan, vilka beskrivs närmare i avsnitt 5.2.3.

⁴ Regleringen inom EU:s gemensamma fiskeripolitik beskrivs i avsnitt 5.5.

⁵ För närmare information om EU:s olika rättsakter, se avsnitt 5.2.2.

⁶ Se t.ex. SOU 2021:45 s. 364 f.

⁷ Se EU-domstolens dom i mål C-316/10.

Sverige behöver säkerställa att EU-rätten efterlevs, genomförs och tillämpas på det nationella planet och kan behöva ha kompletterande nationell lagstiftning

Medlemsstaterna är skyldiga att vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att EU-rätten efterlevs, genomförs och tillämpas fullt ut på det nationella planet. Detta ska göras på ett sätt som krävs för att de EU-rättsliga reglerna ska få fullt genomslag.⁸ Medlemsstaterna ska se till att det finns bestämmelser på det nationella planet som gör att EU-förordningar kan tillämpas i praktiken och få effektivt genomslag, och kan behöva ha nationella tillämpningsbestämmelser till vissa bestämmelser i EU-förordningar.⁹ Det kan t.ex. röra sig om processuella och administrativa bestämmelser samt bestämmelser om sanktioner vid överträdelse av en EU-förordning, för att förordningen ska kunna få genomslag. Det kan även krävas bestämmelser av verkställande karaktär, t.ex. bestämmelser som tydliggör vilken myndighet som ansvarar för tillämpning.

Det kan under vissa förutsättningar vara tillåtet med nationella tillämpningsföreskrifter även i andra situationer. Av EU-domstolens praxis framgår att sådana tillämpningsföreskrifter är tillåtna så länge de inte hindrar en förordnings direkta tillämplighet, inte döljer dess unionsrättsliga karaktär och klargör att medlemsstaten utnyttjar det utrymme för skönsmässig bedömning som den förfogar över, samtidigt som den håller sig inom gränserna för förordningens bestämmelser.¹⁰

Frågan om en viss bestämmelse i en EU-förordning förbjuder, ålägger eller tillåter medlemsstaterna att anta nationella tillämpningsföreskrifter och i så fall hur dessa ska se ut, ska bestämmas utifrån en tolkning av bestämmelsen gentemot förordningens mål. Om en viss föreskrift omfattas av medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning bestäms på motsvarande sätt.¹¹ Här finns anledning att återkomma till *proportionalitetsprincipen* inom EU-rätten. Enligt denna princip ska de åtgärder som föreskrivs i en bestämmelse

⁸ Detta är en del av *lojalitetsprincipen* inom EU-rätten, se vidare i avsnitt 5.2.3.

⁹ Se t.ex. EU-domstolens dom i mål C-316/10 och C-315/16.

¹⁰ Se EU-domstolens domar i mål C-316/10 och C-315/16.

¹¹ Se t.ex. EU-domstolens dom i mål C-315/16.

vara ägnade att uppnå det eftersträlvade målet och får inte gå utöver det som är nödvändigt för att uppnå målet.¹²

8.2.2 Även bestämmelser i grundlagen påverkar utformningen av den nationella fiskelagstiftningen

Inledning

Det är inte endast EU:s regleringar och internationella avtal som påverkar utformningen av den nationella fiskelagstiftningen. Utformningen av lagstiftningen påverkas också av grundlagens bestämmelser, särskilt de som reglerar normgivningsmakten och som därigenom föreskriver på vilken författningsnivå olika bestämmelser ska finnas: lag, förordning eller myndighetsföreskrift.

Utredningen behöver förhålla sig till grundlagens reglering i arbetet med författningsförslagen. Det finns därför anledning att på ett övergripande plan redogöra för bestämmelserna om normgivningsmakten. I de frågor det anses befogat kommer vi i senare kapitel att gå in närmare på regleringen i grundlagen, i samband med att vi redogör för utredningens författningsförslag och de överväganden som utredningen har gjort vid framtagandet av förslagen.

Allmänt om normgivningsmakten

I 8 kap. regeringsformen regleras normgivningsmakten, dvs. rätten att besluta rättsregler. Sådana regler är bindande för enskilda och myndigheter och gäller generellt. Grundprincipen är att allmänna rättsregler beslutas av riksdagen genom lag. Riksdagen kan delegera normgivningsmakt till regeringen, som i sin tur kan delegera normgivningsmakt till bl.a. förvaltningsmyndigheter. Regeringen har också viss egen normgivningsmakt enligt bestämmelserna i regeringsformen, vilken brukar benämnas regeringens restkompetens. Enligt denna har regeringen rätt att meddela föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen. I det följande går vi in på omfattningen av riksdagens och regeringens normgivningsmakt.

¹² Se EU-domstolens dom i mål C-316/10. Närmare redogörelse för EU-domstolens praxis på området finns i SOU 2020:62. Se även skrivningarna om EU:s allmänna rättsprinciper i avsnitt 5.2.3.

Vissa bestämmelser behöver finnas i lag

Såsom nämnts ovan är grundprincipen att allmänna rättsregler ska beslutas av riksdagen genom lag. Det område där i första hand riksdagen har normgivningskompetens brukar benämnas det primära lagområdet. Till det primära lagområdet hör flera olika typer av bestämmelser. För fiskelagstiftningens del bedöms det vara av särskilt intresse att den civilrättsliga lagstiftningen, föreskrifter som är betungande för enskilda, och föreskrifter om kommunernas ställning anses tillhöra det primära lagområdet.

Det primära lagområdet brukar delas in i två olika delområden: det *obligatoriska lagområdet* och det *delegeringsbara området*, vilka vi kommer att beskriva närmare nedan.

Bestämmelser som tillhör det obligatoriska lagområdet behöver som utgångspunkt finnas i lag

Det obligatoriska lagområdet är den del av riksdagens primära lagområde där riksdagen som huvudregel inte kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter, dvs. där delegering som huvudregel inte är tillåten.¹³ För fiskelagstiftningens del är det av intresse att den civilrättsliga lagstiftningen och bestämmelser om annan rättsverkan av brott än böter tillhör det obligatoriska lagområdet.¹⁴

Den civilrättsliga lagstiftningen

Med civilrättsliga föreskrifter avses föreskrifter som gäller enskildas personliga ställning och deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes. Delegering är bara möjlig för vissa angivna typer av föreskrifter som rör den civilrättsliga lagstiftningen. För fiskelagstiftningens del bedöms föreskrifter om anstånd med att fullgöra förpliktelser¹⁵ och föreskrifter om ikraftträdande och när delar av en lag ska börja eller upphöra att tillämpas vara av störst betydelse.¹⁶

¹³ Ds 2014:1 s. 10.

¹⁴ Detta framgår av 8 kap. 1–5 §§ regeringsformen.

¹⁵ Dessa brukar benämnas som föreskrifter om moratorium, se 8 kap. 4 § regeringsformen.

¹⁶ Den reglering som åsyftas är den i 8 kap. 5 § regeringsformen.

Annan rättsverkan av brott än böter

Av regeringsformen framgår att riksdagen har begränsade möjligheter att bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter som avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna, under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Dessa föreskrifter omfattas av det offentligrättsliga området, och inom detta område är delegering inte tillåten för föreskrifter som avser annan rättsverkan av brott än böter.¹⁷

Vissa möjligheter till delegering finns dock beträffande blankettstraffstadganden¹⁸. Riksdagen kan föreskriva även annan rättsverkan av brott än böter för överträdelser av en föreskrift som meddelas av regeringen med stöd av bemyndigande.¹⁹

Det delegeringsbara lagområdet

Det delegeringsbara lagområdet är den del av riksdagens primära lagområde inom vilket riksdagen har möjlighet att överlåta delar av sin normgivningskompetens.²⁰ Riksdagens bemyndigande behöver finnas i lag och ska rikta sig till regeringen. I fråga om avgifter kan dock ett bemyndigande rikta sig direkt till en kommun.²¹

Riksdagen kan i bemyndigandet till regeringen tillåta att regeringen överlåter hela eller delar av normgivningskompetensen till en förvaltningsmyndighet eller kommun, vilket brukar benämnas subdelegering.²²

¹⁷ 8 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen.

¹⁸ Beträffande blankettstraffstadganden, se även avsnitt 6.3.8.

¹⁹ 8 kap. 3 § andra stycket regeringsformen.

²⁰ Av 8 kap. 3–5 §§ regeringsformen framgår i vilka frågor delegering till regeringen är möjlig.

²¹ 8 kap. 9 § regeringsformen.

²² Reglering om delegering finns bl.a. i 8 kap. 3 § regeringsformen.

Vissa bestämmelser kan finnas på förordningsnivå

Bestämmelser inom regeringens normgivningsområde kan finnas på förordningsnivå

Såsom nämnts ovan har regeringen viss egen normgivningsmakt.²³ Denna normgivningsmakt, som brukar benämnas som regeringens primärområde, kan delegeras till en myndighet under regeringen eller riksdagen,²⁴ men däremot inte till kommuner. Regeringens primärområde kan delas upp i två olika delområden, en som avser *verkställighetsföreskrifter* och en som avser *regeringens restkompetens*, se nedan

Verkställighetsföreskrifter

Regeringen har rätt att meddela föreskrifter som behövs för verkställighet av lagar. Verkställighetsföreskrifter kan vara tillämpningsföreskrifter av administrativt slag, men även föreskrifter som kompletterar en lag utan att tillföra den något väsentligt nytt. I verkställighetsföreskrifter får det inte ingå sådant som kan uppfattas som en ny skyldighet för enskilda eller som ett nytt ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden.²⁵

EU-förordningar jämföras med svenska lagar varför regeringen anses behörig att utan särskilt bemyndigande meddela verkställighetsföreskrifter till även EU-förordningar.²⁶

Regeringens restkompetens

Regeringen har också rätt att meddela föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen, vilket brukar kallas för regeringens restkompetens. Till detta område hör offentligrättsliga föreskrifter som inte rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna, utan i stället avser statliga myndigheters organisation, arbetsuppgifter och inre verkansformer. Till restkompetensen hör även föreskrifter som rör förhållandet mellan enskilda och det allmänna, men som

²³ Den huvudsakliga regleringen finns i 8 kap. 7 § regeringsformen.

²⁴ 8 kap. 11 § regeringsformen.

²⁵ Ds 2014:1 s. 11.

²⁶ Prop. 1999/2000:126 s. 135 f.

ur den enskildes synpunkt inte är betungande utan i stället gynnande eller neutrala.²⁷

Lagbestämmelser inom regeringens normgivningsområde begränsar möjligheterna till bestämmelser på förordningsnivå

Riksdagen har möjlighet att meddela föreskrifter inom även regeringens primärområde. Om riksdagen utnyttjat möjligheten att lagstifta inom regeringens primärområde, får regeringen inte meddela föreskrifter på det område som regleras av den lag som riksdagen har beslutat.²⁸ Det är därför av vikt att noggrant utreda om en föreslagna bestämmelse omfattas av regeringens primärområde eller inte.

Föreskrifter som kan meddelas av myndigheter

Såsom nämnts ovan kan riksdagen i vissa situationer medge att rätten att meddela föreskrifter subdelegeras från regeringen till en myndighet. Regeringen kan även inom sitt primärområde överlåta till en myndighet att meddela föreskrifter i vissa frågor. Det kan vara lämpligt att låta myndigheter meddela föreskrifter inom områden där bestämmelserna snabbt och enkelt måste kunna ändras. Det kan också vara lämpligt att låta myndigheter meddela föreskrifter i andra situationer, t.ex. i frågor som är detaljerade eller av teknisk natur eftersom mycket av den expertkunskap som behövs för att kunna meddela sådana föreskrifter finns på myndighetsnivå.²⁹

8.2.3 Särskild reglering kan behövas i fråga om myndigheters överföring av information

Inledning

I utredningens uppdrag aktualiseras frågor om förutsättningarna för berörda myndigheter att vid behov kunna dela information med varandra. Sådana frågor aktualiseras bl.a. i uppdraget att lämna

²⁷ Ds 2014:1 s. 11.

²⁸ Detta har kopplingar till den formella lagkraftens princip som framgår av 8 kap. 18 § regeringsformen.

²⁹ Jfr regeringens uttalanden om myndighetsföreskrifter inom läkemedelsområdet, se prop. 2014/15:91 s. 76.

förslag för att anpassa nationell rätt till EU:s ändrade bestämmelser om fiskerikontroll. Utredningen behöver därför analysera de rättsliga förutsättningarna för överföring av information mellan berörda myndigheter. Eftersom de EU-rättsliga kontrollbestämmelserna förutsätter att medlemsstaterna även kan dela information till andra medlemsstater, till tredje länder och till kommissionen, eller det av kommissionen utsedda organet, behöver de rättsliga förutsättningarna för sådan informationsöverföring också analyseras. Det finns därför anledning att gå in på relevanta bestämmelser om överföring av information mellan, från och till svenska myndigheter.

Utbyte av information mellan nationella myndigheter

Såsom vi kommer att gå in närmare på i kapitel 16 har flera svenska myndigheter ansvar för frågor inom fiskerikontrollen, varav vissa har ett i lagstiftning utpekat ansvar.

I ett samarbete mellan myndigheter, och framför allt vid samordnad kontroll, är det viktigt att myndigheterna kan dela nödvändig information med varandra för att samarbetet samt kontrollen ska bli effektiv. Det kan t.ex. handla om utbyte av information mellan Kustbevakningen och Havs- och vattenmyndigheten i samband med landningskontroll och kontroll ute till havs.

Vilka uppgifter myndigheterna kan dela med varandra begränsas bl.a. av OSL. Varje myndighet får bara hantera personuppgifter när de har en rättslig grund för det och om de har ett berättigat ändamål för att behandla dem.³⁰

Utredningen kommer i det följande redogöra för relevanta bestämmelser dels i fråga om sekretess, dels i fråga om överföring av personuppgifter.

Relevanta bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen

I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, finns bestämmelser som i olika avseenden kan vara tillämpliga på uppgifter i samband med samarbetet mellan kontrollmyndigheterna. Enligt 8 kap.

³⁰ Se bl.a. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskydds-förordning) (GDPR).

1 § OSL gäller sekretess i förhållande till såväl enskilda, dvs. fysiska och juridiska personer, som andra myndigheter. Syftet med sekretess mellan myndigheter är i första hand att värna om den enskildes personliga integritet. Uppgifter i allmänna handlingar som förvaras hos en myndighet kan hos en annan myndighet läggas till grund för åtgärder som, även om de är helt lagenliga, har en negativ innebörd för den enskilde. Ett tillfredsställande integritetsskydd för information hos en myndighet förutsätter därför i princip att informationen inte vidarebefordras utanför den verksamhet i vilken den har inhämtats.³¹

Enligt 17 kap. 1 § OSL gäller sekretess för uppgift om planläggning eller andra förberedelser för sådan inspektion, revision eller annan granskning som en myndighet ska göra, om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs. Uppgifter som kan skyddas enligt bestämmelsen är kontrolluppgifter och andra liknande uppgifter som samlats in inför en revision. Andra exempel är uppgifter som rör de personer eller myndigheter som ska granskas, tiden för granskningen liksom granskningsplaner. Bestämmelsen är utformad med ett rakt skaderekvisit, dvs. det råder en presumtion för offentlighet.³² Skaderekvisitet innebär bl.a. att en uppgift som ska användas vid flera granskningstillfällen inte får lämnas ut så länge uppgiften används i granskningsverksamheten. När uppgiften däremot inte längre ska användas ska den lämnas ut.

I 30 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess för enskild i verksamhet som avser tillsyn m.m. i fråga om näringslivet. I 30 kap. 23 § finns bestämmelser om sekretess som gäller i en statlig myndighets verksamhet som består i bl.a. tillståndsgivning och tillsyn med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt. Enligt 30 kap. 23 § första stycket 1 omfattar sekretessen uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Enligt 30 kap. 23 § första stycket 2 omfattar sekretessen uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet. Sekretessen i bestämmelsens första punkt är utformad med ett rakt

³¹ Se prop. 1979/80:2, Del A s. 90 f.

³² Se formuleringen *om det kan antas* att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs.

skaderekvisit, dvs. att det råder en presumtion för offentlighet. Sekretessen i bestämmelsens andra punkt är däremot absolut. Sekretessen enligt 30 kap. 23 § OSL gäller i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det. Av 9 § första stycket offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) framgår att i fråga om tillståndsgivning och tillsyn gäller sekretessen i den utsträckning som anges i bilagan till samma förordning. Sådan sekretess gäller enligt bilagan bl.a. för tillståndsgivning och tillsyn inom fiskets område hos Statens jordbruksverk, Havs- och vattenmyndigheten, Kustbevakningen och länsstyrelser (punkten 24). Som huvudregel gäller sekretessen emellertid inte för beslut i ärenden.³³

Sekretessbrytande bestämmelser

I 10 kap. OSL finns ett antal sekretessbrytande bestämmelser, som har tillkommit för att hantera situationer där det ansetts att sekretessen bör stå tillbaka i förhållande till ett annat intresse. Bland de bestämmelser, där sekretessbelagda uppgifter får lämnas från en myndighet till en annan, kan 10 kap. 2 och 27 §§ OSL nämnas.

Av 10 kap. 2 § OSL framgår bl.a. att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet, så kallat nödvändigt utlämnande. Syftet med paragrafen är att förhindra att sekretessreglering gör det omöjligt för en myndighet och dess personal att sköta de uppgifter som har tilldelats myndigheten. Det är den utlämnande myndighetens intresse av att lämna ut uppgifter som är avgörande för om bestämmelsen är tillämplig på ett visst utlämnande, inte vilket intresse den mottagande myndigheten har av att få del av uppgifterna. Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt och avsikten har inte varit att en myndighet av rena effektivitetsskäl ska kunna bryta sekretessen.³⁴

Enligt den så kallade generalklausulen 10 kap. 27 § första stycket OSL får, utöver vad som bl.a. följer av 2 § i samma kapitel, en myndighet lämna sekretessbelagd uppgift till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Med stöd av be-

³³ Av punkten 24 i bilagan framgår att sekretessen inte gäller beslut i ärenden, med undantag för beslut i ärenden om exportbidrag, produktionsbidrag och stöd till marknadsföring.

³⁴ Se prop. 1979/80:2, Del A s. 465 och 494, jfr prop. 2008/09:150 s. 368.

stämmelsen kan sekretessbelagda uppgifter i viss utsträckning lämnas mellan myndigheter efter en intresseavvägning. En förutsättning för att bestämmelsen ska vara tillämplig är dock att det inte finns någon specialreglering av uppgiftslämnandet i fråga i annan lag eller förordning. Bestämmelsen är alltså subsidiär i förhållande till andra sekretessbrytande bestämmelser och ska inte tillämpas i ett fall där någon annan sekretessbrytande bestämmelse kan tillämpas. För att bestämmelsen ska vara tillämplig förutsätts alltså att utlämnandet inte strider mot en sådan specialreglering av uppgiftslämnandet som finns i lag eller förordning.

När det gäller tillämpningen av 10 kap. 27 § OSL bör möjligheten att utväxla sekretessbelagda uppgifter mellan myndigheter utnyttjas mer sparsamt och med större försiktighet om informationen inte är sekretesskyddad hos den mottagande myndigheten. Detta gäller i synnerhet för uppgifter som är sekretessbelagda av hänsyn till enskildas intressen.³⁵ I många fall där myndigheter utbyter uppgifter är en primär sekretessbestämmelse dock tillämplig för informationen hos den mottagande myndigheten, även om det är en annan bestämmelse än den som gäller hos den utlämnande myndigheten. Bestämmelsen i 10 kap. 27 § OSL utesluter inte i sig att ett rutinmässigt informationsutbyte sker mellan myndigheter, även utan särskild författningsreglering i form av en uppgiftsskyldighet i lag eller förordning. Sekretesslagstiftningen bygger dock på att rutinmässiga uppgiftsutbyten ska regleras särskilt.³⁶

Bestämmelser om uppgiftsskyldighet

Utöver ovan nämnda bestämmelser framgår även av 10 kap. 28 § första stycket OSL att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning. Det är inte nödvändigt att bestämmelsen om uppgiftsskyldighet har utformats med tanke på att uppgifterna kan vara sekretessbelagda. För att en bestämmelse ska medföra en uppgiftsskyldighet krävs dock att den uppfyller vissa krav på tydlighet. En bestämmelse om uppgiftsskyldighet kan ta sikte på utlämnande av uppgifter av ett speciellt slag, gälla en viss myndighets rätt att ta del

³⁵ Jfr prop. 1979/80:2, Del A s. 77.

³⁶ Se prop. 1979/80:2, Del A s. 327.

av uppgifter i allmänhet eller avse en skyldighet för en viss myndighet att lämna information till andra myndigheter. Ett exempel på en bestämmelse som innehåller en uppgiftsskyldighet är 5 kap. 1 a § fiskeförordningen som fastställer att Havs- och vattenmyndigheten till Kustbevakningen ska lämna sådana uppgifter om fiskefartyg, fiskelicenser, personliga fiskelicenser och särskilda tillstånd som Kustbevakningen behöver för sin verksamhet inom fiskerikontrollen.

Författningsreglerade uppgiftsskyldigheter ska särskiljas från bestämmelser som anger att en uppgift får lämnas till en annan myndighet och bestämmelser som mer allmänt uppger om att myndigheter ska samverka i olika situationer. Dessa bestämmelser innebär inte något undantag från sekretess enligt 10 kap. 28 § OSL, utan utlämnanden enligt sådana bestämmelser sker med beaktande av bl.a. gällande sekretessbestämmelsers skaderekvisit och generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL.

Överföring av personuppgifter mellan myndigheter

Samarbete mellan myndigheter och utlämnande av uppgifter mellan myndigheter aktualiserar även frågor om personuppgiftsbehandling. Ett utlämnande av personuppgifter till en annan myndighet innebär att uppgifterna behandlas av såväl den utlämnande som den mottagande myndigheten, jfr artikel 4.2 i EU:s dataskyddsförordning.³⁷

För att en myndighet ska kunna lämna ut eller ta emot personuppgifter från en annan myndighet krävs, utöver att informationen inte är sekretessbelagd eller att sekretessen kan brytas, att gällande dataskyddsreglering ger stöd för att uppgifterna får behandlas. Detta förutsätter bl.a. att behandlingen uppfyller dataskyddsförordningens krav på rättslig grund för behandling och att behandlingen sker i enlighet med de grundläggande principerna för personuppgiftsbehandling, se artikel 5 och 6 i dataskyddsförordningen.³⁸

³⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

³⁸ För det fall att de uppgifter som lämnas ut till en annan myndighet innehåller personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometrisk uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning, så kallade känsliga personuppgifter, gäller särskilda krav för behandling enligt artikel 9 i dataskyddsförordningen.

För att behandlingen ska vara laglig måste något av de villkor som anges i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen vara uppfyllt. När det gäller statliga och kommunala myndigheters personuppgiftsbehandling aktualiseras i regel artikel 6.1 c och 6.1 e, dvs. att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse respektive nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning. Enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordning ska en rättslig förpliktelse eller en uppgift av allmänt intresse fastställas i unionsrätten eller den nationella rätten. Syftet med behandlingen ska fastställas i den rättsliga grunden eller, i fråga om behandling enligt artikel 6.1 e, vara nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.

8.2.4 Den nuvarande fiskelagstiftningen förutsätts vara i överensstämmelse med befintliga bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken

Av utredningens direktiv framgår att utredningen i huvudsak har i uppdrag att föreslå en ny sammanhållen fiskelag med tillhörande förordning som innehåller de bestämmelser som bedöms nödvändiga och lämpliga samt att utredningen ska analysera vilka kompletterande bestämmelser som behövs i fiskelagstiftningen med anledning av de nya unionsbestämmelserna om fiskerikontroll.³⁹

I utredningens uppdrag uppfattas det inte ingå någon generell översyn av om de nationella bestämmelserna är i överensstämmelse med befintliga bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken eller att anpassa den nationella rätten till befintliga bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. En sådan grundlig översyn av lagstiftningen hade också krävt mer tid än vad utredningen har haft till sitt förfogande. Utredningen har i sitt arbete därför utgått från att den nationella lagstiftningen är i överensstämmelse med befintliga bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Utredningen har dock i flera frågor uppmärksammat att den nuvarande lagstiftningen inte överensstämmer med bestämmelserna i EU-

³⁹ Vi berör i denna del inte den del av uppdraget som rör förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk.

lagstiftningen. Att åtgärda samtliga av dessa brister har dock inte varit möjligt med hänsyn till utredningens begränsade uppdrag. Vi kommer att återkomma till i vilka frågor utredningen bedömt att det finns brister.

8.3 Allmänna överväganden om lagens omfattning, samt struktur, språkanvändning och modernisering

8.3.1 Utredningens uppdrag att samla fiskelagstiftningen i en lag och något om den nuvarande regleringen

Utredningen har i uppdrag att bl.a. samla fiskelagstiftningen i en lag med tydlig struktur. Av direktiven i denna del framgår bl.a. följande. En översyn behöver göras av gällande regler på området och den ska resultera i att en ny fiskelag tas fram. Den nya lagen ska utgöra en sammanslagning av fiskelagen och GFP-lagen. Utredaren har även i uppgift att överväga om bestämmelserna i lagen om överlåtbara fiskerättigheter bör föras över till den nya lagen. Översynen ska även omfatta fiskeförordningen och i den delen ska utredaren även överväga om förordningen om överlåtbara fiskerättigheter bör föras över till den nya förordningen.

Utredarens uppdrag, i den del som rör att samla fiskelagstiftningen i en lag med tydlig struktur, består i att

- föreslå en ny sammanhållen fiskelag med tillhörande förordning som innehåller de bestämmelser som bedöms nödvändiga och lämpliga,
- ta ställning till hur den nya lagen och förordningen bör utformas för att bli överblickbara och logiska i sin struktur, och
- lämna eventuella andra författningsförslag som behövs för att modernisera lagstiftningen.⁴⁰

⁴⁰ Utredningens direktiv beskrivs närmare i kapitel 2.

Fiskelagen

Fiskelagen trädde i kraft år 1994, dvs. före Sverige blev medlem i EU. I lagen finns i dag totalt cirka 80 paragrafer⁴¹ och till lagen finns en bilaga som innehåller bestämmelser om svenska medborgares rätt att fiska i enskilt vatten.⁴² I fråga om lagens struktur kan nämnas att den inte är kapitelindelad, men att det i lagen finns mellanrubriker av olika nivåer. Rubriksättningen följer dock inte någon tydlig systematik.

Trots att ett flertal ändringar av lagstiftningen har gjorts efter ikraftträdandet för cirka 30 år sedan, är flera av bestämmelserna desamma som vid lagens införande. Vissa bestämmelser har även sina rötter i äldre lagstiftning. Av förarbeten till fiskelagen framgår t.ex. att bestämmelserna som avgränsar fiskerätten fördes över från 1950 års lag om rätt till fiske⁴³ till fiskelagen, utan att några större förändringar gjordes i sak. Bestämmelserna gavs dock en ny språklig och redaktionell utformning för att göra dem mera lättillgängliga och överskådliga, och vissa bestämmelser placerades i en bilaga till lagen.⁴⁴

Lagen innehåller ett flertal bemyndiganden. Vissa bemyndiganden är tydliga och formulerade som att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter i ett visst ämne. De är även placerade i paragrafer som bara reglerar bemyndiganden.⁴⁵ Andra bemyndiganden i lagen är inte lika tydligt formulerade, och är dessutom placerade i samma paragrafer som andra materiella bestämmelser.⁴⁶

Lagens innehåll beskrivs närmare i avsnitt 6.3.

GFP-lagen

GFP-lagen trädde i kraft år 1995, i samband med att Sverige blev medlem i EU. I lagen finns för närvarande 20 paragrafer och ett flertal av dessa ändrades år 2016. Lagen innehåller inga kapitel, men även i GFP-

⁴¹ Vissa av paragraferna innehåller bokstavsbeteckningar, t.ex. 50 a. Lagens sista paragraf är 60 §.

⁴² I 13 § fiskelagen regleras utländska medborgares rätt att fiska i enskilt vatten.

⁴³ Fiskerättslagen upphörde att gälla vid fiskelagens ikraftträdande.

⁴⁴ Prop. 1992/93:232 s. 1 och 32 f.

⁴⁵ Här kan 19 och 20 §§ fiskelagen nämnas som exempel.

⁴⁶ Bemyndigandet i 13 § tredje stycket fiskelagen nämnas som exempel, jfr 13 a § andra stycket fiskelagen.

lagen finns flera mellanrubriker. Till skillnad från regleringen i fiskelagen innehåller GFP-lagen endast rubriker av samma rubriknivå.

Lagen innehåller flera bemyndiganden. Ett allmänt hållet bemyndigande finns i 2 § första stycket GFP-lagen. Enligt detta bemyndigande får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, i fråga om EU:s förordningar inom den gemensamma fiskeripolitiken, meddela föreskrifter som får finnas som komplettering till förordningarna eller som behövs för verkställigheten av förordningarna. Lagen innehåller även andra mer specifika bemyndiganden, bl.a. i fråga om hur tillsyn och kontroll ska bedrivas.⁴⁷

Lagens innehåll beskrivs närmare i avsnitt 6.4.

Lagen om överlåtbara fiskerättigheter

Lagen om överlåtbara fiskerättigheter trädde i kraft år 2009. Lagen innehåller tio paragrafer och flertalet av dessa ändrades år 2014. I lagen finns inga kapitel men även denna lag innehåller mellanrubriker.

Lagen innehåller en paragraf under rubriken bemyndigande. I denna regleras att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur fiskerättigheterna ska beräknas och om grunderna för fördelning av indragna fiskerättigheter. Av paragrafen framgår vidare att regeringen får meddela föreskrifter om vilka fiskarter som fiskerättigheter får bestämmas för.

Lagens innehåll beskrivs närmare i avsnitt 6.6.

Fiskeförordningen

Fiskeförordningen trädde i kraft år 1995. Förordningen kompletterar fiskelagen och GFP-lagen, och i förordningen ges också föreskrifter som behövs för att EU:s gemensamma fiskeripolitik ska kunna genomföras i Sverige. Förordningen innehåller i dag cirka 120 paragrafer. Till skillnad från lagarna som förordningen kompletterar, är förordningen indelad i kapitel.

Ett flertal ändringar har gjorts i förordningens paragrafer sedan ikraftträdandet för cirka 30 år sedan, men i förordningen förekommer även bestämmelser som har anknytning till bestämmelserna i fiskelagen och som inte ändrats.

⁴⁷ Se 9 § GFP-lagen.

Förordningen innehåller ett flertal bestämmelser om bemyndiganden, vissa med mer generellt innehåll såsom bemyndigandet i 2 kap. 12 § första stycket fiskeförordningen om att Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens intresse. Merparten av fiskeförordningens bemyndiganden innehåller dock mer specificerade skrivningar, såsom bemyndigandet i 2 kap. 15 § fiskeförordningen om att Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om utmärkning av fiskeredskap.

Förordningens innehåll beskrivs närmare i avsnitt 6.5.

Förordningen om överlåtbara fiskerättigheter

Förordningen om överlåtbara fiskerättigheter trädde i kraft år 2009, samtidigt som lagen om överlåtbara fiskerättigheter som förordningen kompletterar. Förordningen innehåller endast tre paragrafer, inga kapitel och inga mellanrubriker. Förordningen innehåller en paragraf som reglerar bemyndiganden, bl.a. avseende att Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om hur fiskerättigheter ska beräknas.

Förordningens närmare innehåll beskrivs i avsnitt 6.7.

8.3.2 Den moderniserade fiskelagens omfattning, struktur och generella utformning

Förslag: *Den moderniserade fiskelagen* ska omfatta bestämmelserna i fiskelagen, GFP-lagen och lagen om överlåtbara fiskerättigheter.

Den moderniserade fiskelagen ska vara indelad i kapitel i syfte att göra den överblickbar och logisk i sin struktur. Kapitelindelningen ska följa fiskeaktiviteten i den mån det är möjligt. I kapitlen ska det vidare finnas tydliga mellanrubriker. Bemyndiganden i lagen ska preciseras när det är möjligt. Lagen ska innehålla ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter som är nödvändiga som komplettering av bestämmelser i de EU-förordningar som den moderniserade fiskelagen kompletterar.

Den moderniserade fiskeförordningen ska omfatta bestämmelserna i fiskeförordningen och förordningen om överlåtbara fiskerättigheter. Den moderniserade fiskeförordningens indelning i kapitel ska följa samma systematik som indelningen i den moderniserade fiskelagen. Även i den moderniserade fiskeförordningen ska tydliga mellanrubriker användas i syfte att öka överblickbarheten av förordningen. I förordningen ska berörda myndigheter bemyndigas att meddela ytterligare bestämmelser enligt de närmare avgränsningarna som följer av bemyndigandena i den moderniserade fiskelagen. Förordningen ska därtill innehålla ett bemyndigande för Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket att, inom sina respektive ansvarsområden, meddela ytterligare föreskrifter som är nödvändiga som komplettering av bestämmelser i de EU-förordningar som den moderniserade fiskelagen kompletterar. I förordningen ska vidare Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket bemyndigas att, inom sina ansvarsområden, meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av fiskelagen, de EU-förordningar som fiskelagen kompletterar och fiskeförordningen.

Vi inleder med att redogöra för utredningens allmänna överväganden och bedömningar avseende omfattningen av, och sedan strukturen i en moderniserad fiskelagstiftning. Vi kommer efter det att behandla allmänna överväganden och bedömningar avseende språket och bemyndiganden, och avslutningsvis övrig modernisering av lagstiftningen.

Omfattningen av den moderniserade fiskelagstiftningen

Omfattningen av den moderniserade fiskelagen

När det gäller omfattningen av den moderniserade fiskelagen kan utredningen konstatera att den nya lagen, efter en sammanslagning av bestämmelserna i fiskelagen och GFP-lagen, kommer att innehålla bestämmelser om bl.a. vem som har rätt att fiska, inklusive bestämmelser som rör fiskelicens för de som bedriver yrkesmässigt fiske.⁴⁸ Lagen kommer även i övrigt att innehålla bestämmelser som

⁴⁸ Utredningens förslag till bestämmelserna som rör fiskelicens finns i kapitel 11 nedan.

kompletterar EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Eftersom dessa bestämmelser bedöms ha ett nära samband med bestämmelserna i lagen om överlåtbara fiskerättigheter, som bl.a. reglerar fiskelicensinnehavares möjligheter att överföra överlåtbara andelar⁴⁹ av den individuella fiskekvoten till en annan fiskelicensinnehavare, gör utredningen bedömningen att även bestämmelserna om överlåtbara fiskerättigheter ska omfattas av den moderniserade fiskelagen. Utredningen kan i sammanhanget notera att frågan om bestämmelserna om överlåtbara fiskerättigheter skulle tas in i fiskelagen eller i en ny lag diskuterades vid lagens tillkomst. Av förarbetena framgår att fiskelagstiftningen vid den tiden var föremål för en övergripande översyn, och att det med hänsyn till det framstod som mest ändamålsenligt att reglerna om överlåtbarhet i vart fall tills vidare togs in i en särskild lag.⁵⁰

Omfattningen av den moderniserade fiskeförordningen

Med anledning av utredningens bedömning att den nya lagen ska omfatta bestämmelserna i fiskelagen, GFP-lagen och lagen om överlåtbara fiskerättigheter, är utredningen av uppfattningen att den nya förordningen ska omfatta bestämmelser i de förordningar som kompletterar de nämnda lagarna. Det innebär att den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla bestämmelser som i dag regleras i fiskeförordningen och förordningen om överlåtbara fiskerättigheter.

Struktur och systematik i den moderniserade fiskelagstiftningen

Strukturen i den moderniserade fiskelagen

Såsom framgår ovan är det totalt cirka 110 befintliga paragrafer, som läggs samman i den moderniserade fiskelagen. Den nya lagen ska också innehålla bestämmelser om fiske som i dag finns i en bilaga till fiskelagen.⁵¹

⁴⁹ Dessa brukar benämnas fiskerättigheter.

⁵⁰ Prop. 2008/09:169 s. 19.

⁵¹ Av fiskelagens förarbeten framgår att dessa bestämmelser har sitt ursprung i den tidigare lagen (1950:596) om rätt till fiske och att det i samband med revideringen av lagstiftningen i början på 1990-talet inte bedömdes möjligt att genomföra någon större översyn av bestämmelserna i syfte att skapa färre och enklare regler. Ett flertal bestämmelser placerades i en bilaga till fiskelagen, se prop. 1992/93:232 s. 32 f.

Enligt utredningens uppfattning bör den moderniserade fiskelagen delas in i kapitel, i syfte att göra lagen överblickbar. En kapitelindelning bedöms även lämplig mot bakgrund av lagens omfattning.⁵² I kapitlen ska det vidare finnas tydliga mellanrubriker. För att lagen ska ha en logisk struktur, är utredningen vidare av uppfattningen att kapitelindelningen ska följa fiskeaktiviteten i den utsträckning det är möjligt. Utredningen föreslår mot bakgrund av det att lagen ska delas in i följande kapitel:

1. Inledande bestämmelser

Lagens första kapitel ska innehålla inledande bestämmelser om bl.a. lagens syfte och innehåll, det geografiska tillämpningsområdet och förhållandet till annan lagstiftning.

2. Bestämmelser om fiskerätt

Det efterföljande kapitlet ska innehålla bestämmelser som rör fiskerätt i enskilt vatten, inklusive bestämmelser om rätt att sträcka ut fasta redskap från enskilt vatten ut i allmänt vatten.

3. Bestämmelser om frifiskerätt och tillträde till vatten

Lagens tredje kapitel ska innehålla bestämmelser som rör frifiskerätt, både i enskilt vatten och i allmänt vatten. Kapitlet ska också innehålla bestämmelser om tillträde till vatten. Kapitlet kompletteras av lagens två bilagor som innehåller särskilda bestämmelser om frifiskerätt i enskilt vatten.

4. Allmänna bestämmelser om fiske och fiskådra

Det fjärde kapitlet ska innehålla allmänna bestämmelser om fiskådra, rätt att använda annans strand, fiske nära fasta redskap och utmärkning och märkning.

5. Särskilda bestämmelser om yrkesmässigt fiske

Det femte kapitlet ska innehålla särskilda bestämmelser om yrkesmässigt fiske, bl.a. i fråga om fiskelicens, personlig fiskelicens, registrering av den som bedriver yrkesmässigt fiske utan fartyg i havet. Kapitlet ska även innehålla bestämmelser om överlåtbara fiskerättigheter.

⁵² Se Ds 2014:1 s. 38 angående kapitelindelning.

6. Särskilda bestämmelser om fritidsfiske

Det sjätte kapitlet ska innehålla särskilda bestämmelser om fritidsfiske, bl.a. en upplysningsbestämmelse om förbudet att saluföra eller sälja fångster från fritidsfiske i havet och bestämmelser om registrering och rapportering vid fritidsfiske.

7. Fiskevård, naturvård samt utsättning av fisk

Det sjunde kapitlet ska innehålla bestämmelser om fiskevård, naturvård samt utsättning av fisk, vattenlevande kräddjur och vattenlevande blötdjur. Dessa bestämmelser har starka kopplingar till de tidigare bestämmelserna om fiske, men bör enligt utredningens uppfattning regleras i ett särskilt kapitel.

8. Särskilda bestämmelser om fiske och fiskevård i Torneälvens fiskeområde

Det åttonde kapitlet ska reglera fiske och fiskevård i Torneälvens fiskeområde, för vilket det finns särskilda bestämmelser enligt gränsöversenskommelsen med Finland.

9. Fiskeri- och vattenbruksprodukter

I det nionde kapitlet ska det finnas bestämmelser som rör fiskeri- och vattenbruksprodukter, bl.a. bemyndiganden att meddela föreskrifter som rör vägning och spårbarhet.

10. Kontroll och övervakning

I det tionde kapitlet ska det finnas bestämmelser om övervakning och kontroll, bl.a. i fråga om ansvarsfördelning mellan myndigheter, men även i fråga om befogenheter när kontrollen utförs.

11. Straffrättsliga och straffprocessuella bestämmelser

Det elfte kapitlet ska innehålla bestämmelser om straffrättsliga och straffprocessuella bestämmelser, bl.a. bestämmelser om straffansvar, förverkande och svensk domstols behörighet att döma över brott som har begåtts utanför Sverige.

12. Sanktionsavgifter och processuella bestämmelser som rör sådana avgifter

Det tolfte kapitlet ska innehålla bestämmelser om sanktionsavgifter och processuella bestämmelser som rör sådana avgifter. I kapitlet kommer det att finnas bestämmelser om bl.a. förutsättningar för uttag av sanktionsavgift och hinder mot beslut om sanktionsavgift.

13. Återkallelser av licenser och övriga konsekvenser vid överträdelser

Det trettonde kapitlet ska innehålla bestämmelser om prick-system, återkallelse av licenser och övriga konsekvenser vid överträdelser. I kapitlet kommer det bl.a. att finnas bestämmelser om särskild avgift.

14. Särskilda bemyndiganden

I det fjortonde kapitlet ska det finnas bestämmelser om särskilda bemyndiganden som inte passar in under något av de tidigare kapitlen. Kapitlet kommer att innehålla bemyndiganden om kompletterande bestämmelser till EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

15. Överklagande och övriga bestämmelser

I det sista kapitlet ska det finnas bestämmelser som rör överklaganden, men även övriga bestämmelser som inte passar in i tidigare kapitel.

När det kommer till strukturen i den moderniserade fiskelagen ser utredningen inget behov av att utöver kapitelindelningen även dela in lagen i avdelningar.⁵³

Strukturen i den moderniserade fiskeförordningen

Utredningens uppfattning är att den moderniserade fiskeförordningens indelning ska följa samma systematik som indelningen i den moderniserade fiskelagen. Vissa kapitel som finns i fiskelagen kommer dock inte att ha någon motsvarighet i fiskeförordningen. Detta gäller lagens elfte kapitel om straffrättsliga och straffprocessuella bestämmelser. Det näst sista kapitlet i förordningen kommer vidare, utöver att innehålla bestämmelser om särskilda bemyndiganden, även innehålla bestämmelser om behöriga myndigheter.

⁵³ Se Ds 2014:1 s. 38, angående indelning i avdelningar.

Språket i den moderniserade fiskelagstiftningen

Fiskelagen trädde i kraft före Sverige blev medlem i EU. I lagen finns bestämmelser som inte har ändrats sedan ikraftträdandet, eller där de genomförda ändringarna endast är av begränsad omfattning. Enligt utredningens uppfattning bör termer och begrepp som används i den moderniserade fiskelagstiftningen som utgångspunkt vara anpassade till de som förekommer i EU:s rättsakter inom området. Detta bedöms särskilt viktigt mot bakgrund av att andra länders medborgare frekvent bedriver fiskeverksamhet i vatten som faller under svensk jurisdiktion. Det är även vanligt att utländska medborgare fritidsfiskar i Sverige, bl.a. inom ramen för fisketurism.⁵⁴

Enligt utredningens uppfattning bör språkanvändningen i den nuvarande lagstiftningen även i övrigt ses över så att språket, förutom att vara anpassat till begreppsanvändningen i EU:s rättsakter på området, även är modernt, enhetligt, enkelt och begripligt.⁵⁵

Bemyndiganden i lagstiftningen

Såsom nämnts ovan kan det kan vara lämpligt att låta myndigheter meddela föreskrifter inom områden där bestämmelserna snabbt och enkelt måste kunna ändras och i frågor som är detaljerade eller av teknisk natur, eftersom mycket av den expertkunskap som behövs för att kunna meddela sådana föreskrifter finns på myndighetsnivå.⁵⁶

När det gäller regleringen inom fiskeområdet kan utredningen konstatera att den är tämligen omfattande och i vissa fall detaljerad och av teknisk natur. En del av bestämmelserna måste snabbt och enkelt kunna förändras.⁵⁷ Enligt utredningens uppfattning behöver många rättsliga förutsättningar inom fiskeområdet därför meddelas i myndighetsföreskrifter.

⁵⁴ Havs- och vattenmyndighetens webbplats: <https://www.havochvatten.se/fiske-och-handel/statistik-och-fakta/fakta-om-fritidsfiske.html> och SVT Nyheter webbplats: <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/varmland/lyft-for-fisketurismen-i-sverige-fler-utlandska-besokare>.

⁵⁵ Språkanvändning i offentlig verksamhet regleras i språklagen (2009:600). Enligt 11 § språklagen ska språket i offentlig verksamhet vara vårdat, enkelt och begripligt. Att lagstiftningen är tydlig är särskilt viktigt i fråga om straffbestämmelserna. Här finns starka kopplingar till *legalitetsprincipen*, som kommer till uttryck i 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen, men även i fråga om straffrättens område i 1 kap. 1 § brottsbalken.

⁵⁶ Jfr regeringens uttalanden om myndighetsföreskrifter inom läkemedelsområdet, se prop. 2014/15:91 s. 76.

⁵⁷ Att snabbt kunna förändra de rättsliga förutsättningarna bedöms underlätta möjligheten att bedriva en ekosystembaserad förvaltning.

När det kommer till bemyndiganden i den moderniserade fiskelagstiftningen bör dessa enligt utredningens uppfattning vara preciserade, när det är möjligt. Enligt utredningens uppfattning kan preciserade bemyndiganden bidra till tydlighet i lagstiftningen, vilket bedöms viktigt både för de enskilda som omfattas av lagstiftningen, de myndigheter som har i uppgift att meddela föreskrifter enligt lagstiftningen samt de myndigheter och domstolar som har i uppgift att tillämpa lagstiftningen. Preciserade bemyndiganden bedöms särskilt viktiga när det i EU:s regelverk finns valmöjligheter för medlemsstaterna eller annars ett betydande bedömningsutrymme.⁵⁸ Enligt utredningen är preciserade bemyndiganden dessutom särskilt viktiga i de fall de föreskrifter som kan meddelas med stöd av bemyndigandena är kopplade till sanktionsbestämmelser. Utredningen bedömer mot bakgrund av ovanstående att de allmänt utformade bemyndigandena i 2 § GFP-lagen och 5 kap. 7 § första stycket fiskeförordningen inte bör överföras till den moderniserade fiskelagen.

Såsom framgår av kapitel 5 och 7 innehåller EU-förordningarna om den gemensamma fiskeripolitiken såväl bestämmelser som ställer krav på medlemsstaterna att vidta åtgärder, som bestämmelser som ger medlemsstaterna möjlighet att vidta åtgärder. De senare kan t.ex. möjliggöra för medlemsstaterna att ställa mer långtgående krav än de krav som framgår av EU-bestämmelserna. Unionsbestämmelserna kan även möjliggöra för medlemsstaterna att tillämpa särskilda undantag från bestämmelserna, under vissa förutsättningar. Bemyndiganden att meddela föreskrifter som kompletterar sådana EU-bestämmelser som är frivilliga för medlemsstaten att tillämpa, bör i enlighet med utredningens bedömning i det direkt föregående stycket vara preciserade. Enligt utredningen bör den moderniserade fiskelagstiftningen även, vid sidan av sådana preciserade bemyndiganden, innehålla mer allmänt hållna bemyndiganden som gör det möjligt för regeringen eller berörda myndigheter att meddela ytterligare föreskrifter i materiellt hänseende som är nödvändiga som komplettering av EU-bestämmelserna. Syftet med bemyndigandena är att säkerställa att det kontinuerligt finns stöd för regeringen eller berörda myndigheter att meddela de föreskrifter som måste finnas för att bestämmelserna i EU:s förordningarna ska kunna tillämpas. I de fall det finns behov av det bör det även finnas bemyndiganden som ger myndigheterna

⁵⁸ Allmänna utgångspunkter i fråga om utrymme för nationell lagstiftning behandlas i avsnitt 8.2.1.

möjlighet att tillämpa undantag från unionsbestämmelserna i de fall detta medges i unionsregelverket.

Regeringen får genom sin restkompetens meddela verkställighetsföreskrifter eller bemyndiga t.ex. en myndighet att meddela sådana föreskrifter.⁵⁹ Utredningen är av uppfattningen att den moderniserade fiskeförordningen, i likhet med den nuvarande fiskeförordningen, bör innehålla en bestämmelse om att Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket, inom sina ansvarsområden, får meddela föreskrifter om verkställigheten av fiskelagen, de EU-bestämmelser som fiskelagen kompletterar, och fiskeförordningen.⁶⁰

Bemyndigandena bör enligt utredningens uppfattning som utgångspunkt placeras i samma kapitel som de materiella bestämmelserna som bemyndigandena har samband med. Bemyndiganden som saknar tydligt samband med andra bestämmelser i lagstiftningen bör placeras i ett eget kapitel i slutet av respektive författning. Vi återkommer till utformningen av bemyndigandebestämmelserna i de senare kapitlen.

Upplysningsbestämmelser i lagstiftningen

Enligt utredningens uppfattning bör den moderniserade fiskelagstiftningen endast innehålla upplysningsbestämmelser i syfte att fylla innehållsliga luckor i regleringen, om det finns starka skäl. Sådana luckor kan uppstå när bestämmelserna i lagstiftningen endast behandlar delar av ett ämne, och ytterligare reglering finns i andra bestämmelser. Starka skäl för att ta in en upplysningsbestämmelse bör enligt utredningens mening finnas när upplysningen t.ex. kan minimera risken för att negativa rättsverkningar ska uppstå för enskilda. Se t.ex. utredningens förslag till upplysningsbestämmelse om förbudet mot saluföring eller försäljning av fångster från fritidsfiske i havet i artikel 55.5 i den ändrade kontrollförordningen.

Utredningen intar en försiktig hållning, eftersom en omfattande användning av upplysningsbestämmelser skulle kunna medföra att lagstiftningen tappar i enkelhet. Regleringen kan då också framstå som uttömmande, när den i själva verket inte är det. Enskilda kan

⁵⁹ Se 8 kap. 7 och 11 §§ regeringsformen.

⁶⁰ Av 6 kap. 8 § fiskeförordningen framgår att Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket inom sina ansvarsområden får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av förordningen.

dock ha ett behov av att få en mer heltäckande bild av vilka bestämmelser som är tillämpliga i olika situationer. Enligt utredningens uppfattning bör sådan information samlas på annat ställe än i lagstiftningen, t.ex. på ansvarig myndighets webbplats. Att myndigheter har ett visst vägledningsansvar i förhållande till enskilda följer av 6 § förvaltningslagen (2017:900), som reglerar den allmänna serviceskyldigheten.

Vi kommer att gå in på skälen för att ha med enskilda upplysningsbestämmelser i den moderniserade fiskelagstiftningen nedan. Utredningens överväganden i fråga om val av hänvisningsteknik kopplat till bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken finns i avsnitt 8.4.3.

Modernisering av lagstiftningen i övrigt

Såsom har nämnts ovan ska utredningen, utöver att lämna förslag om en ny sammanhållen lagstiftning och ta ställning till hur lagstiftningen ska bli överblickbar och logisk i sin struktur, även lämna eventuella andra författningsförslag som behövs för att modernisera lagstiftningen.

Modernisering genom att anpassa lagstiftningen till nuvarande förhållanden

Fiskelagen tillkom för cirka 30 år sedan, samtidigt som flera av bestämmelserna i lagen har ett betydligt äldre ursprung. Mycket har förändrats sedan de ursprungliga bestämmelserna kom till och lagen infördes. Enligt utredningens uppfattning bör en modernisering av lagstiftningen i viss mån syfta till att anpassa regleringen till de förändrade förhållandena, där avsikten är att lagstiftningen ska hålla över tid. Följande omständigheter, som till stora delar beskrivs närmare i kapitel 3, har bedömts ha särskild betydelse för utredningens arbete med att modernisera lagstiftningen.

Ekosystemen och den allmänna beståndssituationen har ändrats

En av de största förändringarna som har skett sedan lagstiftningen infördes är att ekosystemen ändrats, inklusive beståndssituationen. Detta beror på en rad olika omständigheter, ofta med komplexa orsakssamband. I korthet kan nämnas att vattenområdena i dag utsätts för en generellt större påverkan av mänsklig aktivitet än vad de gjort tidigare.

Syftet med fisket har delvis ändrats och fiskeredskap och fiskemetoder har moderniserats

Det fiske som bedrivs i dag ser också annorlunda ut jämfört med det fiske som bedrevs vid fiskelagens införande. Inom yrkesfisket sker fisket generellt med färre och större fartyg, även om det småskaliga kustnära fisket, som ofta bedrivs med mindre fartyg, blivit mer uppmärksammat på senare år.⁶¹ Fiske för humankonsumtion har fått större uppmärksamhet på senare tid, bl.a. med anledning av att beredskapsfrågor fått större aktualitet.⁶²

Fritidsfisket sker i dag mer sällan i syfte att bidra med livsmedel till hushållet och i större utsträckning i rekreationssyfte. Fiske med handredskap står för en klar majoritet av det fritidsfiske som utövas i Sverige i dag⁶³ och mängden fångad fisk som återutsätts är högre än den som behålls.⁶⁴

Inom både fritidsfisket och det yrkesmässiga fisket har det skett en teknikutveckling avseende fiskeredskap och fiskemetoder.

⁶¹ T.ex. kan nämnas att Fiskeriverket år 2009 fick i uppdrag av regeringen att utreda och analysera det småskaliga kustnära fisket i Sverige och möjliga åtgärder som kan vidtas för att stärka det, se rapporten "Småskaligt kustfiske", Fiskeriverket 2010. Se även Havs- och vattenmyndigheten (2023).

⁶² Frågor om livsmedelsberedskap behandlas t.ex. i SOU 2024:8.

⁶³ Den vanligaste huvudsakliga (primära) fiskemetoden vid fritidsfiske är spinnfiske, följt av metfiske och pimpelfiske. Se vidare i Statistiskt meddelande, 2024 JO 57 SM 2401, s. 8.

⁶⁴ År 2023 uppskattades att cirka 13 000 ton av fångsten återutsattes och endast 11 000 ton behölls. Se vidare i Statistiskt meddelande, 2024 JO 57 SM 2401, s. 8.

Flera traditionella svenska fisken har uppmärksamrats i kulturella sammanhang

Samtidigt som det har skett en teknikutveckling inom fisket har också flera mer ”traditionella” fisken uppmärksamrats i kulturella sammanhang. Totalt fem fisken finns numera listade i den nationella förteckningen över immateriella kulturarv.⁶⁵ Dessa är:

- Norsfiske/slomfiske som sker främst i Värmland och Bergslagen med håvar eller mjärdar.⁶⁶
- Nejonögonfiske som sker främst från Dalälven och norrut med speciella tinor.⁶⁷
- Fiske av sik och lax som sker i Norrbotten och Lappland, främst i Tornedalen, med håvar.⁶⁸
- Ålfiske som sker på kuststräckan mellan Åhus och Stenshuvud på Skånes östkust, den s.k. Ålakusten, med s.k. hommor, som är traditionella fiskeredskap som påminner om ryssjor.⁶⁹
- Laxfiske som sker utanför Mörrumsåns mynning med fasta redskap, s.k. laxsätt.⁷⁰

Hållbarhetsfrågorna har fått större uppmärksamhet och kunskapen om de vattenlevande organismernas roll i ekosystemen har ökat

Sedan fiskelagens tillkomst har kunskapen om de marina biologiska resursernas roll i ekosystemen blivit större. Kunskapen om klimatförändringar och vad annan påverkan har medfört, och kan medföra för konsekvenser för de vattenlevande organismerna och eko-

⁶⁵ I kapitel 4 finns information om Konventionen om trygghet av det immateriella kulturarvet. Det är värt att notera att det av artikel 3b i konventionen framgår att ingen bestämmelse i konventionen ska tolkas som att den påverkar en konventionsstats rättigheter och skyldigheter enligt ett för den staten bindande internationellt instrument som avser immateriella rättigheter eller utnyttjande av biologiska eller ekologiska resurser.

⁶⁶ Webbplatsen för levande kulturarv:

<https://levandekulturarv.se/forteckningen/element/norsfiske-slomfiske>.

⁶⁷ Webbplatsen för levande kulturarv:

<https://levandekulturarv.se/forteckningen/element/nejonogonfiske>.

⁶⁸ Webbplatsen för levande kulturarv:

<https://levandekulturarv.se/forteckningen/element/havfisketraditionen-i-tornedalen>.

⁶⁹ Webbplatsen för levande kulturarv:

<https://levandekulturarv.se/forteckningen/element/alarvet-pa-alakusten>.

⁷⁰ Webbplatsen för levande kulturarv:

<https://levandekulturarv.se/forteckningen/element/laxsatt>.

systemen i stort har också ökat. Hållbarhetsfrågorna har dessutom fått större uppmärksamhet, där möjligheter och problem kopplat till fisket uppmärksammats. Detta har vi behandlat i avsnitt 4.5.1 som rör Agenda 2030 och i avsnitt 6.2.1 avseende de svenska miljömålen.

Ny lagstiftning inom främst miljöområdet har också tillkommit

Sedan fiskelagens införande har Sverige blivit medlem i EU, vilket har haft stor påverkan på den nationella fiskelagstiftningen. Genom inträdet i EU har fisket också kommit att påverkas av EU:s rättsakter inom miljöområdet. Här kan särskilt nämnas art- och habitatdirektivet, ramdirektivet för vatten, havsmiljödirektivet, fågeldirektivet och engångsplastdirektivet.⁷¹ Dessa direktiv, som vi har behandlat i avsnitt 5.6, har i svensk rätt genomförts genom regleringar i miljöbalken eller föreskrifter som meddelats med stöd av balken.

En annan större förändring som har inträffat i den nationella lagstiftningen är införandet av miljöbalken i sig, eftersom även andra bestämmelser i balken än de som genomför EU:s direktiv, träffar fisket. Miljöbalken och fiskelagen har i vissa fall överlappande tillämpningsområde, vilket vi kommer att återkomma till i avsnitt 9.9 nedan.

8.3.3 Kommande genomförandebestämmelser kopplade till EU:s ändrade bestämmelser om fiskerikontroll behöver beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet

Bedömning: Kommissionens delegerade akter och genomförandeakter bör bevakas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Skälen till utredningens bedömning

Den ändrade kontrollförordningen innehåller, som vi tidigare har redogjort för i kapitel 7, ett antal bestämmelser som ger befogenhet till kommissionen att genom dels delegerade akter anta kompletterande bestämmelser till vissa artiklar, dels genom genomförande-

⁷¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön.

akter fastställa vissa närmare bestämmelser inom ett område. Många av dessa akter är ännu inte antagna. De kommande akterna måste bevakas i det fortsatta lagstiftningsarbetet eftersom de kan medföra behov av ändringar i utredningens förslag och i den svenska lagstiftningen. Vi kommer i den utsträckning det är möjligt att beröra dessa akter i de senare förslagskapitlen.

8.4 Allmänna överväganden om hur fiskelagstiftningens koppling till EU:s bestämmelser ska tydliggöras

Vi har i avsnitt 8.2 beskrivit allmänna utgångspunkter för EU-rättens påverkan på utformningen av nationell lagstiftning. I avsnitt 8.3.2 har vi vidare redogjort för utredningens bedömning att termer och begrepp som används i den moderniserade fiskelagstiftningen i den utsträckning det är möjligt bör vara anpassade till begreppsanvändningen i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. I detta avsnitt avser vi att gå in på utredningens allmänna överväganden avseende tydliggörande av den svenska fiskelagstiftningens koppling till EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Vi inleder med att beskriva utredningens uppdrag om att anpassa nationell rätt till EU:s bestämmelser om fiskerikontroll, som är en av de delar i utredningens uppdrag som tydligast berör förhållandet mellan EU-rätten och den nationella rätten. Vi kommer sedan att kort beröra hur man i svensk lagstiftning brukar tydliggöra EU-rättens koppling till den nationella rätten. Vi kommer också att redogöra för olika hänvisningstekniker som brukar användas, och i samband med det gå in på den nuvarande lagstiftningens utformning i dessa frågor. Avslutningsvis går vi in på utredningens allmänna överväganden avseende tydliggörande av den svenska fiskelagstiftningens koppling till EU:s bestämmelser.

8.4.1 Utredningens uppdrag att anpassa nationell rätt till EU:s bestämmelser om fiskerikontroll

Utredningens uppdrag, i den del som rör att anpassa nationell rätt till EU:s bestämmelser om fiskerikontroll, består i att

- analysera vilka kompletterande bestämmelser som behövs i fiskelagstiftningen och i annan lagstiftning med anledning av de nya unionsbestämmelserna om fiskerikontroll, och
- lämna författningsförslag.⁷²

8.4.2 Hur man kan tydliggöra kopplingar till EU-bestämmelser och hänvisa till dessa, samt något om nuvarande reglering

Olika lagstiftningsmetoder kan användas för att tydliggöra kopplingen till EU:s bestämmelser

Den nationella lagstiftningens koppling till EU:s rättsakter kan tydliggöras på olika sätt. Dels är det möjligt att ta in bestämmelser om tillkännagivande i den nationella lagen, dels är det möjligt att ha en bestämmelse med en direkt hänvisning till EU:s rättsakter, se nedan.

Tillkännagivanden

En metod som används för att tydliggöra den nationella lagstiftningens koppling till bestämmelser i EU-förordningar är att det i lag tas in en bestämmelse om tillkännagivande. Som exempel kan 5 § livsmedelslagen (2006:804) nämnas. Av den paragrafen framgår i huvudsak följande i fråga om tillkännagivande:

- Lagen kompletterar sådana bestämmelser i EU-förordningar (EU-bestämmelser) som har samma syfte som lagen och som faller inom lagens tillämpningsområde. Regeringen ska i Svensk författningssamling tillkännage vilka grundförordningar som avses.

⁷² Utredningens direktiv beskrivs närmare i kapitel 2.

- I fråga om EU-bestämmelser som faller inom flera lagars tillämpningsområde ska regeringen på samma sätt som i punkten ovan tillkännage vilka bestämmelser som lagen kompletterar.

Likalydande eller liknande paragrafer finns i även andra lagar, t.ex. lagen (2006:805) om foder och animaliska biprodukter och djurskyddslagen (2018:1192).

Varken fiskelagen, GFP-lagen eller lagen om överlåtbara fiskerättigheter innehåller bestämmelser om tillkännagivanden.

Hänvisningar

Såsom nämnts ovan kan man även i lagtexten direkt ange vilka EU-förordningar som lagen kompletterar, eller ta in en upplysningsbestämmelse om att det finns EU-bestämmelser inom lagens tillämpningsområde. Exempel på sådan reglering finns i 3 kap. 1 § andra stycket läkemedelslagen (2015:315). I den paragrafen anges att det i fråga om veterinärmedicinska läkemedel finns bestämmelser även i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/6 av den 11 december 2018 om veterinärmedicinska läkemedel och om upphävande av direktiv 2001/82/EG.

Den nationella fiskelagstiftningen är splittrad när det kommer till hänvisningar om att lagstiftningen kompletterar EU:s bestämmelser. I fiskelagens inledande paragrafer framgår inte att lagen kompletterar bestämmelser i EU:s rättsakter, men lagen innehåller samtidigt paragrafer som hänvisar till vissa av EU:s bestämmelser. Av GFP-lagens inledande paragraf framgår att lagen kompletterar bestämmelser i EU-förordningar, men det finns inga direkta hänvisningar till vilka EU-förordningar som avses. Bestämmelserna i lagen om överlåtbara fiskerättigheter kompletterar EU:s bestämmelser på området, men det framgår inte tydligt av lagens inledande paragrafer. I fiskeförordningens inledande paragraf anges endast att det i förordningen ges föreskrifter som behövs för att EU:s gemensamma fiskeripolitik ska kunna genomföras i Sverige.

Olika tekniker kan användas för att hänvisa till EU:s bestämmelser

Det kan krävas hänvisningar till EU:s rättsakter även i andra situationer än de som har angetts i avsnittet ovan, t.ex. till en specifik bestämmelse i en EU-förordning som den nationella lagstiftningen kompletterar. Två olika tekniker brukar användas vid hänvisningar till EU-förordningar, statiska och dynamiska hänvisningar. *Statiska hänvisningar* innebär att hänvisningen sker till EU-rättsakten eller en bestämmelse i rättsakten i en viss angiven lydelse. Använder man en sådan hänvisningsteknik behöver den nationella rättens hänvisning uppdateras varje gång en ändring görs i bestämmelsen eller rättsakten.

En *dynamisk hänvisning* innebär att hänvisningen däremot sker till EU-rättsakten eller en bestämmelse i rättsakten i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. En sådan hänvisningsteknik minskar behovet av ändringar i den nationella lagstiftningen, samtidigt som den nationella bestämmelsen alltid hänvisar till den senaste versionen av bestämmelsen eller EU-rättsakten. I nuvarande fiskelagstiftning förekommer endast dynamiska hänvisningar till EU:s bestämmelser.

8.4.3 Den moderniserade fiskelagens koppling till EU:s bestämmelser ska tydliggöras genom tillkännagivande, och dynamiska hänvisningar ska användas

Förslag: Tillkännagivande ska användas som lagstiftningsteknik för att tydliggöra vilka EU-förordningar som den moderniserade fiskelagen kompletterar. I fråga om EU-bestämmelser som faller inom flera lagars tillämpningsområde ska regeringen på samma sätt tillkännage vilka bestämmelser som den moderniserade fiskelagen kompletterar. Bestämmelser om detta ska tas in i en av de inledande paragraferna i den moderniserade fiskelagen. De föreslagna bestämmelserna saknar motsvarighet i den i dag gällande fiskelagstiftningen.

I den moderniserade fiskelagstiftningen ska dynamiska hänvisningar göras till bestämmelser i EU:s förordningar, vilket innebär att hänvisningarna ska göras till den vid var tid gällande lydelsen.

Den nationella rättens koppling till bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ska tydliggöras genom tillkännagivande

Den moderniserade fiskelagstiftningen kommer att komplettera bestämmelser i flera EU-förordningar, bl.a. grundförordningen, kontrollförordningen och IUU-förordningen.⁷³ Samtidigt kompletteras vissa bestämmelser i EU-förordningarna av reglering i andra lagar än fiskelagen och GFP-lagen, t.ex. brottsbalken.

Såsom har redogjorts för ovan är det i dagens lagstiftning inte tydligt vilken koppling som finns mellan den nationella rätten och EU:s förordningar. Detta gäller framför allt regleringen i fiskelagen, men inte heller i övrig lagstiftning är kopplingarna tydliga enligt utredningens uppfattning. Utredningen föreslår därför att kopplingarna ska tydliggöras i den moderniserade fiskelagen. Vilka bestämmelser i EU:s förordningar som kompletteras av den moderniserade fiskelagen, bör enligt utredningens uppfattning också tydliggöras.

Med hänsyn till att den moderniserade fiskelagstiftningen kommer att komplettera ett stort antal EU-förordningar, och de ändringar som rimligen kan komma att ske av dessa, är utredningen av uppfattningen att tillkännagivanden bör användas för att tydliggöra kopplingarna.

Dynamiska hänvisningar ska användas i den moderniserade fiskelagstiftningen

Eftersom den moderniserade fiskelagstiftningen i vissa frågor kommer att komplettera bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, finns det behov av att i lagstiftningen hänvisa till de aktuella EU-bestämmelserna, bl.a. för att undvika dubbelreglering.

Såsom nämnts ovan innehåller de i dag gällande nationella rättsakterna som föreslås ingå i den moderniserade fiskelagstiftningen endast dynamiska hänvisningar till EU:s bestämmelser. Utredningen är av uppfattningen att även den moderniserade fiskelagstiftningen ska innehålla dynamiska hänvisningar, i syfte att ändringar i EU-förordningarna ska få omedelbart genomslag.

⁷³ Förordningarna beskrivs närmare i avsnitt 5.5 och de beslutade ändringarna i kontrollförordningen och IUU-förordningen i kapitel 7.

9 Förslag och bedömningar som rör inledande bestämmelser

9.1 Inledning

Såsom beskrivits tidigare föreslår utredningen att det första kapitlet i den moderniserade fiskelagen ska innehålla bestämmelser om lagens syfte och innehåll, det geografiska tillämpningsområdet samt förhållandet till annan lagstiftning. Utöver det har utredningen föreslagit att det inledande kapitlet ska innehålla en bestämmelse om att regeringen ska tillkännage vilka bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som lagen kompletterar. Utredningen har vidare föreslagit att även den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla inledande bestämmelser, se avsnitt 8.3.2 och avsnitt 8.4.3.

Nedan beskrivs i korthet den nuvarande regleringen och sedan utredningens förslag, bedömningar och närmare överväganden om utformningen av de inledande bestämmelserna. Framställningen följer i huvudsak systematiken i författningsförslagen.

9.2 Nuvarande reglering

De tre lagarna som ska läggas samman i den moderniserade fiskelagen innehåller alla inledande bestämmelser med olika innehåll. I korthet kan följande sägas om den nuvarande regleringen.

9.2.1 Fiskelagen

De tre inledande paragraferna i fiskelagen reglerar lagens tillämpningsområde. Av den första paragrafen framgår att lagen gäller rätten till fiske samt fisket inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges

ekonomiska zon. I de fall som anges särskilt gäller lagen även svenskt havsfiske utanför den ekonomiska zonen. Paragrafen innehåller slutligen en upplysning om att bestämmelser om den ekonomiska zonen finns i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.

I den andra paragrafen anges att vad som föreskrivs i lagen om fiske i allmänt vatten gäller även fiske i den ekonomiska zonen med de begränsningar som föranleds av lagen (1966:314) om kontinentalsockeln. Det anges slutligen att vad som menas med allmänt och enskilt vatten framgår av lagen (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde.

Den tredje paragrafen innehåller inledningsvis bestämmelser som rör gränsälvsoverenskommelsen med Finland. Av paragrafen framgår också att lagen inte ska tillämpas i den mån den strider mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 eller 8 kap. miljöbalken. Paragrafens näst sista stycke innehåller en upplysning om att bestämmelserna om tillstånd krävs för vissa verksamheter och åtgärder finns i 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken. I sista stycket i paragrafen anges att om samernas rätt till fiske i vissa delar av landet och om fiskevårdsområden gäller särskilda bestämmelser.

9.2.2 GFP-lagen

Av den första paragrafen i GFP-lagen framgår att det i lagen anges bestämmelser som behövs för att EU:s gemensamma fiskeripolitik ska kunna genomföras i Sverige. Det framgår även att med EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken avses i lagen EU:s förordningar om

- åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskresurserna,
- stöd för åtgärder inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken och den integrerade havspolitik, och
- marknadsreglering av fiskeri- och vattenbruksprodukter.

Det framgår även att lagen inte ska tillämpas i fråga om sådana bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som helt faller inom tillämpningsområdet för livsmedelslagen (2006:804).

9.2.3 Lagen om överlåtbara fiskerättigheter

Den första paragrafen i lagen om överlåtbara fiskerättigheter anger lagens syfte. Av denna framgår att lagen syftar till att främja att fartygsstrukturen i den svenska fiskeflottan medverkar till att bevara fiskeresurserna och till ett fiske som i övrigt är hållbart i ekonomiskt, miljömässigt och socialt hänseende.

9.3 Lagen ska innehålla en inledande syftesbestämmelse

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en inledande syftesbestämmelse. Av bestämmelsen ska framgå att syftet med lagen främst är 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 att fisket bidrar till att trygga livsmedelsförsörjningen.

Den föreslagna paragrafen om lagens syfte saknar motsvarighet i dagens lagstiftning.

9.3.1 Bakgrunden till utredningens förslag

Enligt vad som framgår ovan innehåller varken fiskelagen eller GFP-lagen någon syftesbestämmelse. Fiskelagsutredningen föreslog i betänkandet *”Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag”* att det skulle införas en portalparagraf med miljörättsliga principer i den lag om fiskevård som föreslogs ersätta fiskelagen.¹ Fiskelagsutredningen anförde att det på lång sikt inte fanns några målkonflikter mellan hållbart fiske och yrkesfiske eller fritidsfiske, och att fisket måste bedrivas hållbart och utgå från ekosystemansatsen för att det i framtiden ska finnas kvar en fiskenäring med levande kustsamhällen. Den föreslagna lagen kom aldrig att införas, men idén om att ha en portalparagraf med miljörättsliga principer i fiskelagen, likt den som föreslogs av Fiskelagsutredningen, behandlades senare i Miljömålsberedningens betänkande *”Havet och människan”*. Miljömålsberedningen lämnade dock inte något förslag om att det skulle

¹ SOU 2010:42.

införas en portalparagraf i fiskelagen. Av betänkandet framgår att beredningen bedömde att flera av miljöbalkens kapitel var direkt tillämpliga för fisket, vid sidan av fiskelagen, och att det därför inte fanns behov av en sådan paragraf.²

9.3.2 Skälen till utredningens förslag

Den moderniserade fiskelagstiftningen kommer att innehålla en rad olika bestämmelser, bl.a. bestämmelser om vem som får fiska och hur fiske får bedrivas. Lagstiftningen kommer även att innehålla andra bestämmelser, t.ex. bestämmelser som rör fiskeri- och vattenbruksprodukter och isbrytarhjälp till yrkesmässigt fiske. I lagstiftningen kommer det att finnas bestämmelser som kompletterar bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, men även bestämmelser som är rent nationella. Den moderniserade fiskelagen kommer också att innehålla bestämmelser som överlappar tillämpningsområdet för annan nationell lagstiftning³, såsom miljöbalken. Mot bakgrund av dessa omständigheter är utredningen av uppfattningen att lagen bör innehålla en inledande syftesbestämmelse som ramar in lagen och som tydliggör det huvudsakliga syftet. Syftet kan få betydelse vid tolkningen av lagstiftningens bestämmelser och utredningen föreslår bl.a. i avsnitt 12.4.1 att möjligheten att meddela föreskrifter i fråga om registrering av fritidsfiskare ska kopplas till detta syfte.

Såsom nämnts tidigare har EU exklusiv befogenhet för området bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken,⁴ samt delad befogenhet inom området jordbruk och fiskeri, med undantag för bevarandet av havets biologiska resurser.⁵ Av artikel 2 i grundförordningen framgår den gemensamma fiskeripolitikens mål. Den första punkten i artikeln innehåller följande reglering:

Den gemensamma fiskeripolitiken ska säkerställa att fiske- och vattenbruksverksamheterna är miljömässigt hållbara på lång sikt och förvaltas på ett sätt som är förenligt med målen om att uppnå nytta i ekonomiskt, socialt och sysselsättningshänseende samt att bidra till att trygga livsmedelsförsörjningen.

² SOU 2020:83 s. 887.

³ Detta återkommer vi till i avsnitt 9.9 nedan.

⁴ Angående EU:s kompetens inom fiskeområdet, se avsnitt 8.2.1 och 5.3.1.

⁵ Se bl.a. avsnitt 8.2.1.

Artikeln innehåller även flera andra punkter som tydliggör målen med den gemensamma fiskeripolitiken. Dessa har vi behandlat i avsnitt 5.5.1. Vid tillämpningen av EU-rättens bestämmelser och de kompletterande nationella bestämmelserna är målen i grundförordningen styrande. Den moderniserade fiskelagens syftesbestämmelse bör enligt utredningens uppfattning därför utformas så att den stämmer överens med regleringen om den gemensamma fiskeripolitikens mål i artikel 2 i grundförordningen. Paragrafen bör enligt utredningen uppfattning däremot inte innehålla lika många detaljerade bestämmelser som regleringen i artikel 2 i grundförordningen, utan endast innehålla reglering om lagens huvudsakliga syfte. Med hänsyn till att utredningen i delbetänkandet föreslagit att vattenbruk som utgångspunkt ska regleras inom ramen för miljölagstiftningen, bedömer utredningen att den moderniserade fiskelagens syftesbestämmelse inte ska innehålla någon skrivning kopplad till vattenbruksverksamheter.⁶ Enligt utredningens uppfattning bör den inledande bestämmelsen reglera att syftet med den moderniserade fiskelagen främst är 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.⁷ Med fisket avses i paragrafen både yrkesmässigt fiske och fritidsfiske.

9.4 Lagens innehåll ska tydliggöras i de inledande bestämmelserna

Förslag: Det ska i de inledande bestämmelserna finnas en paragraf som tydliggör vilka kapitel som lagen innehåller, samt en bestämmelse om att det i lagen finns bestämmelser som kompletterar bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

De föreslagna bestämmelserna som rör lagens innehåll saknar direkt motsvarighet i dagens lagstiftning.

⁶ Här kan nämnas att vissa av lagstiftningens bestämmelser även träffar vattenbruket; bestämmelser om spårbarhet är t.ex. relevanta för vattenbruket, se vidare i kapitel 15.

⁷ När det gäller utformningen av paragrafen kan jämförelser göras med utformningen av syftesbestämmelsen i 1 kap. 1 § läkemedelslagen (2015:315).

9.4.1 Skälen till utredningens förslag

Såsom nämnts tidigare ska bestämmelserna i den moderniserade fiskelagen dels komplettera bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, dels innehålla rent nationella bestämmelser som rör bl.a. vem som får fiska. I de inledande bestämmelserna ska det finnas en paragraf som tydliggör vilka kapitel som lagen innehåller, i syfte att göra lagen överblickbar, samt en bestämmelse om att det i lagen finns bestämmelser som kompletterar bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Den sistnämnda bestämmelsen bör enligt utredningens uppfattning finnas i samma paragraf som regleringen om att regeringen ska tillkännage vilka bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som lagen kompletterar och som vi har behandlat i avsnitt 8.4.3. De föreslagna bestämmelserna som rör lagens innehåll har ingen direkt motsvarighet i dagens lagstiftning.

9.5 Lagens geografiska tillämpningsområde ska tydliggöras

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla reglering om lagens geografiska tillämpningsområde. Av paragrafen ska det framgå att lagen gäller på svenskt territorium och inom Sveriges ekonomiska zon. Det ska också framgå att lagen därutöver, i angivna delar, även gäller vid svenskt fiske i havet utanför Sveriges ekonomiska zon.

Ingen ändring är avsedd i sak i förhållande till nuvarande lagstiftning.

9.5.1 Bakgrunden till utredningens förslag

Den nationella regleringen

Såsom angetts tidigare framgår det av fiskelagens inledande bestämmelser att lagen, i fråga om rätten till fiske och fisket, ska tillämpas inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon. I de fall som anges särskilt ska den nuvarande fiskelagen även gälla svenskt havsfiske utanför den ekonomiska zonen. Vad som avses

med begreppet *svenskt havsfiske*, framgår dock inte av den nuvarande lagstiftningen. Även 1950 års lag om rätt till fiske innehöll motsvarande skrivningar om lagens tillämpningsområde. Regleringen om att lagen även skulle gälla svenskt havsfiske utanför den då gällande fiskezonen⁸, infördes i lagstiftningen i mitten på 1970-talet. Vid den ändringen fördes samtidigt flera bestämmelser över till lagen från 1954 års fiskeristadga. Ändringarna genomfördes i samband med att regeringsformen trädde i kraft. Samtidigt som tillämpningsområdet i 1 § 1950 års lag om rätt till fiske utökades till att omfatta även svenskt havsfiske utanför fiskezonen, ändrades även andra bestämmelser i lagen som berörde svenskt havsfiske. Här kan nämnas att det infördes reglering ”om förhållandet mellan de fiskande inbördes”⁹, som bl.a. innehöll bestämmelser om i vilken ordning fiske skulle utföras och att fiskeplatser inte fick uppehållas i onödan (delar av dessa bestämmelser återfinns i dag i 25 § fiskelagen), och som skulle gälla vid fiske från svenskt fartyg på internationellt vatten utanför svensk fiskezon.¹⁰ Det fanns i anslutning till dessa bestämmelser även reglering om ”fiskets vård och bedrivande”. Enligt denna fick regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde meddela föreskrifter om fiskets vård inom lagens geografiska tillämpningsområde, samt för *svenskt havsfiske utanför fiskezonen*.¹¹ Av förarbetena framgår att bemyndigandet om fiskets vård och bedrivande var avsett att täcka de föreskrifter som fanns i de utfärdade kungörelserna om fiskets vård och bedrivande och att vissa av de administrativt utfärdade bestämmelserna även gällde utanför 1950 års lag om rätt till fiskes geografiska räckvidd, dvs. utanför svenskt sjöterritorium och svensk fiskezon.¹² Det fanns därför anledning att göra ändring i även lagens första paragraf om tillämpningsområdet. Bemyndigandet gjorde det möjligt för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde att föreskriva om inskränkning i svenskt fiske på internationellt vatten utanför fiskezonen om det behövdes, t.ex. för att bevara fiskbestånd eller annars för att främja fisket. Det kunde t.ex. uppkomma behov av att med anledning av en internationell överenskommelse om fångstkvotering inom ett visst havsområde

⁸ Fiskezoner kom senare att ersättas av ekonomiska zoner.

⁹ Bl.a. 33 a § 1950 års lag om rätt till fiske.

¹⁰ Se 33 e § 1950 års lag om rätt till fiske.

¹¹ Se 33 § 1950 års lag om rätt till fiske.

¹² Bestämmelserna var tillämpliga också för svenskt havsfiske på internationellt vatten utanför fiskezonen.

meddela föreskrifter om begränsning av svenskt fiske inom området och fördelning av fisket i området mellan svenska fiskefartyg.¹³

Enligt utredningens uppfattning är det av förarbetsuttalandena inte tydligt hur begreppet *svenskt havsfiske* ska tolkas. Av naturliga skäl bör fiske på internationellt vatten främst vara aktuellt för det yrkesmässiga fisket. Även fritidsfiske kan dock förekomma på internationellt vatten. Utredningen kan dock notera att det av 24 § fiskelagen framgår att föreskrifter meddelade med stöd av 19–23 §§ även ska tillämpas vid svenskt havsfiske utanför Sveriges ekonomiska zon i internationellt vatten och i andra vatten där fisket bedrivs med stöd av internationella konventioner. Innan bestämmelserna om redskapsbegränsning för fisket med stöd av frifiskerätt fördes över från fiskeförordningen till fiskelagen år 2014 fick sådana föreskrifter meddelas med stöd av 21 § fiskelagen, vilket enligt utredningens uppfattning talar för att begreppet svenskt havsfiske även kan omfatta fritidsfiske. När bestämmelserna om redskapsbegränsning fördes över från fiskeförordningen till fiskelagen år 2014 nämndes dock inget om att ändringen skulle innebära någon skillnad i fråga om bestämmelsernas geografiska tillämpningsområde.

Enligt utredningens uppfattning bör begreppet svenskt havsfiske mot bakgrund av det ovan anförda omfatta allt fiske som sker i vatten utanför svenskt sjöterritorium, oavsett om det är fråga om yrkesmässigt fiske med fartyg eller inte. Utredningen kan vidare konstatera att varken GFP-lagen eller lagen om överlåtbara fiskerättigheter innehåller några bestämmelser om lagarnas geografiska tillämpningsområden.

Något om regleringen av geografiskt tillämpningsområde i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken

Utredningen kan i sammanhanget notera att det av artikel 1 i grundförordningen framgår att den gemensamma fiskeripolitiken ska omfatta angivna verksamheter¹⁴ på villkor att de bedrivs

- på medlemsstatens territorium där fördraget gäller,
- i unionens vatten, även av fiskefartyg som för ett tredjeland's flagg och är registrerade i tredjeland,

¹³ Prop. 1975:29 s. 24 f.

¹⁴ Vad som avses med verksamheter framgår av artikel 1.1 i grundförordningen.

- av unionsfiskefartyg utanför unionens vatten, eller
- av medlemsstatens medborgare, utan att detta påverkar flaggstatens primära ansvar.

Utredningen kan vidare notera att det av artikel 5.1 i kontrollförordningen framgår att medlemsstaterna ska kontrollera den verksamhet som bedrivs av fysiska eller juridiska personer som omfattas av den gemensamma fiskeripolitiken på deras territorier och i vatten som faller under deras överhöghet eller jurisdiktion, i synnerhet fiske, omlastning, överföring av fisk till burar eller vattenbruksanläggningar, inklusive gödningsanläggningar, landning, import, transport, bearbetning, saluföring och lagring av fiskeri- och vattenbruksprodukter.

Av artikel 5.2 framgår vidare att medlemsstaterna ska kontrollera tillträdet till vatten och resurser samt kontrollverksamhet utanför unionens vatten som utförs av unionens fiskefartyg som för deras flagg och utan att det påverkar flaggmedlemsstatens primära ansvar, av deras medborgare.¹⁵

Utredningen kan därutöver notera att det av artikel 41 i IUU-förordningen, som inte har ändrats vid revideringen av EU:s kontrollbestämmelser, framgår att bestämmelserna i kapitlet om förfaranden och tillsyn ska tillämpas på allvarliga överträdelser

- som har begåtts på ett territorium eller i farvatten som lyder under medlemsstaternas suveränitet och jurisdiktion,
- som har begåtts av gemenskapens fiskefartyg eller gemenskapens medborgare,
- som har upptäckts inom ett territorium eller i farvatten som lyder under medlemsstaternas suveränitet och jurisdiktion men som har begåtts på det fria havet eller inom ett tredjelands jurisdiktion och som är föremål för sanktioner i enlighet med artikel 11.4 (avser situationer där flaggstaten respektive kuststaten i enlig-

¹⁵ Regleringen har kopplingar till bestämmelserna i havsrättskonventionen, som vi har beskrivit i bl.a. avsnitt 4.3.2.

het med internationell rätt uttryckligen har samtyckt till att överföra sin jurisdiktion).¹⁶

Reglering i den finländska lagstiftningen

Utredningen har jämfört med hur regleringen avseende det geografiska området är utformad i den finländska lagstiftningen. Av 1 kap. 2 § lagen om ett påföljdssystem (1188/2014) för och tillsynen över den gemensamma fiskeripolitiken framgår ”lagens territoriella omfattning”. Regleringen i paragrafen är utformad på följande sätt:

Denna lag tillämpas på de kommersiella aktörer som avses i de EU-förordningar som nämns i 3 § när de är verksamma på finskt territorium och inom den ekonomiska zon som avses i lagen om Finlands ekonomiska zon (1058/2004). Lagen tillämpas på kommersiella aktörer som är finska medborgare, på finska juridiska personer och på fiskefartyg som införts i det register (fiskefartygsregistret) som avses i lagen om registrering av fiskefartyg och vattenbruksfartyg som används till havs (690/2010) samt på besättningen på dessa fiskefartyg oberoende av deras position eller var verksamheten bedrivs.

9.5.2 Skälen till utredningens förslag

De allmänna bestämmelserna om det geografiska tillämpningsområdet i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken har inte ändrats i materiellt hänseende vid den nyligen gjorda revideringen av lagstiftningen.¹⁷ Utredningen har inte något särskilt uppdrag att se över hur den nuvarande lagstiftningens bestämmelser om geografiskt tillämpningsområde förhåller sig till dessa bestämmelser. Utifrån hur den nuvarande lagstiftningen är utformad bör det dock göras vissa förtydliganden enligt utredningens uppfattning. Utredningen föreslår att den moderniserade fiskelagen ska innehålla en

¹⁶ I artikel 39 IUU-förordningen föreskrivs att medborgare som omfattas av medlemsstaternas jurisdiktion (”medborgare”) varken får stödja eller bedriva IUU-fiske, inbegripet verksamhet ombord på eller som operatörer för eller nyttjandeberättigade ägare till fiskefartyg som har uppförts på gemenskapens förteckning över IUU-fartyg. I artikel 40 i IUU-förordningen anges vidare att medlemsstaterna ska uppmuntra medborgare att ge all information om nyttjanderätt eller juridiska eller finansiella intressen i, eller kontroll över, fiskefartyg som för ett tredjelands flagg och som de innehar samt namnen på de berörda fartygen. Artikel 41 innehåller även ett förbud för medborgare att sälja eller exportera fiskefartyg till operatörer som är inblandade i drift, förvaltning eller ägande av sådana fiskefartyg som har uppförts på gemenskapens förteckning över IUU-fartyg.

¹⁷ I vissa EU-förordningar finns särskilda bestämmelser om tillämpningsområde, se t.ex. den tekniska förordningen.

bestämmelse som tydliggör att lagen gäller i svenskt territorium och inom Sveriges ekonomiska zon. Enligt utredningens uppfattning bör det av paragrafen vidare framgå att lagen, i angivna delar, ska tillämpas vid svenskt fiske i geografiska områden utanför Sveriges ekonomiska zon. Med svenskt fiske avses i paragrafen både fritidsfiske och yrkesmässigt fiske. Ingen ändring är avsedd i sak utan skrivningarna avser endast att tydliggöra rättsläget.¹⁸ Här vill utredningen framhålla att det i fråga om jurisdiktion finns allmänna bestämmelser i 2 kap. brottsbalken, som är tillämpliga vid brott som har begåtts i områden utanför svenskt territorium.¹⁹

9.6 Lagen ska innehålla särskild reglering om vilka organismer som omfattas av lagens bestämmelser om fiske

Förslag: Den moderniserade fiskelagens bestämmelser om fiske ska vara tillämpliga i fråga om verksamheter som syftar till att fånga eller döda fritt levande fisk.

Bestämmelserna ska också tillämpas i fråga om verksamheter som syftar till att fånga, döda eller skörda andra fritt levande marina biologiska resurser i de fall bestämmelserna kompletterar EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och sådan verksamhet omfattas av de bestämmelser i EU-förordningarna som lagen kompletterar.

Den föreslagna paragrafen motsvarar delvis regleringen i 4 § fiskelagen.

¹⁸ I sammanhanget kan tilläggas att utredningen är av uppfattningen att det av den moderniserade fiskelagstiftningens bestämmelser om fiskerätt och reglering av fiske bör framgå att bestämmelserna, i fråga om Sveriges landområden, endast ska tillämpas på vattenområden som ingår i Sveriges sjöterritorium. Med Sveriges sjöterritorium avses enligt 1 § lagen (2017:1272) om Sveriges sjöterritorium och maritima zoner, inre vatten och territorialhavet. Enligt 2 § samma lag ska inre vatten omfatta vattenområden på land och i havet innanför riksgränsen och de baslinjer som följer av 4 §. Begreppet vattenområde bör enligt utredningens uppfattning tolkas mot bakgrund av den definition som finns i 11 kap. 2 § miljöbalken. Med vattenområden avses i 11 kap. miljöbalken ett område som täcks av vatten vid högsta förutsebara vattenstånd.

¹⁹ Dessa jurisdiktionsbestämmelser behandlas i prop. 2020/21:204.

9.6.1 Bakgrunden till utredningens förslag

Av 4 § fiskelagen framgår lagens tillämpningsområde när det kommer till organismer. Enligt 4 § fiskelagen ska vad som sägs i lagen om *fisk* även gälla vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräftdjur.²⁰ I förarbetena till fiskelagen framgår att en motsvarande bestämmelse fanns i den tidigare fiskeriförordningen, men att denna innehöll en relativt detaljerad uppräkningslista av olika djur: hummer, kräfta, havskräfta, räka, krabba, bläckfisk, ostron, pärlmussla, blåmussla och nejonöga. Skrivningarna avseende organismer förenklades vid fiskelagens införande, och rundmunnarna (pirål och nejonöga) ansågs utgöra en form av fisk, varför de inte ansågs behöva omnämnas särskilt i bestämmelsen.²¹ Regleringen i lagen om fiskevårdsområden bygger på den uppdelning av organismer som görs i fiskelagen. Av den inledande paragrafen i lagen om fiskevårdsområden framgår att fiskevård avser åtgärder till skydd och stöd för *fisk* samt *vattenlevande blöt- och kräftdjur*.²²

I 1950 års lag om rätt till fiske fanns alltså inte någon motsvarande definition om vad som utgjorde föremål för fisket. En sådan definition ansågs inte behövas vid lagens tillkomst²³ och av förarbeten till lagen framgår bl.a. följande. Att fiske kan avse även vissa andra djur än fiskar är ställt utom rimligt tvivel. Fiskerättslagens tillämpningsområde bör dock inte definitivt begränsas till fiskar och skaldjur, utan det bör lämnas öppet för rättstillämpningen att under lagens bestämmelser även inbegripa fångande av också andra lägre vattendjur, för den händelse dessas tillgodogörande skulle få den ekonomiska betydelsen, att en sådan tillämpning anses påkallad.²⁴

Inom EU-rätten används inte begreppet fisk som ett samlingsnamn för fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur. Såsom vi har redogjort för i avsnitt 5.5.1 framgår det av regleringen i grundförordningen att den gemensamma fiskeripolitiken ska om-

²⁰ 4 § fiskelagen.

²¹ Prop. 1992/93:232 s. 63.

²² 1 § lagen om fiskevårdsområden.

²³ Romberg & Thulin (1955), s. 71.

²⁴ Romberg & Thulin (1955), s. 71 f. Av den redogörelse av fisket som gjordes av fiske-rättskommittén under 1940-talet framgår att fiske i havet då skedde efter en rad olika fiskar, bl.a. lax och ål, samt att man fiskade efter huvudsakligen sex olika arter som benämndes skaldjur; hummer, krabba, havskräfta, nordhavsräka, strandräka och blåmussla, se SOU 1947:47 s. 35 f. Kommittén redogjorde även för fisket i sötvattensområdena, även här redogörs för att ett flertal fiskarter fiskades och beträffande skaldjur nämns endast kräftor och flodpärlmusslor, se SOU 1947:47 s. 39 f.

fatta bevarande av marina biologiska resurser samt förvaltning av fiskeri och flottor som nyttjar sådana resurser. *Marina biologiska resurser* definieras som ”tillgängliga och åtkomliga levande marina akvatiska arter, inklusive anadroma och katadroma akvatiska arter under deras marina liv”. Vad som avses med *akvatiska arter* finns dock inte närmare definierat. Den tekniska förordningen innehåller dock bestämmelser om redskap som används för att fånga även andra djur än fisk, vattenlevande kräft- och blötdjur, t.ex. *svampdjur*²⁵ och *nässeldjur*²⁶. Den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser om spårbarhet för fiskeri- och vattenbruksprodukter²⁷, omfattar vidare inte endast fisk, vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräftdjur utan även *vildskördade alger* för livsmedelsändamål.²⁸

Havs- och vattenmyndigheten har ställt en fråga till kommissionen om hur begreppet *marina biologiska resurser* ska tolkas mot bakgrund av de ändrade kontrollbestämmelserna; om vilda alger ska anses omfattas av begreppet. Av kommissionens svar i december 2024 framgår att i vart fall vissa av kontrollbestämmelserna kan vara tillämpliga på vilda alger, men att frågan om kontrollbestämmelsernas tillämplighet i fråga om vilda alger inte har lyfts i samband med revideringen av kontrollförordningen. Kommissionen avser dock att lyfta frågan med övriga medlemsstater med anledning av Havs- och vattenmyndighetens fråga.²⁹

9.6.2 Skälen till utredningens förslag

Med anledning av att den gemensamma fiskeripolitiken omfattar bevarande av *marina biologiska resurser* gör utredningen bedömningen att den moderniserade fiskelagen i fråga om fiske inte kan avgränsas till endast fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur, såsom regleringen i fiskelagen är utformad i dag. Såsom framgår av redogörelsen ovan råder det för närvarande viss osäker-

²⁵ Artikel 6.22 i förordningen om tekniska åtgärder.

²⁶ Artikel 6.32 i förordningen om tekniska åtgärder.

²⁷ Här kan konstateras att definitionen av *fiskeriprodukter* är: vattenlevande organismer som erhålls genom fiskeverksamhet eller produkter som framställs därav, se artikel 6.29 i grundförordningen, och att definitionen av *vattenbruksprodukter* är: vattenlevande organismer som, oavsett i vilket stadium i livscykeln de befinner sig, erhålls genom vattenbruksverksamhet

²⁸ Bestämmelserna om spårbarhet ändrats dock genom ändringarna i kontrollförordningen, se artikel 58 i kontrollförordningen.

²⁹ Utredningen noterar att Fiskeriverket i yttrandet över SOU 2010:42 lyfte frågan om organismer.

het avseende hur det EU-rättsliga begreppet *marina biologiska resurser* ska tolkas, framför allt i förhållande till vilda alger. Detta är ingen tillfredsställande situation utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv. Samtidigt är avgränsningen i fråga om organismer i fiskelagen kopplad till hur avgränsningen är gjord i andra svenska lagar, bl.a. i miljöbalken och lagen om fiskevårdsområden³⁰, som utredningen inte har i uppdrag att se över.

Utredningen är mot bakgrund av dessa omständigheter av uppfattningen att det av den moderniserade fiskelagen ska framgå att lagens bestämmelser om fiske ska vara tillämpliga i fråga om verksamheter som syftar till att fånga eller döda fritt levande fisk. Såsom utredningen redogör för i avsnitt 9.10.4 nedan bör begreppet fisk även fortsättningsvis användas som ett samlat begrepp för fisk, vattenlevande kräddjur och vattenlevande blötdjur. Bestämmelserna om fiske ska också tillämpas i fråga om verksamheter som syftar till att fånga, döda eller skörda andra fritt levande marina biologiska resurser i de fall bestämmelserna kompletterar EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och sådan verksamhet omfattas av de bestämmelser i EU-förordningarna som lagen kompletterar. Bestämmelsen är utformad i syfte att vara i överensstämmelse med definitionerna i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, bl.a. kopplat till begreppet fritidsfiske, som definieras i artikel 4.28 i den ändrade kontrollförordningen. Begreppet verksamhet i paragrafen ska därför inte tolkas på samma sätt som i miljöbalken, där man brukar göra skillnad mellan begreppen verksamhet och åtgärd.³¹

När det gäller lagens bestämmelser i andra frågor än de som rör fiske, t.ex. i frågor som rör spårbarhet, omfattas fler organismer än de ovan nämnda. Eftersom den nationella rätten kompletterar bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken i dessa avseenden omfattas de inte av utredningens förslag till bestämmelse.

³⁰ Utredningen kan se kopplingar till bestämmelser i jordabalken, fastighetsbildningslagen och rennäringslagen.

³¹ Se 2 kap. 1 § miljöbalken.

9.7 Lagen ska innehålla tydliga upplysningar om särskilda bestämmelser i annan lagstiftning

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla tydliga upplysningar om att det finns särskilda bestämmelser om samernas rätt till fiske i rennäringslagen (1971:437) och att det finns särskilda bestämmelser om fiskevårdsområden i lagen (1981:533) om fiskevårdsområden.

Ingen ändring är avsedd i sak i förhållande till nuvarande lagstiftning.

9.7.1 Skälen till utredningens förslag

Förhållandet till rennäringslagen

Såsom angetts tidigare framgår det av 3 § sista stycket fiskelagen att särskilda bestämmelser gäller för samernas rätt till fiske i vissa delar av landet. Bestämmelsen har sitt ursprung i 26 § 1950 års lag om rätt till fiske. Av förarbetena till 1950 års lag om rätt till fiske framgår att hänvisningen avsåg bestämmelser i lagen den 18 juli 1928 om de svenska lapparnas rätt till renbete i Sverige (renbeteslagen) samt 16 § lagen den 20 juni 1919 innefattande bestämmelser i anledning av konventionen den 5 februari 1919 mellan Sverige och Norge angående flyttlapparnas rätt till renbetning.³² Vid revideringen av fiskelagstiftningen i början på 1990-talet gjordes endast en mindre språklig ändring i den då gällande bestämmelsen, och utredningen har inte uppmärksammat några uttalanden i fiskelagens förarbeten om vilka bestämmelser som åsyftas.³³

Utredningen är av uppfattning att även den moderniserade fiskelagen bör innehålla en upplysningsbestämmelse om att det finns särskilda bestämmelser om samernas rätt till fiske. Enligt utredningens uppfattning bör det dock specificeras i vilken eller vilka lagstiftningar de särskilda bestämmelserna finns. Utredningen kan konstatera att de båda lagarna som nämns i förarbetena till 1950 års lag är upphävda. Renbeteslagen upphävdes i samband med att rennärings-

³² Prop. 1950:60 s. 117.

³³ Uttalanden om bestämmelsen finns dock i andra förarbeten. T.ex. anges i SOU 2023:46 s. 270 att det är 25 § i rennäringslagen, om jakt och fiske som en del i renskötselrätten som åsyftas.

lagen trädde i kraft och bestämmelser om samernas rätt till fiske finns numera i den sistnämnda lagen. Utredningen kan vidare konstatera att det för närvarande inte finns någon ratificerad konvention mellan Sverige och Norge om renbetning.³⁴ Samernas rätt till gränsöverskridande renbete garanteras numera av den s.k. Lappkodicillen³⁵ och regeringen har uttalat att samernas renskötselrätt i Sverige och Norge har civilrättslig grund och bygger på urminnes hävd. Den rätten har samerna oberoende av Lappkodicillen. Kodicillen innebär ett erkännande av rättigheterna, men kodicillens syfte är inte att reglera det privaträttsliga förhållandet till samerna utan gäller offentligrättsliga frågor.³⁶

Med anledning av rättsläget är utredningen av uppfattningen att det i den moderniserade fiskelagen ska förtydligas att det finns särskilda bestämmelser om samernas rätt till fiske i rennäringslagen. Vi kommer att återkomma till övergångsbestämmelserna till fiskelagen som reglerar rätt till fiske med stöd av urminnes hävd i kapitel 19.

Förhållandet till lagen om fiskevårdsområden

Såsom vi har redogjort för tidigare framgår det av 3 § sista stycket fiskelagen att särskilda bestämmelser gäller för fiskevårdsområden. Sådana bestämmelser finns i lagen om fiskevårdsområden. Utredningen noterar att fiskeförordningen innehåller bestämmelser som kompletterar lagen om fiskevårdsområden. Enligt 6 kap. 7 § fiskeförordningen ska länsstyrelsen föra register över sina beslut enligt lagen om fiskevårdsområden. Av paragrafen framgår vidare att Havs- och vattenmyndigheten får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av lagen om fiskevårdsområden.

Enligt utredningens uppfattning bör upplysningen om att det finns särskilda bestämmelser om fiskevårdsområden finnas kvar. Det bör dock förtydligas att bestämmelserna finns i lagen om fiskevårdsområden.

³⁴ Se vidare i Ds 2016:27.

³⁵ Lappkodicillen fogades till den år 1751 mellan Sverige och Danmark-Norge ingångna gränstraktaten, se regeringens skrivelse 2004/05:79, s. 4.

³⁶ Skr. 2004/05:79, s. 11.

9.8 Lagen ska inte innehålla någon reglering om förhållandet till livsmedelslagen

Bedömning: Den moderniserade fiskelagen ska inte innehålla någon bestämmelse om lagens förhållande till livsmedelslagstiftningen.

Detta är en skillnad i förhållande till nuvarande lagstiftning.

9.8.1 Skälen till utredningens förslag

I GFP-lagen regleras att lagen inte ska tillämpas i fråga om sådana bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som helt faller inom tillämpningsområdet för livsmedelslagen (2006:804). Med anledning av att utredningen föreslår att den moderniserade fiskelagen ska innehålla bestämmelser om att regeringen ska tillkännage vilka bestämmelser i EU:s förordningar som lagen kompletterar gör utredningen bedömningen att den moderniserade fiskelagen, till skillnad mot dagens lagstiftning, inte ska innehålla någon bestämmelse om lagens förhållande till livsmedelslagstiftningen.

9.9 Lagen ska innehålla reglering om förhållandet till miljöbalkens bestämmelser

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska även fortsättningsvis innehålla en lagvalsbestämmelse i förhållande till miljöbalkens bestämmelser. Den moderniserade fiskelagen ska inte tillämpas i den mån den strider mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 eller 8 kap. miljöbalken.

Lagen ska också innehålla en upplysning om att bestämmelser om att tillstånd krävs för vissa verksamheter och åtgärder finns i 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken.

Ingen ändring är avsedd i sak i förhållande till nuvarande lagstiftning.

9.9.1 Inledning

Fiskelagen och miljöbalken har delvis överlappande tillämpningsområden. Den lagvalsbestämmelse som i dag finns i 3 § tredje stycket fiskelagen om förhållandet mellan lagstiftningarna har sitt ursprung i 1950 års lag om rätt till fiske och infördes under den tiden naturvårdslagen (1964:822) var gällande. Sedan regleringen infördes har det skett ett flertal förändringar i fiskelagstiftningen, bl.a. har Sverige blivit medlem i EU, varigenom förordningarna om den gemensamma fiskeripolitiken blivit tillämpliga. Det har också nyligen gjorts ändringar i den svenska fiskelagstiftningen, bl.a. avseende skydd av Natura 2000-områden och förbud mot bottentrålning, som berör förhållandet mellan fiske- och miljölagstiftningen. Den nuvarande regleringen om förhållandet mellan miljö- och fiskelagstiftningen framstår inte ha setts över närmare i samband med att ändringar har gjorts i lagstiftningen.

9.9.2 Bakgrunden till utredningens förslag

Miljöbalkens tillämpningsområde överlappar fiskelagstiftningens

I miljöbalken finns ingen särskild bestämmelse som anger balkens tillämpningsområde. Vid balkens införande ansågs det inte nödvändigt med en sådan bestämmelse eftersom tillämpningsområdet ändå bedömdes framgå av balkens bestämmelser.³⁷ Av målbestämmelsen i 1 kap. 1 § miljöbalken, framgår i huvudsak att balken syftar till att främja en hållbar utveckling.³⁸ Målbestämmelsen framhåller att en hållbar utveckling förutsätter skydd för naturvärden och innehåller två etiska utgångspunkter; den ena är att naturen som sådan har ett skyddsvärde, den andra att människans rätt att bruka naturen är förknippad med ett förvaltaransvar. Den som äger en fastighet har inte rätt att bruka fastigheten för att endast tillgodose sina egna intressen, utan ska även förvalta naturresurserna för kommande generationers behov.³⁹ Om man läser målbestämmelsen tillsammans med de allmänna hänsynsreglerna m.m. i 2 kap. miljöbalken, går det att utläsa att balken omfattar ett flertal frågor, såsom skydd för människors

³⁷ Prop. 1997/98:45, Del 1 s. 190.

³⁸ Se avsnitt 6.11.1 för vidare information om mål och syfte med miljöbalken.

³⁹ Michanek & Zetterberg (2021), s. 100 f.

hälsa och miljön (bl.a. vattnet, marken, biologiska mångfalden, landskapsbildningen m.m.) mot bl.a. förorening och andra störningar. Det framgår även att balken omfattar frågor om bl.a. användning av och hushållning med naturresurser och energi.⁴⁰ I fråga om den biologiska mångfalden framgår det att miljöbalken ska tillämpas så att den biologiska mångfalden bevaras.⁴¹ Enligt förarbetena avses med biologisk mångfald såväl mångfald av ekosystem som mellan och inom arter.⁴²

Miljöbalkens tillämpningsområde överlappar därmed tillämpningsområdet för EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, men även tillämpningsområdet för den nationella regleringen i fiskelagen. I fråga om EU:s regleringar framgår av artikel 1 i grundförordningen, som reglerar tillämpningsområdet, att den gemensamma fiskeripolitiken ska omfatta bevarande av marina biologiska resurser samt förvaltning av fiskeri och flottor som utnyttjar sådana resurser om de bedrivs bl.a. på medlemsstaternas territorium där fördraget gäller, i unionens vatten eller av unionsfiskefartyg utanför unionen vatten.⁴³ Artikeln om den gemensamma fiskeripolitikens tillämpningsområde bör läsas tillsammans med artikel 2 i grundförordningen, som innehåller reglering om målen med den gemensamma fiskeripolitiken. Av denna artikel framgår bl.a. följande:

- Den gemensamma fiskeripolitiken ska säkerställa att fiske- och vattenbruksverksamheterna är miljömässigt hållbara på lång sikt och förvaltas på ett sätt som är förenligt med målen om att uppnå nytta i ekonomiskt, socialt och sysselsättningshänseende samt att bidra till att trygga livsmedelsförsörjningen.
- Den gemensamma fiskeripolitiken ska tillämpa försiktighetsansatsen i fiskeriförvaltningen och ska säkerställa att nyttjandet av de levande marina biologiska resurserna sker på ett sådant sätt att populationerna av skördade arter återställs till och bevaras över nivåer som säkerställer en maximal hållbar avkastning.

⁴⁰ Michanek & Zetterberg (2021), s. 523.

⁴¹ 1 kap. 1 § andra stycket 3 miljöbalken.

⁴² Prop. 1997/98:45, Del 2 s. 9. I sammanhanget kan noteras att begreppet biologisk mångfald är definierat i Konventionen om biologisk mångfald. Med biologisk mångfald avses enligt konventionen variationsrikedomen bland levande organismer av alla ursprung, inklusive från bl.a. landbaserade, marina och andra akvatiska ekosystem och de ekologiska komplex i vilka dessa organismer ingår; detta innefattar mångfald inom arter, mellan arter och av ekosystem. Konventionen innehåller även definitioner av andra närliggande begrepp.

⁴³ Uppräkningen är inte uttömmande, se artikel 1 i grundförordningen. Närmare beskrivning av grundförordningen finns i avsnitt 5.5.1.

- Den gemensamma fiskeripolitiken ska genomföra en ekosystemansats i fiskeriförvaltningen, för att säkerställa att fiskeverksamhetens negativa inverkan på de marina ekosystemen minimeras, och ska sträva efter att säkerställa att fiske och vattenbruk inte leder till en försämring av den marina miljö.

I artikel 2 i grundförordningen anges vidare ett flertal mål som den gemensamma fiskeripolitiken särskilt ska bidra till, bl.a. att den gemensamma fiskeripolitiken ska vara förenlig med unionens miljölagstiftning, särskilt med målet att uppnå en god miljöstatus senast år 2020 i enlighet med artikel 1.1 i havsmiljödirektivet, samt med unionens övriga politik.⁴⁴

När det gäller avgränsningen av tillämpningsområdet för den nationella regleringen i fiskelagen, som faller utanför tillämpningsområdet för den gemensamma fiskeripolitiken, finns inga tydliga bestämmelser i fiskelagen.⁴⁵ I lagstiftningen finns bl.a. regler om skydd av arter, när uttagen får ske och vilka metoder som är tillåtna, vilka kan överlappa reglerna i miljölagstiftningen. Från miljösynpunkt är fiskelagstiftningen dock begränsad på det sättet att den i huvudsak endast reglerar fångst, däremot inte annat som mer indirekt hotar fiskarters bestånd.⁴⁶ Fiskelagen innehåller bl.a. reglering om att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter för *fiskevården* och *fiskets bedrivande* som förbjuder eller begränsar

- fisket med avseende på vilken fisk som får fångas,
- användningen av fiskefartyg, fiskemetoder eller fiskeredskap, och
- fiske inom vissa områden eller för vissa ändamål.⁴⁷

Av regleringen i fiskeförordningen framgår vidare att Havs- och vattenmyndigheten får meddela de ovan nämnda föreskrifterna. Bemyndigandet är dock begränsat på så sätt att myndigheten endast

⁴⁴ Artikel 2.5 (j) i grundförordningen. Utredningen noterar i detta sammanhang att havsmiljödirektivet i svensk rätt har genomförts genom regleringen om miljökvalitetsnormer i 5 kap. miljöbalken, och havsmiljöförordningen (2010:1341), som i sin tur kompletteras av Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2012:18) om vad som kännetecknar god miljöstatus samt miljökvalitetsnormer med indikatorer för Nordsjön och Östersjön.

⁴⁵ De nuvarande bestämmelserna om lagen tillämpningsområde redogör vi för tidigare i detta avsnitt.

⁴⁶ Michanek & Zetterberg (2021), s. 571.

⁴⁷ Detta framgår av 19 § fiskelagen, notera att uppräkningslistan i texten inte är uttömmande.

får meddela föreskrifter för andra vatten än havet och vattnet längs kusterna och Vätern, Vättern, Mälaren, och Hjälmaren samt Storsjön i Jämtland till första definitiva vandringshindret, för att skydda särskilt hotade arter eller stammar av nationellt intresse.⁴⁸ Fiskelagen innehåller även reglering om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till *naturvårdens intressen*. Dessa föreskrifter får dock inte vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras.⁴⁹ Även denna bestämmelse kompletteras av regleringen i fiskeförordningen, enligt vilken Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om sådan hänsyn.⁵⁰

Relevant i sammanhanget är att fiskelagen i sin tur är avgränsad gentemot lagen om fiskevårdsområden, som också tangerar tillämpningsområdet för miljöbalken. I lagen om fiskevårdsområden regleras möjligheterna att lägga samman sådana fisken som bedrivs i enskilt vatten med stöd av enskild fiskerätt i ett fiskevårdsområde, och bilda en fiskevårdsområdesförening för fiskerättsägarna.⁵¹ Med fiskevård avses i det sammanhanget åtgärder till skydd och stöd för fisk samt vattenlevande blöt- och kräftdjur.⁵² I lagen regleras att det av en fiskevårdsområdesförenings stadgar ska framgå bl.a. hur fisket ska utnyttjas och hur fiskevården ska bedrivas inom området.⁵³ Dessa delar av stadgarna ska fastställas av länsstyrelsen.⁵⁴

⁴⁸ 2 kap. 7 § fiskeförordningen.

⁴⁹ 20 § fiskelagen.

⁵⁰ 2 kap. 12 § fiskeförordningen.

⁵¹ 1 § lagen (1981:533) om fiskevårdsområden.

⁵² 1 § andra stycket lagen om fiskevårdsområden.

⁵³ 16 § lagen om fiskevårdsområden. Förhållandet mellan fiskelagen och lagen om fiskevårdsområden går vi in på senare i avsnittet.

⁵⁴ 3 § lagen om fiskevårdsområden. Även ändringar av dessa delar behöver godkännas av länsstyrelsen, se 17 § lagen om fiskevårdsområden.

Miljöbalkens och fiskelagens bestämmelser är som utgångspunkt parallellt tillämpliga men vissa miljöbestämmelser ska enligt den nuvarande regleringen ha företräde framför bestämmelserna i fiskelagstiftningen

Miljöbalken innehåller en särskild bestämmelse som reglerar förhållandet mellan miljöbalken och annan lagstiftning. I 1 kap. 3 § i balken anges att i fråga om verksamhet som kan orsaka skada eller olägenhet för människors hälsa, miljön eller andra intressen som skyddas enligt miljöbalken, tillämpas utöver balken även bestämmelser i annan lag. Utgångspunkten är alltså att miljöbalken och annan lagstiftning, så kallad sektorslagstiftning, är parallellt tillämpliga.⁵⁵ Fiskelagen är en av de sektorslagar som gäller vid sidan av miljöbalken, men fiskelagen innehåller inte någon reglering om att miljöbalkens bestämmelser ska tillämpas vid prövning enligt fiskelagen, såsom gäller enligt vissa andra sektorslagar.⁵⁶ Enligt uppgifter från länsstyrelsen beaktas inte heller några av miljöbalkens bestämmelser vid myndighetens prövning enligt fiskelagstiftningen. Någon begränsning i möjligheterna att ingripa mot fiske med stöd av miljöbalkens bestämmelser har inte heller införts.⁵⁷ Den som fiskar ska därför som utgångspunkt följa reglerna i både miljöbalken och fiskelagen.⁵⁸

Av förarbetena framgår vidare att om det uppstår lagkonflikter mellan miljöbalken och sektorslagstiftningen får dessa lösas genom tillämpning av allmänna rättsgrundsatser, t.ex. att specialregel går före en mer allmänt hållen regel och att normer med högre valör tar över normer med lägre valör. Vid miljöbalkens tillkomst strävade man samtidigt efter att direkt i lagstiftningen ange vilken lag som ska vara tillämplig i situationer då man såg att konflikter kan uppkomma mellan miljöbalken och annan lag.⁵⁹ En sådan lagvalsbestämmelse finns i 3 § fiskelagen. Av denna paragraf framgår att fiskelagen inte ska tillämpas i den mån den strider mot föreskrifter som har meddelats med stöd av *7 eller 8 kap. miljöbalken*. Enligt den tidigare

⁵⁵ Förhållandet mellan miljöbalken och annan lagstiftning har bl.a. aktualiserats i rättsfallet MÖD 2019:31.

⁵⁶ Jfr prop. 1997/98:90, Del 2 s. 146. Sådan reglering finns t.ex. i väglagen. Av 3 a § väglagen framgår att vid prövning av ärenden enligt lagen tillämpas 2–4 kap. och 5 kap. 3–5 §§ miljöbalken. Jfr även uttalanden på s. 149 i samma prop.

⁵⁷ Av förarbetena framgår att om regleringen i en annan lag ska gälla framför regleringen i miljöbalken ska en bestämmelse införas som begränsar möjligheten att ingripa med stöd av miljöbalken, se prop. 1997/98:90, Del 2 s. 147 ff.

⁵⁸ Jfr uttalanden i förarbetena i prop. 1997/98:90, Del 2 s. 147 ff.

⁵⁹ Prop. 1997/98:45, Del 1 s. 190 ff.

lydelsen av 3 § fiskelagen skulle lagen inte tillämpas i den mån den stred mot föreskrifter som meddelats med stöd av *naturvårdslagen* (1964:822). Naturvårdslagen upphävdes vid miljöbalkens införande och av förarbetena till ändringen framgår att hänvisningen till 7 eller 8 kap. miljöbalken gjordes i syfte att uppnå överensstämmelse med den då gällande regleringen.⁶⁰ Vi återkommer till bestämmelser som kan meddelas med stöd av 7 och 8 kap. miljöbalken nedan.

Det finns också uttalanden om relationen mellan fiske- och miljölagstiftningen i förarbetena till 20 § fiskelagen, som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att meddela föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till *naturvårdens intressen*. Föreskrifterna får dock som utgångspunkt inte vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras. Möjligheten att meddela föreskrifter om naturvårdshänsyn var ny när fiskelagen trädde i kraft år 1994, och av förarbetena framgår att avsikten med bestämmelsen var att inom ramen för fiskelagstiftningen skapa möjligheter att skydda känslig natur och att harmoniera bestämmelserna på området med övrig lagstiftning för areella näringar.⁶¹ I förarbetena uttalas även att om det finns skäl att i beståndsbevarande syfte allmänt inskränka fisket på en plats, bör det ske med stöd av föreskrifter för fiskevården eller med stöd av naturvårdslagen.⁶² Uttalanden om regleringen i 20 § fiskelagen finns även i förarbeten från tiden efter miljöbalkens införande. Här uttalas att syftet med begränsningsregeln i paragrafen är att markera att föreskrifterna inte får innebära sådana inskränkningar i fisket att utövarna blir berättigade till ersättning. Systematiken innebär att ersättningsgrundande ingrepp som görs av naturvårdsskäl regleras i miljölagstiftningen och inte i sektorslagarna.⁶³ Utredningen noterar i sammanhanget att begreppet naturvård, som alltså infördes i fiskelagen under tiden naturvårdslagen (1964:822) var gällande, inte förekommer i miljöbalken.

Under utredningens arbete har det beslutats flera ändringar i 20 § fiskelagen. Utredningen kan konstatera att utgångspunkten numera framstår vara att regleringar som berör fisket ska införas

⁶⁰ Prop. 1997/98:90, Del 2 s. 275 f. Överväganden avseende reglering om förhållandet mellan miljöbalken och fiskelagen, vid balken införande har beskrivits i avsnitt 6.11.1.

⁶¹ Skogsvårdslagen (1979:429), lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark och rennärlagslagen (1971:437) nämndes som exempel på andra lagar med sådana regleringar.

⁶² Prop. 1992/93:232 s. 45.

⁶³ Prop. 2002/03:41 s. 14.

i fiskelagstiftningen och inte miljölagstiftningen. Vi kommer att återkomma till dessa ändringar i avsnitt 14.2.3 nedan.

Föreskrifter meddelade med stöd av 7 kap. miljöbalken

I 7 kap. miljöbalken regleras skydd av områden. Genom regleringen genomförs EU:s art- och habitatdirektiv samt fågeldirektiv, men kopplingar finns även till internationella avtal på området. Vid 2023 års slut var cirka 15 procent av Sveriges yta skyddad enligt någon av de permanenta skyddsformerna.⁶⁴ Dessa områden kan förväntas öka inom den närmsta framtiden med anledning av de internationella målen om att rättsligt skydda minst 30 procent av landytan och minst 30 procent av havet⁶⁵ och EU:s nyligen antagna förordning om restaurering av natur⁶⁶.

De områdesskydd som regleras i 7 kap. miljöbalken är av olika typer med delvis skilda syften. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, har möjlighet att meddela föreskrifter om rätten att färdas och vistas i ett område som skyddas enligt kapitlet och om ordningen i övrigt inom området, om det behövs för att tillgodose syftet med skyddet. I de fall en kommun beslutar om skydd av ett område får den meddela sådana föreskrifter.⁶⁷

Följande områdesskydd bedöms ha särskild betydelse för fiskets del:

Nationalpark (2–3 §§)

Syftet med nationalparker är att bevara större sammanhängande områden av en viss landskapstyp i dess naturliga tillstånd eller i väsentlig oförändrat skick. Genom ett beslut om nationalpark får ett område, som alltid ägs av staten, ett särskilt kvalificerat skydd.⁶⁸ Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta om in-

⁶⁴ Statistiska centralbyråns webbplats: <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/miljo/markanvandning/skyddad-natur/pong/tabell-och-diagram/formellt-skyddad-natur-sammanfattning2/>, hämtat 2024-09-17.

⁶⁵ Se avsnitt 4.5.1 om Konventionen om biologisk mångfald samt avsnitt 5.4 om EU:s strategi för biologisk mångfald 2030.

⁶⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1991 av den 24 juni 2024 om restaurering av natur och om ändring av förordning (EU) 2022/869.

⁶⁷ 7 kap. 30 § miljöbalken.

⁶⁸ Bengtsson m.fl. (2022), 7 kap. 2 § miljöbalken.

skränkningar i rätten att använda mark eller vatten inom nationalparker.⁶⁹ Föreskrifterna kan variera för varje nationalpark eftersom de är anpassade för områdets naturtyp, friluftsliv och boende i närheten som tar del av områdets ekosystemtjänster. Som huvudregel gäller att länsstyrelsen i enskilda fall, får ge dispens från de föreskrifter som är meddelade för nationalparkerna, se 5 § nationalparksförordningen. Sådan dispens får dock enligt paragrafen endast ges om det finns särskilda skäl.

I Sverige finns för närvarande 29 nationalparker, som kan omfatta både mark- och vattenområden. Sju av dessa nationalparker omfattar marina miljöer men Kosterhavets nationalpark är år 2024 Sveriges enda marina nationalpark.⁷⁰ I denna nationalpark gäller t.ex. ett förbud mot att plocka ostron.⁷¹

Naturreservat (4–6 §§)

Naturreservat kan inrättas av en länsstyrelse eller en kommun. Syftet med ett naturreservat ska vara att bevara biologisk mångfald, vårda och bevara värdefulla naturmiljöer eller tillgodose behov av områden för friluftsliv. Naturreservat är ett av de vanligaste sätten att långsiktigt skydda värdefull natur för biologisk mångfald och friluftsliv. Naturreservaten utgjorde år 2022 cirka 85 procent av all yta i Sverige som var skyddad med stöd av miljöbalken. Naturreservat består ofta av sammanhängande värdefull natur där både skog, våtmarker, öppna kulturlandskap, sjöar och vattendrag kan ingå.⁷² Det finns också marina naturreservat, som ofta omfattar både hav, stränder och öar.⁷³ I ett beslut om naturreservat ska de inskränkningar i rätten att använda mark- och vattenområden som behövs för att uppnå syftet med reservatet anges, det kan t.ex. röra sig om förbud mot viss verksamhet, såsom visst fiske.

⁶⁹ Ytterligare bestämmelser finns i nationalparksförordningen (1987:938).

⁷⁰ Havs- och vattenmyndighetens webbplats: <https://www.havochvatten.se/arter-och-livsmiljoer/atgarder-skydd-och-rapportering/skyddade-omraden/marina-skyddade-omraden/nationalparker-i-marin-miljo.html>.

⁷¹ 3 § 8 Naturvårdsverkets föreskrifter (NFS 2024:4) om Kosterhavets nationalpark. Det finns dock vissa undantag från bestämmelsen enligt 5 § i föreskrifterna.

⁷² Naturvårdsverket (2022), s. 3.

⁷³ Havs- och vattenmyndighetens webbplats: <https://www.havochvatten.se/arter-och-livsmiljoer/atgarder-skydd-och-rapportering/skyddade-omraden/marina-skyddade-omraden/marina-naturreservat.html#h-Marinanaturreservat-0>.

Länsstyrelsen eller kommunen får som huvudregel meddela dispens från föreskrifter som den meddelat för ett naturreservat om det finns särskilda skäl, se 7 kap. 7 § miljöbalken.

Biotopskyddsområde (11–11 b §§)

Små mark- eller vattenområden som är värdefulla livsmiljöer för hotade djur- eller växtarter, eller som annars är särskilt skyddsvärda, kan utgöra biotopskyddsområden.⁷⁴ Två former av skydd finns, varav det generella biotopskyddet gäller för samtliga lätt igenkännbara områden av ett visst slag, t.ex. småvatten. Den andra typen av biotopskydd gäller först efter särskilt beslut av en kommun eller en länsstyrelse och kan omfatta t.ex. naturliga vattendrag, mynningsområden vid havskust samt naturliga sjöar och andra vatten som är naturligt fisktomma.⁷⁵

Inom ett biotopskyddsområde får man inte bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd som kan skada naturmiljön, se 7 kap. 11 § andra stycket miljöbalken. Den myndighet eller kommun som beslutat om biotopskydd kan dock i enskilda fall meddela dispens från förbudet.

Djur- och växtskyddsområde (12 §)

En länsstyrelse eller kommun kan inrätta ett djur- eller växtskyddsområde om det, utöver förbud enligt 8 kap. 1 och 2 §§ miljöbalken eller enligt jakt- eller fiskelagstiftningen, behövs särskilt skydd av en växt- eller djurart inom ett område. I dag finns det cirka 1 000 djur- eller växtskyddsområden i Sverige.⁷⁶ Skyddet gäller främst markägarens eller allmänhetens rätt att uppehålla sig i området.⁷⁷ Det finns dock även möjligheter att inskränka rätten till jakt eller fiske inom området. Paragrafen har sitt ursprung i en bestämmelse som infördes i naturvårdslagen år 1974, och av förarbetena till denna framgår att avsikten var att bestämmelserna inte skulle få avsevärt försvåra på-

⁷⁴ Regeringen bemyndigas att meddela föreskrifter om biotopskyddsområden, se vidare i 7 kap. 11 § miljöbalken.

⁷⁵ Se 5–8 §§ förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. samt de bilagor som bestämmelserna hänvisar till.

⁷⁶ Lindahl, Miljöbalken (1998:808), 7 kap. 12 §.

⁷⁷ SOU 2021:51 s. 474.

gående markanvändning. Ekonomisk ersättning skulle därför inte kunna komma i fråga med anledning av bestämmelserna om djur- och växtskyddsområden.⁷⁸ Om en sådan inskränkning var aktuell kunde i stället bestämmelserna om naturreservat användas, enligt vilka det var möjligt att få ersättning.⁷⁹

Länsstyrelsen och kommunen får meddela föreskrifter om förvaltningen av djur- och växtskyddsområden. De får även meddela dispens från föreskrifter som meddelats, om det finns särskilda skäl. Sådan dispens får dock endast ges under förutsättning att det är förenligt med föreskriftens syfte.⁸⁰

Utredningen kan konstatera att den ursprungliga bestämmelsen om djur- och växtskyddsområden tillkom innan det fanns möjlighet att meddela föreskrifter av naturvårdsintresse i fiskelagstiftningen.⁸¹

Miljöskyddsområde (19–20 §§)

Ett större mark- eller vattenområde får av regeringen förklaras som ett miljöskyddsområde, om det krävs särskilda föreskrifter på grund av att området eller en del av området är utsatt för föroreningar eller på annat sätt innebär att en miljökvalitetsnorm inte följs. Föreskrifter får endast meddelas för att tillgodose syftet med området och ska alltså ta sikte på aktuell förorening eller miljökvalitetsnorm. Föreskrifterna ska bara gälla verksamheter inom området och kan avse skyddsåtgärder, begränsningar och andra försiktighetsmått som behövs för att tillgodose syftet med området. Länsstyrelsen får meddela dispens från föreskrifterna, om det finns särskilda skäl.

Vattenskyddsområde (21–22 §§)

Vattenskyddsområden får inrättas av en länsstyrelse eller kommun till skydd för en grund- eller ytvattentillgång som utnyttjas eller kan komma att utnyttjas för vattentäkt, dvs. bortledning av yt- eller grundvatten för vattenförsörjning, värmeutvinning eller bevattning.⁸²

⁷⁸ Prop. 1974:166 s. 118.

⁷⁹ Svenning, Miljöbalken (1998:808) 7 kap. 12 §, Karnov (JUNO).

⁸⁰ 9 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken.

⁸¹ Såsom nämnts tidigare infördes regleringen om naturvårdens intresse, som finns i 20 § miljöbalken, först i fiskelagen på 1990-talet.

⁸² 11 kap. 5 § miljöbalken.

Länsstyrelsen eller kommunen ska meddela föreskrifter om inskränkningar i rätten att förfoga över fastigheter inom området som behövs för att tillgodose syftet med området.

Länsstyrelsen eller kommunen får meddela dispens från föreskrifter som den har meddelat för ett vattenskyddsområde, om det finns särskilda skäl. I vissa fall kan även en kommunal nämnd ges möjlighet att meddela undantag från sådana föreskrifter.

Natura 2000 (27–29 b §§)

Natura 2000 är ett nätverk av skyddade områden i hela EU och består av naturområden med arter eller naturtyper som i ett europeiskt perspektiv är särskilt skyddsvärda.⁸³ Natura 2000-områden regleras inom EU-rätten i art- och habitatdirektivet samt fågeldirektivet. I Sverige finns drygt 4 000 olika Natura 2000-områden på en sammanlagd yta av mer än sju miljoner hektar.⁸⁴ Om en verksamhet på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett naturområde som är förtecknat enligt 7 kap. 27 § 1 eller 2 krävs tillstånd för verksamheten,⁸⁵ vilket vi återkommer till. Värt att tillägga är att bestämmelserna i balken som rör de naturområden som är förtecknade enligt 7 kap. 27 § 1 eller 2 i balken, ska tillämpas också i Sveriges ekonomiska zon.⁸⁶

Föreskrifter meddelade med stöd av 8 kap. miljöbalken

Såsom nämnts tidigare har även föreskrifter om skydd för biologisk mångfald meddelade med stöd av 8 kap. miljöbalken företrädde framför fiskelagens bestämmelser enligt den nuvarande regleringen i fiskelagen.⁸⁷ EU:s art- och habitatdirektiv har delvis genomförts genom bestämmelser i 8 kap. miljöbalken. Kapitlet innehåller inte några direkt tillämpliga materiella bestämmelser om skydd av arter utan bestämmelserna bemyndigar regeringen, eller den myndighet

⁸³ Naturvårdsverkets webbplats: <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/skyddad-natur/olika-former-av-naturskydd/natura-2000-omraden/>.

⁸⁴ Naturvårdsverkets webbplats: <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/skyddad-natur/olika-former-av-naturskydd/natura-2000-omraden/>.

⁸⁵ Se 7 kap. 28 a § miljöbalken. Värt att notera är att tillstånd inte krävs om verksamheten direkt hänger samman med eller är nödvändig för skötseln och förvaltningen av det berörda området. Se även EU-domstolens dom i mål C-683/16 om tolkningen av artikel 11 i grundförordningen.

⁸⁶ 7 kap. 32 § miljöbalken.

⁸⁷ Se 3 § fiskelagen.

som regeringen bestämmer, att ge olika föreskrifter rörande sådant skydd. Den närmare regleringen finns i artskyddsförordningen (2007:845).

Här kan nämnas att det i 8 kap. 1 § miljöbalken finns ett bemyndigande för regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om förbud att inom landet eller del av landet döda, skada, fånga eller störa vilt levande djur. Av bestämmelsen framgår dock att särskilda bestämmelser gäller om att döda eller fånga vilt levande djur av viss art, när åtgärden är att hänföra till jakt eller fiske. Regleringen i 8 kap. 2 § miljöbalken rör växter, och även beträffande dessa får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela närmare föreskrifter⁸⁸. Värt att nämna är att kapitlet också innehåller kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om invasiva arter,⁸⁹ och att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, har möjlighet att meddela flera föreskrifter som kompletterar regleringen i förordningen.⁹⁰ Här kan nämnas att signalkräfta ses som en invasiv främmande art.

Av 3 § artskyddsförordningen framgår att bestämmelser som innebär artskydd också finns i jaktlagen och fiskelagen samt i föreskrifter som meddelats med stöd av de lagarna. Här kan noteras att arter av fisk, vattenlevande blötdjur eller vattenlevande kräftdjur som omfattas av art- och habitatdirektivet kan fredas genom bestämmelser i fiskelagstiftningen, och inte miljölagstiftningen.⁹¹ De arter som detta gäller för är: tjockskalig målarmussla, sirlig skivsnäcka, flodpärlmussla och havsnejonöga. Ett ytterligare antal fiskarter omfattas av Bernkonventionens artikel 7, som omfattar skydd och reglerat nyttjande av djurarter.⁹² Artskyddsförordningens bestämmelser kan delas upp i tre huvudsakliga delar, där de två första delarna bedöms

⁸⁸ I 8 kap. 2 § miljöbalken finns följande reglering: Föreskrifter om förbud att inom landet eller del av landet ta bort, skada eller ta frö eller andra delar från vilt levande växter får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Sådana föreskrifter får meddelas, om det finns risk för att en vilt levande växtart kan komma att försvinna eller utsättas för plundring eller om det krävs för att uppfylla Sveriges internationella åtaganden om skydd av en sådan art.

⁸⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014 av den 22 oktober 2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter.

⁹⁰ Se 8 kap. 3 och 4 §§ miljöbalken. Kompletterande bestämmelser finns i förordningen (2018:1939) om invasiva främmande arter.

⁹¹ I 4 a och 5 §§ artskyddsförordningen finns uttryckliga bestämmelser om att förbuden i paragraferna inte gäller vid fiske, och att i fråga om fiske finns bestämmelser med motsvarande innebörd i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen.

⁹² SOU 2021:51 s. 490.

beröra fisket.⁹³ Den första delen i förordningen rör fridlysning och genomför bl.a. bestämmelserna om fridlysning i art- och habitatdirektivet. Den andra delen rör kommersiella aktiviteter och har sin grund i CITES-konventionen och motsvarande regelverk inom EU, men innehåller också reglering om kommersiella aktiviteter med fridlysta arter.

Miljöbalkens allmänna hänsynsregler bör kunna medföra att hårdare krav i vissa fall ställs på fisket än vad som följer av fiskelagstiftningen

I enlighet med huvudregeln om parallellt tillämpliga lagstiftningar ska alltså de allmänna hänsynsreglerna m.m. i 2 kap. miljöbalken, om de bedöms tillämpliga enligt vad vi redogör för nedan, gälla även för fiske enligt den nuvarande regleringen.⁹⁴ Dessa bestämmelser kan i vissa fall ställa mer långtgående krav än fiskelagstiftningen.⁹⁵ I korthet kan följande sägas om regleringen i kapitlet. Enligt den inledande paragrafen är alla som bedriver eller avser bedriva en *verksamhet* eller vidta en *åtgärd* skyldiga att visa att de förpliktelser som följer av kapitlet iakttas.⁹⁶ I fråga om åtgärder är det dock endast åtgärder som inte är av *försumbar betydelse* i det enskilda fallet, som omfattas av kapitlet.⁹⁷ Av förarbetena framgår att med åtgärder av försumbar betydelse avses åtgärder som i det enskilda fallet saknar eller endast har marginell betydelse för miljön, och som med hänsyn till sin karaktär inte rimligen bör omfattas av bindande hänsynsregler. Det framgår även att det framför allt är åtgärder som vidtas av enskilda som kan utgöra åtgärder av försumbar betydelse, där en korrekt miljökonsekvensanalys svårigen kan göras. Som exempel nämns val av bostad och semestersysselsättning.⁹⁸ Enligt utredning-

⁹³ Närmare beskrivningar av artskyddsförordningen finns i SOU 2021:51 s. 482 ff.

⁹⁴ Bestämmelserna i 2 kap. miljöbalken har vi beskrivit närmare i avsnitt 6.2.3 i utredningens delbetänkande, SOU 2023:74 s. 174–187.

⁹⁵ Michanek & Zetterberg (2021), s. 581.

⁹⁶ I 2 kap. 1 § första stycket miljöbalken regleras att när frågor prövas om tillåtlighet, tillstånd, godkännande och dispens och när sådana villkor prövas som inte avser ersättning samt vid tillsyn enligt denna balk är alla som bedriver eller avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skyldiga att visa att de förpliktelser som följer av detta kapitel iakttas. Detta gäller även den som har bedrivit verksamhet som kan antas ha orsakat skada eller olägenhet för miljön. Av denna reglering framgår den s.k. *bevisbörderegeln*.

⁹⁷ Även sådana åtgärder kan, särskilt om de bedrivs i stor utsträckning dock ha påverkan på miljön. Sådan påverkan kan hanteras genom bestämmelser om miljökvalitetsnormer.

⁹⁸ Prop. 1997/98:45, Del 2 s. 13.

ens bedömning bör i vart fall visst fritidsfiske kunna ses som åtgärder av försumbar betydelse i det enskilda fallet, och därför inte omfattas av kraven i 2 kap. miljöbalken. Yrkesmässigt fiske bör däremot ses som en sådan verksamhet som omfattas av de allmänna hänsynsreglerna.

När det kommer till de materiella kraven som följer av 2 kap. miljöbalken kan följande nämnas. Den som fiskar eller planerar att fiska ska skaffa sig den kunskap som behövs med hänsyn till fiskets art och omfattning, för att skydda miljön mot skada eller olägenhet⁹⁹. Den ska också utföra de skyddsåtgärder, iaktta de begränsningar och vidta de försiktighetsmått i övrigt som behövs för att förebygga, hindra eller motverka att fisket medför skada eller olägenhet för miljön. I samma syfte ska den som fiskar yrkesmässigt använda bästa möjliga teknik, vilket t.ex. kan medföra att vissa fiskeredskap och fiskemetoder ska användas.¹⁰⁰ Försiktighetsmått ska vidtas så snart det finns skäl att anta att en verksamhet eller åtgärd kan medföra skada eller olägenhet för bl.a. miljön.¹⁰¹ Platsen för fisket ska vidare vara lämplig med hänsyn till att ändamålet med fisket ska kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för miljön.¹⁰²

De ovan nämnda kraven gäller som utgångspunkt i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla dem.¹⁰³ Det innebär alltså att en avvägning ska göras mellan miljöhänsyn och andra hänsyn när kraven på fisket ska bedömas. I förarbetena uttrycks att kostnaden för att uppfylla hänsynsreglerna ska vara motiverad från miljösynpunkt, vilket innebär att proportionen mellan den nytta som skyddsåtgärden eller försiktighetsmåttet medför inte får vara orimligt med hänsyn till den kostnad åtgärden föranleder.¹⁰⁴ Från denna huvudregel finns ett viktigt undantag; högre krav ska ställas när det är motiverat utifrån bestämmelser om miljökvalitetsnormer.¹⁰⁵ För fiskets del är otvivelaktigt miljökvalitetsnormerna för vatten av störst intresse. Dessa regleras i 5 kap. 4 § miljöbalken. Av den bestämmelsen

⁹⁹ 2 kap. 2 § miljöbalken, det s.k. kunskapskravet.

¹⁰⁰ 2 kap. 3 § första stycket miljöbalken. Här framgår krav på *försiktighetsmått* och kravet på *bästa möjliga teknik*.

¹⁰¹ 2 kap. 3 § andra stycket miljöbalken. Här framgår den s.k. *försiktighetsregeln*.

¹⁰² 2 kap. 6 § första stycket miljöbalken, det s.k. *lokaliseringskravet*.

¹⁰³ 2 kap. 7 § första stycket miljöbalken, den s.k. *skälighetsregeln*.

¹⁰⁴ Prop. 1997/98:45, Del 2 s. 25.

¹⁰⁵ 2 kap. 7 § andra stycket miljöbalken. När det gäller formuleringen i det nämnda stycket så avviker den från övriga formuleringar i kapitlet. Trots att det inte nämns uttryckligen i lagtexten får myndigheterna anses ha bevisbördan för att hårdare krav enligt det andra stycket ska ställas, se prop. 2009/10:184 s. 73.

framgår bl.a. att en myndighet inte får tillåta att en verksamhet eller en åtgärd påbörjas eller ändras om det, trots åtgärder för att minska föroreningar eller störningar från andra verksamheter ger upphov till en sådan ökad förorening eller störning som innebär att vattenmiljön försämras på ett otillåtet sätt eller som har sådan betydelse att det äventyrar möjligheten att uppnå den status eller potential som vattnet ska ha enligt en miljökvalitetsnorm. Bestämmelsen är inte endast tillämplig vid förhandsprövningar enligt balken utan även vid tillsyn.¹⁰⁶ Det så kallade ”icke-försämringskravet” som framgår av 5 kap. 4 § första stycket miljöbalken har dock endast bedömts gälla i förhållande till miljökvalitetsnormer som har sitt ursprung i ramvattendirektivet.¹⁰⁷ Miljökvalitetsnormerna för havsmiljön och som har sitt ursprung i havsmiljödirektivet, har alltså inte ansetts omfattas av detta krav.¹⁰⁸

När det gäller ytvattenförekomster, för vilka det finns reglering i ramvattendirektivet, har EU-domstolen uttalat att det föreligger en försämring så fort statusen hos minst en av de ekologiska kvalitetsfaktorerna blir försämrad med en klass, även om denna försämring inte leder till en försämring av klassificeringen av ytvattenförekomsten som helhet.¹⁰⁹ I fråga om miljökvalitetsnormer för ytvatten ska följande biologiska kvalitetsfaktorer för sjöar och vattendrag beaktas:

- växtplankton i sjöar,
- makrofyter i sjöar,
- kiselalger i sjöar och vattendrag,
- bottenfauna i sjöar,
- bottenfauna i vattendrag,
- fisk i sjöar, och
- fisk i vattendrag.¹¹⁰

¹⁰⁶ Prop. 2017/18:243 s. 191.

¹⁰⁷ SOU 2020:83 s. 455.

¹⁰⁸ Ibid.

¹⁰⁹ EU-domstolens dom den 1 juli 2015 i mål C-461/13, den så kallade Weserdomen.

¹¹⁰ De biologiska bedömningsgrunderna framgår av bilaga 1 till Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (2019:25) om klassificering och miljökvalitetsnormer avseende ytvatten.

I vissa fall bör fiskeverksamhet enligt den nuvarande regleringen behöva förprövas enligt bestämmelserna i miljöbalken

Inget fiske är generellt tillståndspliktigt enligt miljöbalken, men prövning bör kunna komma i fråga i vissa situationer.¹¹¹ T.ex. är det möjligt att det i föreskrifter för de skyddade områdena som beskrivits ovan finns krav på tillstånd för att få bedriva en viss typ av fiske. Förprovning kan också aktualiseras enligt andra bestämmelser i balken.¹¹²

Bestämmelserna om Natura 2000-tillstånd

Såsom nämnts tidigare i texten krävs s.k. Natura 2000-tillstånd för en verksamhet som på ett betydande sätt kan påverka miljön i ett Natura 2000-område som är förtecknat enligt 7 kap. 27 § 1 eller 2 miljöbalken.¹¹³ Värt att tillägga är att bestämmelserna i balken som rör de naturområden som är förtecknade enligt 7 kap. 27 § 1 eller 2 i balken, ska tillämpas också i Sveriges ekonomiska zon.¹¹⁴

Havs- och vattenmyndigheten arbetar för att regleringen av fiske ska vara utformad så att tillståndsprövningar enligt bestämmelserna om Natura 2000-områden inte ska behövas för fiske i havet.¹¹⁵ Utredningen känner bara till att tillståndsprövning har förekommit beträffande fiske av läppfisk inom Natura 2000-områden på västkusten.¹¹⁶

¹¹¹ Christiernsson & Michanek (2016), s. 17.

¹¹² Med begreppet förprovning avses i detta betänkande prövning inom ramen för ett tillstånds- eller anmälningsförfarande, se bl.a. rättsfallet MÖD 2013:7 angående Mark- och miljööverdomstolens användning av begreppet förprovning.

¹¹³ Se 7 kap. 28 a § miljöbalken. Värt att notera är att tillstånd inte krävs om verksamheten direkt hänger samman med eller är nödvändig för skötseln och förvaltningen av det berörda området.

¹¹⁴ 7 kap 32 § miljöbalken.

¹¹⁵ Regeringens lagrådsremiss, Naturvårdshänsyn vid fiske i havet för att skydda Natura 2000-områden, s. 23.

¹¹⁶ Länsstyrelsens i Västra Götalands län beslut den 23 maj 2014 i ärendenummer 521-17087-2014, 521-17911-2014, 521-16948-2014, 521-16949-2014, 521-17139-2014, 521-17916-2014, 521-6951-2014, 521-16954-2014, 521-17138-2014, 521-17915-2014, 521-17141-2014, 521-17917-2014, 521-17908-2014, 521-17085-2014, 521-17369-2014, 521-17919-2014, 521-16927-2014, 521-16929-2014, 521-16917-2014, 521-16918-2014, 521-16936-2014, 521-16940-2014, 521-16933-2014, 521-16934-2014, 521-16920-2014, 521-16923-2014, 521-16939-2014 och 521-16941-2014.

Bestämmelserna om miljöfarlig verksamhet

I 9 kap. miljöbalken finns regler om miljöfarlig verksamhet¹¹⁷, vilka kompletteras av bestämmelser i miljöprövningsförordningen. Tillsynsmyndigheten kan förelägga en verksamhetsutövare som bedriver en miljöfarlig verksamhet som medför risk för betydande föroreningar eller andra betydande olägenheter för människors hälsa eller miljön, och som inte är en tillståndspliktig miljöfarlig verksamhet enligt de föreskrifter som meddelats med stöd av 9 kap. 6 § miljöbalken, att söka tillstånd för verksamheten.¹¹⁸

Bestämmelserna om vattenverksamhet

Enligt utredningens uppfattning bör även bestämmelserna om vattenverksamhet kunna aktualiseras vid fiske. Med vattenverksamhet avses bl.a. uppförande av en anläggning i ett vattenområde.¹¹⁹ Enligt utredningens uppfattning bör uppförandet av fasta fiskeredskap¹²⁰ i vart fall i vissa fall kunna ses som uppförande av en anläggning enligt bestämmelserna om vattenverksamhet.¹²¹ Huvudregeln är att tillstånd krävs för all typ av vattenverksamhet.¹²² Från denna huvudregel finns flera undantag, bl.a. att det räcker med en anmälan till tillsynsmyndigheten vid:

¹¹⁷ Enligt 9 kap. 1 § miljöbalken avses med miljöfarlig verksamhet:

1. utsläpp av avloppsvatten, fasta ämnen eller gas från mark, byggnader eller anläggningar i mark, vattenområden eller grundvatten,

2. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för människors hälsa eller miljön genom annat utsläpp än det som avses i första punkten eller genom förorening av mark, luft, vattenområde, eller grundvatten, eller

3. användning av mark, byggnader eller anläggningar på ett sätt som kan medföra olägenhet för omgivningen genom buller, skakningar, ljus, joniserande eller icke-joniserande strålning eller annat liknande. Christiernsson & Michnek (2016), s. 17 f, behandlar frågan om fiske kan ses som miljöfarlig verksamhet.

¹¹⁸ Se 9 kap. 6 a § miljöbalken.

¹¹⁹ 11 kap. 3 § miljöbalken.

¹²⁰ Av 7 § fiskelagen framgår att med fast redskap menas fiskebyggnad eller fiskeredskap med ledarm om fiskeredskapet är fastsatt vid botten eller stranden och avser stå kvar mer än två dygn i följd.

¹²¹ Av förarbetena till bestämmelsen framgår att den aktuella bestämmelsen som rör uppförande av en anläggning, avser vattenverksamhet i ytvatten. Enligt förarbetena är sådan vattenverksamhet till att börja med byggande och andra arbeten i vatten. Vanligt förekommande är uppförande av dammar, vägbankar, bropelare, bryggor och pirar. Även kabeldragning och anläggande av flytbryggor brukar anses omfattat av definitionen. Det anges uttryckligen att även ändring, lagning och utrivning av nämnda anläggningar utgör vattenverksamhet, se prop. 1997/98:45, Del 2 s. 126.

¹²² Se 11 kap. 9 § miljöbalken.

- uppförande av en anläggning i ett vattendrag om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattendraget uppgår till högst 500 kvadratmeter, och
- uppförande av en anläggning i ett annat vattenområde än ett vattendrag om den bottenyta som verksamheten omfattar i vattenområdet uppgår till högst 3 000 kvadratmeter.¹²³

Skulle det vara uppenbart att varken allmänna eller enskilda intressen skadas genom vattenverksamhetens inverkan på vattenförhållandena krävs dock varken tillstånd eller anmälan.¹²⁴ När det gäller inverkan på vattenförhållandena avses bl.a. inverkan på ett vattenområdes användning för båttrafik.¹²⁵

Utredningen känner dock inte till att uppförandet av något fast redskap har anmälts eller tillståndsprövats enligt bestämmelserna om vattenverksamhet. Vi återkommer till detta i kapitel 10.

Värt att notera är att det i miljöbalken finns särskilda bestämmelser om vattenverksamhet som kopplar till fiske. Av 11 kap. 8 § första stycket miljöbalken framgår att den som vill bedriva en vattenverksamhet som kan skada fisket är skyldig att utan ersättning vidta och för framtiden underhålla behövliga anordningar för fiskens framkomst eller fiskets bestånd, släppa fram vatten för ändamålet samt iakttä de villkor eller förelägganden i övrigt som på grund av verksamheten kan behövas till skydd för fisket i det vatten som berörs av vattenverksamheten eller i angränsande vattenområde.¹²⁶ I 28 kap. 13 § miljöbalken framgår vidare att förbud mot fiske inom ett visst område får meddelas i samband med beslut om anordningar för att främja fisket eller för att förebygga skador på fisket. Bestämmelsen kopplar i sin tur till regleringen enligt 31 kap. 16 § miljöbalken, enligt vilken ersättning ska betalas för skada till följd av sådant förbud mot fiske.

¹²³ 19 § förordningen (1998:1388) om vattenverksamheter.

¹²⁴ Fiskaren står risken om någon anmälan/tillstånd inte görs/söks och har bevisbördan för att undantagsregeln är tillämplig, se Bengtsson m.fl., (2022), 11 kap. 12 § miljöbalken.

¹²⁵ Bengtsson m.fl. (2022), 11 kap. 13 § miljöbalken.

¹²⁶ Av paragrafen framgår vidare att om nyttan av en ifrågasatt anordning eller ett villkor eller ett föreläggande inte skäligen kan anses motsvara den kostnad som verksamhetsutövaren därigenom skulle förorsakas, kan verksamhetsutövaren befrias från en sådan skyldighet. Det framgår vidare att vad som i paragrafen sägs om fisk även ska gälla vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräftdjur. Paragrafen innehåller slutligen en upplysningsparagraf om att bestämmelser om särskilda fiskeavgifter som får bestämmas i stället för att det meddelas villkor eller förelägganden enligt första stycket finns i 6 kap. 5 § lagen (1998:812) med särskilda bestämmelser om vattenverksamhet.

Bestämmelserna om samråd vid ändring av naturmiljön enligt 12 kap. 6 § miljöbalken

Av 12 kap. 6 § första stycket miljöbalken framgår att om en verksamhet, som inte omfattas av tillstånds- eller anmälningsplikt enligt andra bestämmelser i balken kan komma att väsentligt ändra naturmiljön ska anmälan om samråd göras hos den myndighet som utövar tillsyn enligt 26 kap. eller bestämmelser som har meddelats med stöd av samma kapitel.¹²⁷

Enligt förarbetena har samrådsparagrafen bedömts ha en viktig funktion som komplement till regler om tillståndsplikt.¹²⁸ I förarbetena nämns exempel på verksamheter som det kan vara motiverat att anmäla för samråd. Dessa är större schaktningar och dräneringar, upptagande av ledningsgator, förvandling av åkermark till skogsmark, skydds- och kompensationsdikning, uppförande av radio- och telemaster samt tippning av schakt- och rivningsmassor. Utredningen känner dock inte till att det gjorts någon anmälan om samråd enligt paragrafen kopplat till fiske.¹²⁹

9.9.3 Skälen till utredningens förslag

Utredningen kan konstatera att fiske- och miljölagstiftningarna har överlappande tillämpningsområden, men att man i tidigare förarbeten inte närmare analyserat och motiverat utformningen av den nuvarande lagvalsbestämmelsen i 3 § fiskelagen. Enligt nuvarande reglering ska fiskelagen inte tillämpas om den strider mot föreskrifter som meddelats med stöd av 7 och 8 kap. miljöbalken. Enligt utredningens bedömning är det i praktiken främst föreskrifter som kan meddelas med stöd av 7 kap. miljöbalken, som kan ha företräde framför fiskelagens bestämmelser. EU-rätten påverkar dock förutsättningarna att tillämpa

¹²⁷ Paragrafen innehåller vidare ytterligare bestämmelser, bl.a. om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att det inom landet eller en del av landet alltid skall göras en anmälan för samråd i fråga om särskilda slag av verksamheter eller åtgärder som kan medföra skada på naturmiljön. Paragrafen innehåller även en bestämmelse om att den myndighet som avses i första stycket får förelägga den anmälningskyldige att vidta de åtgärder som behövs för att begränsa eller motverka skada på naturmiljön. Om sådana åtgärder inte är tillräckliga och det är nödvändigt för skyddet av naturmiljön, får myndigheten förbjuda verksamheten. Bestämmelser om rätt till ersättning vid ett sådant föreläggande eller förbud finns i 31 kap. miljöbalken.

¹²⁸ Prop. 1997/98:45, Del 2 s. 150.

¹²⁹ Christiernsson och Michanek för resonemang om att samrådsregeln i ett flertal situationer borde kunna aktualiseras för fiske, se Christiernsson & Michanek (2016), s. 18.

nationell miljölagstiftning på fisket.¹³⁰ Enligt utredningens uppfattning bör frågor om förhållandet mellan fiske- och miljölagstiftningen utredas närmare, i syfte att skapa klarhet för de enskilda som omfattas av fiskelagstiftningen i fråga om vilka bestämmelser som är tillämpbara, men även för de myndigheter som utövar tillsyn över fisket. Utredningen har dock inte något särskilt uppdrag att närmare analysera förhållandet mellan lagstiftningarna och föreslå ändringar i denna del, mot denna bakgrund bedömer utredningen att den moderniserade fiskelagen även fortsättningsvis ska innehålla en lagvalsbestämmelse i förhållande till miljöbalkens bestämmelser. Den moderniserade fiskelagen ska inte tillämpas i den mån den strider mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 eller 8 kap. miljöbalken. Lagen ska fortsättningsvis också innehålla en upplysning om att tillstånd krävs för vissa verksamheter och åtgärder och att dessa bestämmelser finns i 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken.

Utredningen noterar avslutningsvis att även en eventuell inskränkning i möjligheterna att tillämpa miljöbalken på fiske faller utanför utredningens uppdrag.¹³¹

9.10 Lagen ska endast innehålla vissa ord och uttryck som definieras i nuvarande fiskelagstiftning

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla bestämmelser om ord och uttryck som används i lagen. Flera ord och uttryck ska ha samma betydelse som i EU:s förordningar inom den gemensamma fiskeripolitiken. Vissa av de definierade begreppen i den nuvarande nationella lagstiftningen ska dock även fortsättningsvis ha samma betydelse som i dag.

Den föreslagna regleringen saknar delvis motsvarighet i den nu gällande fiskelagstiftningen.

¹³⁰ Här kan noteras att det i lagrådsremissen som beslutades den 29 augusti 2024, Naturvårdshänsyn vid fiske i havet för att skydda Natura 2000-områden, redogörs för medlemsstaternas möjligheter att tillämpa nationell miljölagstiftning på fiske när Natura 2000-områden berörs.

¹³¹ Utredningen noterar att regeringen avser se över Havs- och vattenmyndighetens ansvar för ett samordnat genomförande av EU:s miljölagstiftning och EU:s gemensamma fiskeripolitik, se prop. 2023/24:15 s. 50.

9.10.1 Som utgångspunkt ska begreppen i lagen ha samma betydelse som i EU:s förordningar

I avsnitt 8.3.2 under rubriken ”Språket i en moderniserad fiskelagstiftning” har utredningen redogjort för sin uppfattning att ord och uttryck som används i den moderniserade fiskelagstiftningen som utgångspunkt bör vara anpassade till de som förekommer i EU:s rättsakter inom området.

Den nu gällande fiskelagen innehåller reglering om vad som avses med begreppen *fisk*, *fiske* och utöver det *fasta* respektive *rörliga redskap*. Även begreppet *handredskap*, som är en typ av rörligt redskap, definieras. Nedan går vi in på utredningens överväganden avseende fortsatt användning och eventuell innebörd av dessa ord och uttryck. I fiskelagen finns också bestämmelser om vilken betydelse olika begrepp ska ha i Torneälvens fiskeområde, vi återkommer till detta i kapitel 13. Vi kommer också att återkomma till nya begrepp som vi föreslår ska definieras i den moderniserade fiskelagstiftningen i samband med att vi redogör för utredningens förslag till materiella bestämmelser där dessa uttryck används, i de fall det bedöms finnas behov av det.

9.10.2 I den moderniserade fiskelagen ska begreppen fasta och rörliga redskap även fortsättningsvis användas

Förslag: I den moderniserade fiskelagen ska begreppen fasta och rörliga redskap även fortsättningsvis användas.

Bakgrunden till utredningens förslag

I fiskelagen görs det i dag skillnad mellan fasta respektive rörliga redskap. Begreppet *fast redskap* definieras som fiskebyggnad¹³² och fiskeredskap med ledarm, om redskapet är fastsatt vid botten eller stranden och avses stå kvar i mer än två dygn i följd.¹³³ Av fiskelagen framgår vidare att med *rörligt redskap* avses ett fiskeredskap som inte är ett fast redskap.¹³⁴ Uppdelningen av redskap i fasta respektive rör-

¹³² Se SOU 1947:47 s. 86 angående begreppet fiskebyggnad.

¹³³ 7 § första stycket fiskelagen.

¹³⁴ 7 § andra stycket fiskelagen.

liga redskap har funnits i lagstiftningen sedan 1896 års lag om rätt till fiske.¹³⁵ Den nämnda lagen innehöll ett krav på lov eller tillstånd för att få använda fasta redskap i sådana vattenområden som inte omfattades av strandägarens rätt.¹³⁶ Definitionen av vad som är att anse som ett fast redskap har dock kommit att modifieras över tid.¹³⁷ I förarbetena till den nu gällande fiskelagen anges att innebörden av begreppen fasta och rörliga redskap, inte överensstämmer med vad flertalet svenskar skulle hänföra till fasta respektive rörliga redskap, men att begreppen är inarbetade hos många fiskare. Men hänsyn till det och till att uppdelningen mellan de olika redskapstyperna användes när rätten till fiske i vissa vatten reglerades, ansåg man att det vid fiskelagstiftningens revidering under början av 1990-talet saknades skäl att ändra indelningsgrunden.¹³⁸ Här ska tilläggas att det inte gjordes några större materiella ändringar i bestämmelserna om rätt till fiske i enskilt vatten när fiskelagen infördes. Bestämmelserna fördes i stället i princip oförändrade över till fiskelagen från 1950 års lag om rätt till fiske.

Den uppdelning som i dag finns mellan olika typer av fiskeredskap infördes alltså samtidigt som fiskeflottorna motoriserades.¹³⁹ Fiskeredskapen och fiskemetoderna har utvecklat sedan dess. Numera brukar man dela upp redskap i aktiva respektive passiva redskap. *Passiva redskap* kan beskrivas som redskap som man sätter ut eller placerar så att den vattenlevande organismen på ett eller annat sätt fastnar eller kvarhålls i redskapet. Drivgarn och ryssjor kan nämnas som exempel på sådana redskap. Med *aktiva redskap* avses redskap som vanligen dras genom vattnet och därigenom fångar organismen. Landvad och trål kan nämnas som exempel på aktiva redskap.¹⁴⁰ Regleringen inom EU:s gemensamma fiskeripolitik bygger på en uppdelning av aktiva och passiva redskap, och begreppen fasta och rörliga redskap förekommer normalt sett inte där enligt vad utred-

¹³⁵ SOU 1947:47 s. 79.

¹³⁶ 1 och 2 §§ 1896 års lag om rätt till fiske. Se SOU 1925:19 s. 335 ff. Regleringen är beskriven i avsnitt 3.2.2.

¹³⁷ Prop. 1992/93:232 s. 24 ff. och Ds 1992:70 s. 63 ff.

¹³⁸ Prop. 1992/93:232 s. 26.

¹³⁹ Ask & Svedäng (2019), s. 26 f.

¹⁴⁰ Fiskeriverket (2004), s. 2.

ningen känner till.¹⁴¹ I sammanhanget kan nämnas att begreppet *passiva redskap* definieras i genomförandeförordningen,¹⁴² på följande sätt:

- passiva redskap: fångstredskap som inte kräver att man aktivt rör på dem för att de ska fånga fisk, bland andra
1. nät, insnärjningsnät, grimgarn, fiskfällor,
 2. drivgarn och drivande grimgarn, vilka kan vara försedda med förankring, flöten och navigationshjälpmedel, samt
 3. långbackor, långrevar, tinor och fällor.¹⁴³

Skälen till utredningens förslag

Indelningen av redskap i fasta respektive rörliga redskap har historiska förklaringar och stor betydelse i den nuvarande regleringen om rätten till fiske i fiskelagen. Indelningen framstår dock vara föråldrad och i EU:s förordningar inom den gemensamma fiskeripolitiken utgår man i stället ifrån en indelning i aktiva respektive passiva redskap. Mot bakgrund av att regleringen av fasta och rörliga redskap kopplar till civilrättslig reglering i fiskelagstiftningen, som utredningen inte avser ändra, bör dock begreppen även användas i den moderniserade fiskelagstiftningen.

¹⁴¹ Här kan jämförelse göras med definitionen av begreppet fiskeinsats i kontrollförordningen, som kommer att träda i kraft den 10 januari 2026. Av artikel 4.1a i kontrollförordningen kommer att framgå att med *fiskeinsats* avses "verksamhet som innebär sökande efter fisk, utsättning, släpning och upptagning av aktiva fiskeredskap, utsättning och upptagning av passiva fiskeredskap, inbegripet det led då redskapen befinner sig i vattnet, samt överflyttning av eventuell fångst från redskapen och förvaringskassarna eller från en transportkasse till odlingskassar."

¹⁴² Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 404/2011 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1224/2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs.

¹⁴³ Artikel 2.6 i genomförandeförordningen.

9.10.3 Begreppet handredskap ska definieras i den moderniserade fiskelagen

Förslag: I den moderniserade fiskelagen ska det finnas en definition av begreppet handredskap som motsvarar nuvarande begrepp.

Bakgrunden till utredningens förslag

Såsom nämnts i inledningen av avsnittet innehåller fiskelagen även en definition av begreppet handredskap. Med *handredskap* avses spö, pilk och liknande rörligt redskap som är utrustat med lina och högst tio krokar.¹⁴⁴ Begreppet handredskap förekommer även i äldre lagstiftning. I 1950 års lag om rätt till fiske användes begreppet i paragrafen som reglerade det fiske som var fritt för var och en på ostkusten och i de stora sjöarna. I fråga om redskap användes skrivningen ”metspö, kastspö, pilk och liknande handredskap som är utrustat med lina och krok”. Av paragrafen framgick vidare att redskapet dock inte fick ha mer än tio krokar.¹⁴⁵ Av förarbetena till den nuvarande fiskelagen framgår att den definition av begreppet handredskap som tagits in i fiskelagen bygger på den ovan angivna regleringen i 1950 års lag om rätt till fiske.¹⁴⁶

Begreppet handredskap förekommer även i EU:s regleringar. Av den ändrade artikel 55 i kontrollförordningen som rör fritidsfiske, framgår att kommissionen genom genomförandeakter får fastställa närmare bestämmelser om märkningen av redskap som används för fritidsfiske, förutom handredskap, på ett enkelt och proportionerligt sätt.¹⁴⁷ Någon definition av begreppet handredskap förekommer dock inte i EU:s förordningar inom den gemensamma fiskeripolitiken enligt vad utredningen känner till.

¹⁴⁴ 7 § tredje stycket fiskelagen.

¹⁴⁵ 20 a § 1950 års lag om rätt till fiske.

¹⁴⁶ Prop. 1992/93:232 s. 64 f.

¹⁴⁷ Artikel 55.6 b i kontrollförordningen.

Skälen till utredningens förslag

Begreppet handredskap bör mot bakgrund av regleringen om frifiske-rätt, som vi återkommer till i bl.a. avsnitt 10.2.1, även fortsättningsvis definieras som spö, pilk och liknande rörligt redskap som är utrustat med lina och högst tio krokar. Detta begrepp är dock inte helt i överensstämmelse med definitionen av handredskap i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, se vidare i kapitel 12.

9.10.4 Begreppet fisk ska även fortsättningsvis användas som ett samlande begrepp för fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur

Förslag: I den moderniserade fiskelagen ska det finnas en definition av begreppet fisk som motsvarar nuvarande begrepp.

Bakgrunden till utredningens förslag

Såsom vi har nämnt tidigare regleras i 4 § fiskelagen att vad som sägs i lagen om *fisk* även ska gälla vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräftdjur, se avsnitt 9.6 ovan.¹⁴⁸

Skälen till utredningens förslag

Utredningen har övervägt om begreppet fisk även fortsättningsvis bör användas som ett samlande begrepp för fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur, eller om det skulle bli tydligare för de som tillämpar lagstiftningen om begreppen fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur i stället skrivs ut i de enskilda bestämmelserna. Mot bakgrund av att begreppet fisk är ett inarbetat begrepp i fiskelagstiftningen i dag, som under lång tid har avsett både fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur, är utredningen av uppfattningen att begreppet även i den moderniserade fiskelagstiftningen bör användas på det sätt som görs i dag. Att använda begreppet fisk som ett samlande begrepp bör också kunna bidra till att bestämmelserna i lagstiftningen blir enklare att läsa.

¹⁴⁸ 4 § fiskelagen.

Att begreppet fisk avser både fisk, vattenlevande kräddjur och vattenlevande blötdjur ska framgå av den moderniserade fiskelagens inledande bestämmelse om definitioner.

9.10.5 Begreppet fiske ska även användas i den moderniserade fiskelagstiftningen men definitionen ska moderniseras

Bedömning: Begreppet fiske tydliggörs genom utredningens förslag om en paragraf som avser vilka organismer som omfattas av lagens förslag om fiske.

Bakgrunden till utredningens förslag

I fiskelagen används begreppet fiske, som definieras som verksamhet som syftar till att fånga eller döda fritt levande fisk.¹⁴⁹ I förarbetena till bestämmelsen anges att skörd av alger ibland benämns som fiske men att sådan verksamhet dock faller utanför begreppet fiske i lagens mening.¹⁵⁰

Begreppet fiske används även inom EU-rätten, ofta sammansatt med något annat ord. I grundförordningen definieras t.ex. begreppet *skonsamt fiske* som användning av selektiva fiskemetoder som har en låg skadlig inverkan på de marina ekosystemen eller som kan resultera i låga bränsleutsläpp, eller både och. Enligt vad utredningen känner till definieras inte begreppet fiske inom EU-rätten. I grundförordningen definieras i stället begreppet *fiskeverksamhet* som sökande efter fisk, utsättning, utplacering, släpning och upptagning av fiskeredskap, ombordtagning av fångster, omlastning, bevarande ombord, överföring, placering i bur, gödning och landning av fisk och fiskeriprodukter.¹⁵¹ I den ändrade kontrollförordningen definieras vidare begreppet *fiskeinsats* som verksamhet som innebär sökande efter fisk, utsättning, släpning och upptagning av aktiva fiskeredskap, utsättning och upptagning av passiva fiskeredskap, inbegripet det led då redskapen befinner sig i vattnet, samt överflyttning av eventuell fångst

¹⁴⁹ 5 § fiskelagen.

¹⁵⁰ Prop. 1992/93:232 s. 63.

¹⁵¹ Artikel 4.28 i grundförordningen.

från redskapen och förvaringskassarna eller från transportkasse till odlingskassar.¹⁵²

I sammanhanget är det relevant att jämföra med hur begreppet *jakt* har definierats i jaktlagstiftningen. Av 2 § jaktlagen framgår att med jakt avses att fånga eller döda vilt och att i sådant syfte söka efter, spåra eller förfölja vilt. Till jakt räknas också att göra ingrepp i viltets bon och att ta eller förstöra fåglars ägg.

Skälen till utredningens förslag

Begreppet fiske tydliggörs genom utredningens förslag om en paragraf som avser vilka organismer som omfattas av lagens förslag om fiske. Någon särskild definition av begreppet bedöms därför inte behövas.

9.11 Förordningen ska också innehålla vissa inledande bestämmelser

Förslag: I förordningen ska det tas in inledande bestämmelser om förordningens innehåll som förtydligar att det i förordningen finns kompletterande bestämmelser till bestämmelser i EU-förordningarna inom den gemensamma fiskeripolitiken som fiskelagen kompletterar, och kompletterande bestämmelser till den moderniserade fiskelagen.

Av de inledande bestämmelserna ska det även framgå vilka kapitel som förordningen innehåller, med stöd av vilka bestämmelser som förordningen är meddelad och att ord och uttryck i förordningen har samma betydelse som i den moderniserade fiskelagen.

9.11.1 Skälen till utredningens förslag

Såsom utredningen har redogjort för i avsnitt 8.3.2 ska den moderniserade fiskeförordningens indelning i kapitel i huvudsak följa samma systematik som indelningen i den moderniserade fiskelagen.

¹⁵² Artikel 4. 1a i kontrollförordningen.

Utredningen är av uppfattningen att även den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla ett kapitel med inledande bestämmelser.¹⁵³

De inledande bestämmelserna ska innehålla reglering som tydliggör att det i förordningen finns kompletterande bestämmelser till bestämmelser i EU-förordningarna inom den gemensamma fiskeripolitiken som fiskelagen kompletterar. Det ska också framgå att förordningen även innehåller kompletterande bestämmelser till fiskelagen.

Av de inledande bestämmelserna ska det även framgå vilka kapitel som förordningen innehåller och med stöd av vilka bestämmelser som den moderniserade fiskeförordningen är meddelad. Av regleringen ska det också framgå att ord och uttryck i förordningen har samma betydelse som i den moderniserade fiskelagen.

¹⁵³ Den nuvarande fiskeförordningen innehåller en inledande paragraf om förordningens övergripande innehåll. Förordningen om överlåtbara fiskerättigheter innehåller en inledande bestämmelse som tydliggöra att förordningen kompletterar lagen om överlåtbara fiskerättigheter.

10 Förslag och bedömningar om rätt och möjligheter till fiske, grundläggande resursfördelning samt hur fiske i allmänhet får bedrivas

10.1 Inledning

I detta kapitel beskriver vi utredningens förslag och bedömningar om bestämmelser som rör rätt och möjligheter till fiske, grundläggande resursfördelning och hur fiske i allmänhet får bedrivas. I de efterföljande kapitlen kommer vi att beskriva förslag och bedömningar som särskilt rör bedrivandet av yrkesfiske och utövandet av fritidsfiske i havet respektive i sötvattensområden.

Vi kommer i inledningen av kapitlet att gå igenom den nu gällande lagstiftningen som rör rätt och möjligheter till fiske och kommer i samband med det att analysera lagstiftningen i dessa frågor. Vid denna genomgång är det bra att ha den nuvarande författningstexten tillgänglig vid läsningen.

Framställningen följer i huvudsak systematiken i författningsförslaget.

10.2 De grundläggande bestämmelserna om rätt och möjlighet till fiske

10.2.1 Bakgrund och nuvarande bestämmelser

Vi har i avsnitt 3.1 närmare beskrivit den historiska utvecklingen av både fisket och den reglering som rör fisket.¹ Av beskrivningen framgår att bestämmelser om vem som får fiska har funnits i fiskelagstiftningen under flera århundranden. I dagens lagstiftning finns bestämmelser om rätt och möjligheter till fiske i 8–18 a §§ fiskelagen, i bilagan till lagen och i övergångsbestämmelserna. Enligt utredningens uppfattning kan fiske bedrivas enligt två olika grunder i dagens lagstiftning; med stöd av fiskerätt, vilket endast gäller i enskilt vatten, eller med stöd av bestämmelserna om fritt fiske.² Utöver dessa grundläggande bestämmelser i nationell rätt om vem som får fiska, finns vissa offentlighetsrättsliga bestämmelser som begränsar möjligheterna att bedriva fiske. Regleringarna återfinns både i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och i nationell lagstiftning. Här kan som exempel nämnas kravet på fiskelicens kopplat till yrkesmässigt fiske i havet i EU-lagstiftningen³, som träffar både det fiske som bedrivs med stöd av fiskerätt och med stöd av bestämmelserna om fritt fiske. Ett annat exempel på en begränsning är de nationella redskapsbegränsningarna för fisket med rörliga redskap som inskränker det fiske som bedrivs med stöd av bestämmelserna om fritt fiske.⁴

Enskild fiskerätt i enskilt vatten

I den nuvarande fiskelagen anges att fisket i enskilt vatten tillhör fastighetsägaren.⁵ Rätt till fiske i enskilt vatten kan också finnas med stöd av övergångsbestämmelserna till fiskelagen. I dessa anges att den nya lagen inte inskränker de rättigheter som kan följa av

¹ Bestämmelserna om rätt till fiske beskrivs även i avsnitt 6.3.3.

² Av prop. 1950:60 s. 177 ff., framgår att Lagrådet gör en uppdelning i två olika ”grunder” som ger rätt eller möjlighet till fiske, vilket vi kommer att återkomma till längre ned i texten.

³ Av regleringen följer att unionsfångstfartyg får användas för yrkesmässigt nyttjande av marina biologiska resurser endast om det har en giltig fiskelicens. Se artikel 6.1 i den ändrade kontrollförordningen.

⁴ Se 9 a § fiskelagen. Vi kommer att återkomma till denna reglering i avsnitt 10.4.3 nedan.

⁵ 9 § fiskelagen. Såsom vi behandlat tidigare finns även särskilda bestämmelser om samernas rätt till fiske, vilka vi inte kommer att gå in närmare på i denna framställning.

bestämmelserna i bl.a. 5 § 1950 års lag om rätt till fiske. Den paragrafen hade följande lydelse:

5 § I enskilt vatten må, såvitt ej nedan annat stadgas, fiske bedrivas endast av jordägaren eller den som enligt avtal, urminnes hävd, dom eller skattläggning eller på annan särskild grund äger rätt därtill.

Genom att den nu gällande regleringen i fiskelagen endast anger att fisket i enskilt vatten tillhör fastighetsägaren, uppfattas rätt till fiske med stöd av avtal, urminnes hävd, dom eller skattläggning eller på annan särskild grund omfattas av regleringen i övergångsbestämmelserna. Den rätt som förelåg vid tiden för fiskelagens ikraftträdande år 1994 kan fortfarande göras gällande med stöd av regleringen i övergångsbestämmelserna.⁶ Utredningen noterar i sammanhanget att Högsta domstolen i Girjasmålet, som bl.a. rörde rätt till fiske, uttalat att rätt till fiske tidigare kunde förvärvas genom urminnes hävd,⁷ men att så inte längre är fallet.⁸ I domen anges även att den rätt som har förvärvats med stöd av urminnes hävd fortfarande kan göras gällande enligt övergångsbestämmelserna till fiskelagen.⁹

Den ovan nämnda 5 § ändrades aldrig under tiden 1950 års lag om rätt till fiske var gällande. För att förstå innebörden av regleringen behöver vi gå tillbaka till den lagens förarbeten. Av betänkandet SOU 1947:47, som låg till grund för lagstiftningen, framgår att Fiskerättskommittén föreslog att regleringen som rörde fiskerätt bl.a. skulle vara utformad på följande sätt.

8 § Fisket i enskilt fiskevatten tillkommer, i den mån ej annat lagligen gäller, den som äger vattenområdet.

27 § Är genom urminnes hävd eller genom särskilt stadgande, avtal, dom eller skattläggning eller på annat lagligt sätt annorledes än ovan i denna lag sägs bestämt om rätt till fiske i enskilt fiskevatten, skall det gälla. [...]

⁶ Utredningen noterar att det av Lagrådets yttrande framgår att vissa rättigheter enligt den nu gällande lagen om rätt till fiske ska bestå även efter den nu föreslagna fiskelagens införande. I huvudsak rör detta rättigheter som grundar sig på urminnes hävd, dom, skattläggning, avtal eller gammal sed, se prop. 1992/93:232 s. 118.

⁷ Se 5 § i 1950 års lag om rätt till fiske.

⁸ Rätt till fiske med stöd av urminnes hävd har aktualiserats i rättspraxis, bl.a. i rättsfallet NJA 1984 s. 148. I det målet förklarades en by ha rätt till fiske i en del av sjö med stöd av urminnes hävd. Rätten till fisket ansågs föreligga vid sidan av de strandägande skifteslagens fiskerätt.

⁹ NJA 2020, s. 3, p. 26.

47 § 1. Den som med besittningsrätt för obegränsad tid innehar fastighet, som tillhör kronan eller allmän inrättning, är i avseende på tillämpningen av bestämmelserna i detta kapitel att anse såsom ägare av fastigheten.

Delägare i fiskevatten är ock den, som där äger i jordeboken upptagen särskild fiskelägenhet, ävensom ägare av fastighet, till vars förmån gäller servitut innefattande rättighet till fiske i fiskevattnet, såframt servitutet tillkommit i sammanhang med laga delning av fastighet.

2. Boställshavare, som själv brukar bostället, ävensom arrendator av boställe, som är i författningsenlig ordning utarrenderat, eller av annan genom offentlig myndighet utarrenderad fast egendom är berättigad att föra talan för fiskevatten, som han i nämnda egenskap äger nyttja.

Samma befogenhet skall, om fiskerätt eljest föreligger enligt arrendavtal eller på grund av servitut som uppkommit annorledes än i sammanhang med laga delning av fastighet, tillkomma innehavare av sådan rätt, såframt ej annat förbehåll skett; dock att denne ej utan samtycke av fiskevattnets ägare må biträda ansökan om bildande av fiskevårdsområde, om ändring av fiskevårdsområdes omfattning eller om fiskevårdsområdes upplösning eller med laga verkan göra sådan anmälan som omförmäles i 46 §, ej heller deltaga i beslut, varom i 40 § första stycket och 41 § första stycket andra punkten sägs, eller angående bestämmande av särskild beräkningsgrund fördelaktighet i fiskevårdsområde eller för delägares rösträtt.

Såväl fastighetsägare som annan i denna paragraf nämnd innehavare av fiskerätt är berättigad att anföra besvär jämlikt 40 § andra stycket och 41 § andra stycket ävensom att avgiva yttrande i frågor, vilka ankomma på länsstyrelsens prövning.

Av den senare propositionen¹⁰ framgår att Lagrådet inför antagandet av 1950 års lag om rätt till fiske yttrande sig över ett lagförslag som hade sin grund i det ovan angivna betänkandet. Lagrådet ifrågasatte terminologin i förslaget när det kom till användningen av begreppen rätt till fiske, fiskerättsägare och fiskerättshavare. Lagrådet bedömde att förslaget kunde tolkas som att begreppet rätt till fiske inte endast omfattade fiskerätt i privaträttslig natur utan också den befogenhet att fiska i allmänt vatten och på andra platser som tillkommer svenska medborgare i allmänhet. Enligt Lagrådet kunde man utan större svårighet åstadkomma en enhetlig terminologi i lagtexten från den utgångspunkten att all rätt att bedriva fiske som gäller oaktat befogenheten att bedriva frifiske, benämns *enskild fiskerätt*, utan hänsyn till vilken rättsgrund den aktuella rätten grundar sig på.¹¹

¹⁰ Prop. 1950:60.

¹¹ Prop. 1950:60 s. 177 f.

Lagrådet uttalade vidare att den enskilda fiskerätten borde regleras i en och samma bestämmelse och inte uppdelat i olika paragrafer som hade föreslagits. Ett sådant stadgande skulle enligt Lagrådet kunna utformas så att fisket i enskilt vatten tillhör jordägaren eller den som eljest med stöd av särskilt stadgande, dom, avtal, urminnes hävd, skattläggning eller annan särskild grund innehar den enskilda fiskerätten.¹² Lagrådet yttrade vidare att avtal i praktiken var av stor betydelse i fråga om rätten till fiske. Detta inte minst mot bakgrund av ansvarsbestämmelserna; det borde enligt Lagrådet vara straffbart att kränka fiskerätt som upplåtits genom avtal, även om det är jordägaren själv som utför kränkningen.¹³

Den bestämmelse om enskild fiskerätt som sedan togs in i 1950 års lag om rätt till fiske hade stora likheter med den reglering som Lagrådet föreslog i sitt yttrande. Av regleringen i 2 § 1950 års lag om rätt till fiske framgick innebörden av begreppet enskild fiskerätt:

Den som äger sådan fiskerätt i enskilt vatten som sägs i 5 § (innehavare av enskild fiskerätt) må ej förvägras tillstånd att från det enskilda vattnet sträcka fast redskap vidare ut i allmänt vatten, såvitt det provas kunna ske utan men för annan fiskande.¹⁴

Av doktrin från tiden strax efter lagens införande framgår också att begreppet *enskild fiskerätt* borde tolkas omfatta den rätt som fastighetsägaren eller någon annan har enligt 5 § 1950 års lag om rätt till fiske, till skillnad från friheten att fiska utan stöd av en sådan rätt, som i dagligt tal kallas för fritt fiske eller frifiske.¹⁵

Några närmare uttalanden om skälen för att reglera rätten till fiske med stöd av avtal, urminnes hävd, dom eller skattläggning eller på annan särskild grund i övergångsbestämmelserna till fiskelagen, och inte direkt i lagen, finns inte i förarbetena till fiskelagen. Här noterar utredningen att den departementspromemoria¹⁶ som togs fram inför antagandet av fiskelagen inte innehöll något förslag om att regleringen i 5 § 1950 års lag om rätt till fiske skulle räknas upp i övergångsbestämmelsen om vilka rättigheter den nya lagen inte skulle inskränka. Samtidigt nämndes inget om fiskerätt med stöd av avtal, urminnes hävd, dom eller skattläggning eller annan särskild grund i

¹² Prop. 1950:60 s. 181.

¹³ Prop. 1950:60 s. 181.

¹⁴ Ändringar gjordes i paragrafen under den tid 1950 års lag om rätt till fiske var i kraft.

¹⁵ Romberg & Thulin, s. 86.

¹⁶ Ds 1992:70.

den föreslagna lagbestämmelsen om fiskerätt i promemorian; i denna angavs endast att fisket i enskilt vatten är förbehållet fastighetsägaren.¹⁷ Utredningen har inte kunnat se att frågan om fiskerätt med stöd av avtal, urminnes hävd, dom eller skattläggning eller annan särskild grund överhuvudtaget behandlas i promemorian. Dock behandlas möjligheten att fiska med fast redskap i allmänt vatten med stöd av avtal, urminnes hävd, dom eller skattläggning eller annan särskild grund enligt vissa bestämmelser i 1950 års lag om rätt till fiske.¹⁸ Inte heller i propositionen till fiskelagen finns det några direkta uttalanden om fiskerätt med stöd av avtal, urminnes hävd, dom eller skattläggning eller annan särskild grund. Av specialmotiveringen till 9 § första stycket fiskelagen, som reglerar att fisket i enskilda vatten tillhör fastighetsägaren, anges i huvudsak följande. Paragrafens första stycke motsvarar i huvudsak 5 § 1950 års lag om rätt till fiske. På enskilt vatten är det enligt huvudregeln fastighetsägaren som bestämmer vem som ska få fiska på hans vatten. Undantagen från denna huvudregel finns i 6–20 a §§ 1950 års lag om rätt till fiske.¹⁹ Den aktuella övergångsbestämmelsen nämns endast i Lagrådets yttrande. Där anges att vissa rättigheter enligt den nu gällande lagen om rätt till fiske ska bestå även efter den nu föreslagna fiskelagens införande. I huvudsak rör detta rättigheter som grundar sig på urminnes hävd, dom, skattläggning, avtal eller gammal sed.²⁰

En motsatsvis tolkning av bestämmelserna skulle innebära att det inte längre skulle vara möjligt att erhålla fiskerätt genom avtal, urminnes hävd, dom eller skattläggning eller annan särskild grund efter fiskelagens införande år 1994. Enligt Högsta domstolens uttalanden i Girjasmålet ska, såsom vi redogjort för ovan, regleringen avseende urminnes hävd tolkas som att fiske tidigare kunde förvärfvas genom urminnes hävd, men att så inte längre är fallet.²¹ Fiskerättsinnehavaren har dock även efter år 1994 rätt att förfoga över fiskerätten genom upplåtelse, vilket även förarbetena från tiden för fiskelagens införande ger stöd för. Även domar kan ha meddelats efter

¹⁷ I specialmotiveringen till den föreslagna bestämmelsen anges att den motsvarar i huvudsak 5 § 1950 års lag om rätt till fiske.

¹⁸ Ds 1992:70 s. 42.

¹⁹ Prop. 1992/93:232 s. 65.

²⁰ Prop. 1992/93:232 s. 118.

²¹ Den rätt som har förvärfvats med stöd av urminnes hävd kan dock fortfarande göras gällande enligt uttalandena i domen. Utredningen noterar i sammanhanget att en liknande övergångsbestämmelse tagits in i jaktlagen (1987:259). Beträffande regleringen i jaktlagen kan noteras att lagen innehåller reglering om överlåtelse och upplåtelse av jakträtt.

år 1994 om bättre rätt till fiske. Övergångsbestämmelserna bör enligt utredningens uppfattning därför inte tolkas som att man inte kan ha rätt att fiska med stöd av ett upplåtelseavtal med fiskerättsinnehavaren eller på grund av en senare meddelad dom. Utredningen noterar i sammanhanget att flera lagar inom det fastighetsrättsliga området trädde i kraft under tiden 1950 års lag om rätt till fiske var gällande, bl.a. jordabalken, fastighetsbildningslagen (1970:988) och lagen (1957:390) om fiskearrenden, och att det i dessa lagar bl.a. finns bestämmelser om upplåtelse av fiskerätt. Dessa lagar nämns överhuvudtaget inte i förarbetena till fiskelagen och det skulle inte heller ha varit möjligt att inskränka tillämpningen av dessa författningar genom övergångsbestämmelser till fiskelagen. Vi återkommer till den fastighetsrättsliga regleringen i avsnitt 10.3.1 nedan.

Utredningen har vidare noterat att begreppet *enskild fiskerätt* förekommer på flera ställen i fiskelagen²², precis som i 1950 års lag om rätt till fiske, som bestämmelserna har sitt ursprung i. Det finns ingen definition av begreppet i fiskelagen. I fiskelagen används även uttrycket *fiskerätt i enskilt vatten* på flera ställen.²³ Begreppet fiskerätt används även självständigt i paragraferna under rubriken ”bestämmelser om rätt till fiske i vissa fall”. Dessa bestämmelser reglerar vissa frågor som rör rätt till fiske när fisket är samfällt för flera fastigheter, där den fastighet som har rätt till fiske är samägd och vid jordbruksarrende.²⁴ Även dessa bestämmelser har sitt ursprung i 1950 års lag om rätt till fiske. Här kan noteras att Högsta domstolen uttalat att begreppet fiskerätt används i fiskelagen utan att någon skillnad verkar vara avsedd i förhållande till begreppet ”rätten till fiske”.²⁵ Utredningen noterar i sammanhanget att både fysiska och juridiska personer kan äga fastigheter och vara innehavare av fiskerätt i enskilt vatten. Vi kommer att återkomma till regleringen i 9 § första meningen fiskelagen om att fisket i enskilda vatten tillhör fastighetsägaren, lagens övriga bestämmelser om fiskerätt och de fastighetsrättsliga regleringarna i avsnitt 10.3 nedan.

²² Begreppet *enskild fiskerätt* används i 10, 13, 27, 37, 47–48 §§ fiskelagen.

²³ Begreppet *fiskerätt i enskilt vatten* förekommer i 11 och 29 §§ fiskelagen.

²⁴ Regleringen finns i 14–16 §§ fiskelagen, se vidare nedan under avsnitt 10.3.1.

²⁵ Se Högsta domstolens uttalanden i rättsfallet NJA 2020 s. 3, p. 25.

Fritt fiske i enskilt respektive allmänt vatten

Fritt fiske i enskilt vatten

I samma paragraf i fiskelagen som det anges att fisket i enskilt vatten tillhör fastighetsägaren, anges även att varje svensk medborgare har rätt att fiska i enskilt vatten i den omfattning och på det sätt som anges i bilagan till lagen.²⁶ Rätt till fiske för svenska medborgare brukar benämnas *frifiskerätt*. Här ska nämnas att även utländska medborgare i viss utsträckning har möjlighet att fiska i enskilt vatten, vilket vi kommer att återkomma till i avsnitt 10.5 nedan.²⁷

Även frifiskebestämmelserna har lång historisk bakgrund, och här kan nämnas att möjligheten till frifiske i det strandnära vattnet utökades genom regleringen i 1950 års lag om rätt till fiske, främst med hänsyn till yrkesfiskets intressen. Eftersom fiskerätten inskränktes för vissa fiskerättsinnehavare genom de utökade möjligheterna till frifiske infördes särskilda bestämmelser om ersättning för dessa i lagen (1950:599) om ersättning för mistad fiskerätt m.m.²⁸

Rätten till frifiske i enskilt vatten utökades år 1985 genom den frifiskereform som genomfördes. Genom ändringarna i 1950 års lag om rätt till fiske infördes ett fritt handredskapsfiske i de fem stora sjöarna och längs den södra ostkusten. Det var sedan tidigare möjligt att fiska med handredskap på övriga kuststräckor.²⁹ Enligt den dåvarande departementschefen var det naturligt att se de utökade möjligheterna till handredskapsfiske som en vidareutveckling av allemansrätten.³⁰ Samtidigt som möjligheterna till frifiske med handredskap utökades infördes lagen (1985:139) om ersättning för intrång i enskild fiskerätt. Enligt regleringen i den lagen var det möjligt för

²⁶ 9 § första stycket fiskelagen.

²⁷ 13 § fiskelagen. Regleringen har beskrivits i avsnitt 6.3.3.

²⁸ Lagen avsåg dels fiskerätt som gått förlorad när vatten som varit enskilt blev allmänt, dels fiskerätt som inskränkts till följd av frifisket.

²⁹ Här kan noteras att det inte har varit tillåtet att fiska med handredskap efter lax längs med kusten i Tierps kommun, Älvkarleby kommun och längs norrlandskusten, se bilagan till fiskelagen och prop. 1984/85:107, s. 9.

³⁰ Prop. 1984/85:107 s. 13. Här kan noteras att Lagrådet anförde att den föreslagna fiskereformen innebar en förmån för allmänheten, men att det inte som vid expropriation var fråga om att en markägares rätt frångick denne för att överföras till ett annat individualiserat rättssubjekt, se prop. 1984/85:107 s. 149 ff.

innehavaren av enskild fiskerätt att få ersättning av staten. Ersättningen avsåg endast eventuellt inkomstbortfall.³¹

Vid fiskelagens införande överfördes bestämmelserna om frifiske i enskilt vatten, som är mycket detaljerade, i huvudsak till bilagan till fiskelagen. Samtidigt moderniserades språket i bestämmelserna i viss omfattning. Enligt bestämmelserna i bilagan har svenska medborgare, utöver möjligheten till handredskapsfiske, rätt att fiska i enskilt vatten enligt följande:

1. Vid kusten i Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands och Gävleborgs län samt i Uppsala län utom Östhammars kommun är det tillåtet att fiska efter alla arter utom lax med rörliga redskap. För lax finns särskilda bestämmelser.
2. Vid kusten i Östhammars kommun i Uppsala län, vid kusten i Stockholms och Södermanlands län, vid kusten i Östergötlands län och i Kalmar län norr om Kråkelund är det tillåtet att fiska allt med långrev och strömming och skarpsill med rörliga redskap som utgörs av skötar och sillnät. Det finns därtill långtgående särskilda bestämmelser. Dessa bestämmelser innebär bl.a. att långrevsfisket bara får bedrivas i vatten som är minst 20 meter djupt och att fiskevattnet antingen ska ha förbindelse med det öppna havet eller vara beläget vid en ö.
3. Vid kusten i Gotlands län är det tillåtet att fiska allt med långrev och rörliga redskap som utgörs av nät samt tobisnot. Långrevsfisket får bara bedrivas i vatten som är minst 20 meter djupt.
4. Vid Blekinge läns södra kust är det tillåtet att fiska allt med nät, långrev och tobisnot och snörpvad samt rörliga redskap i övrigt om det som huvudregel bedrivs på ett avstånd av minst 300 meter från fastlandet eller från en ö av minst 100 meters längd.
5. Vid Skånes östra och södra kuster är det tillåtet att fiska allt med rörliga redskap utan begränsningar.

³¹ Möjligheterna till ersättning har varit omdiskuterade, bl.a. i den juridiska litteraturen, se t.ex. SVJT 1986, s. 601 "Det fria handredskapsfisket och 2 kap. 18 § regeringsformen". Ersättningsrätten var också aktuell i rättsfallet NJA 1992 s. 337. Av uttalandena i förarbetena framgår att det bedömdes att reformen inte skulle komma att inverka på fiskbestånden i sådan omfattning att fiskerättshavarnas möjligheter att utöva fiske på de egna vattnen påverkades, se SOU 2001:82 s. 115 ff.

6. Vid Skånes västra kust och vid kusten i Hallands län samt Göteborgs och Bohus län³² är det tillåtet att utan inskränkning fiska med alla redskap. För fiske med fast redskap krävs dock tillstånd enligt 10 §. Fiske efter ostron är förbehållet innehavaren av den enskilda fiskerätten inom 200 meter från fastlandet eller från en ö av minst 100 meters längd.
7. I Vänern är det tillåtet att fiska siklöja och nors med rörliga redskap som utgörs av finmaskiga nät. Fisket får bedrivas utanför öppen strand på ett större djup än åtta meter, bestämt efter rådande vattenstånd. Det är också tillåtet att fiska ål med ålrev med dött agn. Fisket får bedrivas under tiden 16 juli–15 oktober efter tillstånd av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Ett tillstånd kan begränsas till att avse ett visst område och får endast meddelas den som fiskar yrkesmässigt.
8. I Mariestadsfjärden och Östersundet i Vänern är det tillåtet att fiska allt utom kräftor med rörligt redskap. Fisket ska som huvudregel bedrivas på ett avstånd av minst 300 meter från fastlandet eller från en ö av minst 100 meters längd.
9. I Vättern är det tillåtet att fiska allt utom kräftor med utter, drag samt agnnot. Fisket får endast bedrivas utanför öppen strand.
10. I Mälaren gäller en mängd detaljbestämmelser. Det är tillåtet att fiska allt utom kräftor med rörligt redskap i norra Björkfjärden, Prästfjärden, Södra Björkfjärden och Hovgårdsfjärden. Fjärdarna ska anses begränsade mot Gripsholmsviken av räta linjer från Hagskär till närmaste ställen på fastlandet, mot Gränsöfjärden av räta linjer Ringsökalven–Bastlagnö–Ytterholmen över sundets smalaste ställen, mot Ekolsundsviken av räta linjer från Tallholmen till närmaste ställen på fastlandet, mot Kalmarviken av räta linjer från Knuten till närmaste ställen på fastlandet, mot Säbyholmsviken av Smidösunds smalaste del samt mot Långtarmen av en rät linje Dävensö västspets–Munsö nordspets. Fisket ska bedrivas på ett avstånd av minst 300 meter från fastlandet eller från en ö av minst 100 meters längd.

³² Göteborgs och Bohus län har upplösts och ingår sedan år 1998 i Västra Götalands län.

- 11.I Hjälmaren är allt fiske förutom av kräftor tillåtet med rörligt redskap i Mellanfjärden. Fisket ska bedrivas på ett avstånd av minst en kilometer från fastlandet eller från en ö av minst 100 meters längd.
- 12.I Storsjön i Jämtland är fiske av sik tillåtet med rörligt redskap som utgörs av nät. Sikfisket ska bedrivas på ett avstånd av minst 300 meter från fastlandet eller från en ö av minst 100 meters längd. Vidare är fiske av lake tillåtet med hängryssja.

Utöver att de ovan redovisade bestämmelserna togs in i bilagan till fiskelagen kom vissa möjligheter till frifiske att regleras i övergångsbestämmelserna till fiskelagen. Av den relevanta övergångsbestämmelsen framgår att den nya lagen inte inskränker de rättigheter som kan följa av bestämmelserna i 15 § och 16 § första stycket 5 1950 års lag om rätt till fiske. Av 15 § den lagen framgick att längs kusterna kan en fiskande på en viss ort ha den frifiskerätt som följer av vad som har tillämpats oklandrat och efter gammal sed.³³ Av 16 § första stycket 5 den lagen framgick att detsamma gällde för Dätern och Brandfjorden i Väner.

Begreppet svensk medborgare används i bestämmelsen om vem som har möjlighet till frifiske i enskilt vatten, vilket tyder på att det endast är fysiska personer som omfattas av möjligheten till frifiske.³⁴ Utredningen noterar att skrivningen inte ändrades i samband med att fiskelagen ändrades år 2014, då man möjliggjorde för juridiska personer att inneha fiskelicens.³⁵ Frågan om juridiska personers möjlighet till frifiske i enskilt vatten och eventuell ändring av den aktuella bestämmelsen behandlas överhuvudtaget inte i propositionen som föregick lagändringen år 2014.³⁶ Vi kommer återkomma till frifiskerätten i enskilt vatten i avsnitt 10.3.1 nedan.

³³ Det skulle dock inte gälla fiske efter strömming (sill) eller skarpsill.

³⁴ Här kan noteras att juridiska personer tidigare kunde fiska i enskilt vatten efter tillstånd av Konungen, se 21 § 1950 års lag om rätt till fiske samt Romberg & Thulin (1955), s. 83 f. och 107.

³⁵ Vem som kan inneha fiskelicens regleras i 29 b § fiskelagen.

³⁶ Prop. 2013/14:184.

Fritt fiske i allmänt vatten m.m.

Staten har ansetts ha rätt att förfoga över allmänt vatten genom lagstiftning, även om inte staten eller någon annan kan anses ha äganderätt till området.³⁷ I förarbeten nämns att allmänt vatten disponeras av staten.³⁸ Staten har under lång tid reglerat jakt³⁹ och fiske inom det allmänna vattnet.⁴⁰ Sådan reglering återfinns för fiskets del i fiskelagen. Av den nuvarande regleringen i fiskelagen framgår att varje svensk medborgare får fiska i allmänt vatten. Varje svensk medborgare får också fiska i havet vid sådana stränder, skär och holmar som den 30 juni 1986 ägdes av staten och som då inte hörde till något hemman eller innehades på särskilda villkor.⁴¹ Vad som föreskrivs i fiskelagen om fiske i allmänt vatten gäller även fiske i den ekonomiska zonen med de begränsningar som föranleds av lagen (1966:314) om kontinentalsockeln.⁴²

Även bestämmelserna om svenska medborgares möjligheter att fiska i allmänt vatten har lång historisk bakgrund.⁴³ I 1950 års lag om rätt till fiske reglerades svenska medborgares möjligheter till fiske i allmänt vatten. I den lagen användes inte ordet *rätt* i bestämmelserna om möjligheterna till fritt fiske i allmänt vatten, och den som hade befogenhet att bedriva sådant fiske kallades inte heller *fiskerättsinnehavare*.⁴⁴ Det begreppet var förbehållet den som var innehavare av enskild fiskerätt. Av Lagrådets yttrande som återges i förarbetena till 1950 års lag om rätt till fiske framgår att Lagrådet utgått från att det som utgångspunkt inte kan finnas några rättigheter, i form av äganderätt, till fiske i det allmänna vattnet. Undantag kunde dock finnas, bl.a. rörande uträkningsrätt för fasta redskap från enskilt vatten ut i allmänt vatten; detta bedömdes kunna ses som en subjektiv rätt⁴⁵ till allmänt vatten.⁴⁶

³⁷ Lantmäteriets rapport 2012:1, s. 45 ff.

³⁸ Prop. 1986/87:58 s. 59.

³⁹ Se bl.a. prop. 1986/87:58 s. 59. Staten har ansett ha rätt att förfoga över allmänt vatten genom lagstiftning, även om inte staten eller någon annan kan anses ha äganderätt till området, se Lantmäteriets rapport 2012:1, s. 45 ff. I vissa förarbeten nämns att allmänt vatten disponeras av staten, se prop. 1986/87:58 s. 59.

⁴⁰ Se avsnitt 3.2 för historisk bakgrund kring allmänhetens möjligheter till fiske.

⁴¹ 8 § fiskelagen. Regleringen har beskrivits i avsnitt 6.3.3. Det sistnämnda stycket i 8 § avser kronans tidigare fisken, se prop. 1950:60 s. 87 ff.

⁴² 2 § första stycket fiskelagen.

⁴³ Se avsnitt 3.2.

⁴⁴ Romberg & Thulin (1955), s. 74 och prop. 1950:60 s. 177 ff.

⁴⁵ Utredningen uppfattar att det avser en rätt som är kopplad till en enskild person.

⁴⁶ Prop. 1950:60 s. 171.

Trots att man i 1950 års lag om rätt till fiske inte benämnde möjligheter för svenska medborgare att fiska i allmänt vatten som en *rätt* verkar den tanken delvis ha övergetts. I fiskelagen finns bestämmelsen om att svenska medborgare får fiska i allmänt vatten under rubriken ”rätt till fiske”. I förarbeten används även begreppet *frifiskerätt*.⁴⁷

Utredningen har ovan konstaterat att begreppet svensk medborgare används i bestämmelsen om vem som har möjlighet till frifiske i enskilt vatten. Begreppet används också i bestämmelsen om vem som har möjlighet till frifiske i allmänt vatten, vilket tyder på att det, även i det fallet, endast är fysiska personer som omfattas av möjligheten till frifiske.⁴⁸ Utredningen noterar att skrivningen inte ändrades i samband med att fiskelagen ändrades år 2014 och man möjliggjorde för juridiska personer att inneha fiskelicens.⁴⁹ Frågan om juridiska personers möjlighet till frifiske i allmänt vatten och eventuell ändring av den aktuella bestämmelsen behandlas överhuvudtaget inte i propositionen som föregick lagändringen år 2014.⁵⁰ Vi kommer återkomma till frifiskerätten i allmänt vatten i avsnitt 10.4.3 nedan.

10.2.2 Begreppen fiskerätt och frifiskerätt ska användas i den moderniserade fiskelagstiftningen för att tydliggöra de två olika grunder som fiske får bedrivas enligt

Förslag: I den moderniserade fiskelagen ska begreppen fiskerätt och frifiskerätt användas för att beskriva de olika grunderna som fiske får bedrivas enligt.

Begreppet *fiskerätt* ska avse den rätt till fiske som en fiskerättsinnehavare har i enskilt vatten.

Begreppet *frifiskerätt* ska avse den möjlighet till fiske som svenska medborgare har i allmänt vatten och i den ekonomiska zonen. Begreppet ska också omfatta deras möjlighet till fiske vid sådana stränder, skär och holmar som den 30 juni 1986 ägdes av

⁴⁷ Begreppet används i prop. 1984/85:107. Utredningen noterar att begreppet också förekommer i SOU 2001:82.

⁴⁸ Utredningen noterar att juridiska personer tidigare kunde fiska i allmänt vatten med stöd av tillstånd av konungen, se 4 § 1950 års lag om rätt till fiske och Romberg & Thulin (1955), s. 83 f. En motsvarande bestämmelse för enskilt vatten fanns i 21 § 1950 års lag om rätt till fiske.

⁴⁹ Vem som kan inneha fiskelicens regleras i 29 b § fiskelagen.

⁵⁰ Prop. 2013/14:184.

staten och som då inte tillhörde något hemman eller innehades på särskilda villkor, samt deras möjligheter till fiske i visst enskilt vatten i havet, Väneren, Vättern, Mälaren, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland. Begreppet ska därutöver omfatta den möjlighet till fiske som juridiska personer har i sådant enskilt och allmänt vatten i havet samt i den ekonomiska zonen.

Skälen till utredningens förslag

Utredningen är av uppfattningen att den nu gällande lagstiftningen i vissa avseenden är otydlig när det kommer till de olika grunder som fiske får bedrivas enligt. Begreppsanvändningen när det kommer till dessa olika grunder är inte heller konsekvent enligt vad som har redogjorts för ovan. För att tydliggöra skillnaderna mellan dessa olika grunder är utredningen av uppfattningen att två definierade begrepp ska användas i den moderniserade fiskelagstiftningen; *fiskerätt* och *frifiskerätt*.

I nuvarande fiskelag används begreppen enskild fiskerätt, fiskerätt i enskilt vatten och i vissa sammanhang endast begreppet fiskerätt i fråga om den rätt till fiske som en fiskerättsinnehavare kan ha. Av dessa är begreppet enskild fiskerätt det som är vanligast förekommande. Utredningen bedömer att det finns risk för sammanblandning mellan begreppet enskild fiskerätt och begreppet enskilt fiske. Enskilt fiske, som används i motsats till samfällt fiske, förekommer i fastighetsrättsliga sammanhang.⁵¹ Utredningen noterar i sammanhanget att begreppet enskilt och allmänt vatten också förekommer i fiskelagen. I syfte att undvika sammanblandning av begreppen i den moderniserade fiskelagen är utredningen av uppfattningen att det begrepp som i sammanhanget ska användas ska vara *fiskerätt*.

Den möjlighet som svenska och utländska medborgare har att fiska i enskilt eller allmänt vatten och i den ekonomiska zonen brukar benämnas som det fiske som är fritt för var och en, det fria fisket eller i vissa sammanhang det fiske som bedrivs med stöd av frifiskerätt. Begreppet *det fiske som är fritt för var och en* används i 9 a § fiskelagen

⁵¹ Vi kommer att gå in närmare på den fastighetsrättsliga regleringen som är relevant för fiskerätten i avsnitt 10.3.1 nedan. Här kan också noteras att man skiljer mellan enskild och samfärd mark.

och tidigare i 21 § fiskelagen.⁵² Såsom utredningen har redogjort för ovan fanns det i samband med att 1950 års lag om rätt till fiske infördes en ovilja från lagstiftarens håll att kalla den möjlighet till fiske som svenska medborgare hade i allmänt vatten för en *rätt till fiske*. Denna tanke har man dock delvis övergivit genom att placera bestämmelsen om svenska medborgares möjligheter till fiske i allmänt vatten under rubriken *rätten till fiske*. Utredningen kan notera att man i förarbetena till den frifiskereform som genomfördes i mitten på 1980-talet, enligt vilken svenska medborgare fick utökade möjligheter till handredskapsfiske i enskilt vatten, skriver att det är naturligt att se de utökade möjligheterna till handredskapsfiske som en vidareutveckling av allemansrätten. Med anledning av det är utredningen av uppfattningen att den möjlighet till fiske som svenska medborgare ska ha till fiske i allmänt vatten och i den ekonomiska zonen ska benämnas *frifiskerätt*.⁵³ Begreppet ska också omfatta deras möjlighet till fiske vid sådana stränder, skär och holmar som den 30 juni 1986 ägdes av staten och som då inte tillhörde något hemman eller innehades på särskilda villkor, samt deras möjligheter till fiske i visst enskilt vatten i havet, Väneren, Vättern, Mälaren, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland.

Eftersom juridiska personer sedan år 2014 har möjlighet att bedriva yrkesmässigt fiske i havet med fiskefartyg, bör begreppet frifiskerätt enligt utredningens uppfattning även uttryckligen omfatta dessa juridiska personers möjligheter till fiske och inte endast svenska medborgares möjligheter till fiske. Utredningen noterar i sammanhanget att Lagrådet, i samband med att det yttrande sig över förslaget till fiskelag i början på 1990-talet, lyfte frågor som rörde både svenska och utländska juridiska personers rätt och möjligheter att bedriva yrkesmässigt fiske. Enligt Lagrådet väckte förslaget som lades fram flera frågor, bl.a. om en svensk juridisk person, t.ex. ett aktiebolag, som innehas av svenska fysiska personer, överhuvudtaget har någon rätt till fiske enligt bestämmelserna om allmänt vatten (8 §) eller annans enskilda vatten (9 § andra meningen).⁵⁴ Utredningen tolkar att regleringen i 1950 års lag om rätt till fiske, som bestämmelserna

⁵² Vi kommer att återkomma till redskapsbegränsningen och de ändringar som gjordes när redskapsbegränsningarna lyftes över från fiskeförordningen till fiskelagen i avsnitt 10.4.3 nedan.

⁵³ Här kan noteras att fiske med stöd av frifiskerätten i vissa fall också kan bedrivas utan redskap, detta berör vi närmare i avsnitt 10.4.3 nedan.

⁵⁴ Prop. 1992/93:232 s. 114 f.

om frifiske har sin grund i, endast avsåg en möjlighet för fysiska personer som var svenska medborgare att fiska. Juridiska personer behövde ha särskilt tillstånd från Konungen för att fiska i allmänt vatten, eller i enskilt vatten utan stöd av enskild fiskerätt.⁵⁵ Vi kommer i kapitel 11 att återkomma till kravet på fiskelicens för att juridiska personer⁵⁶ ska få fiska i havet⁵⁷.

10.3 Bestämmelser som rör fiskerätt

10.3.1 Bakgrund och nuvarande reglering

Vi har i avsnittet ovan redogjort för att den nuvarande regleringen i fiskelagen anger att fisket i enskilt vatten tillhör fastighetsägaren⁵⁸ men att rätt till fiske i enskilt vatten också kan finnas med stöd av avtal, urminnes hävd, dom eller skattläggning eller på annan särskild grund med stöd av övergångsbestämmelserna till fiskelagen.⁵⁹ Vi har också redogjort för att utredningen är av uppfattningen att rätt till fiske genom bl.a. upplåtelse har kunnat erhållas även efter fiskelagens ikraftträdande med stöd av bestämmelser i den fastighetsrättsliga lagstiftningen.

När det kommer till vad fiskerätten innebär kan man inledningsvis konstatera att vilda vattenlevande djur, precis som andra vilda djur, inte kan ägas av någon.⁶⁰ Högsta domstolen har uttalat att fiskerätten bör anses innebära en rätt att råda över fisket inom ett visst område. Med denna rådighet följer enligt domstolen normalt flera olika befogenheter, varav de främsta är rätten att själv utöva fiske för husbehov, rätten att själv utöva fiske för avsalu och rätten att genom upplåtelse till andra förfoga över fisket. Den som saknar den sistnämnda rättigheten får enligt domstolen anses ha endast en *fiske-*

⁵⁵ Se 4 och 21 §§ 1950 års lag om rätt till fiske samt Romberg & Thulin (1955), s. 83 f. och 107.

⁵⁶ Relevant reglering om bildande av juridiska personer finns bl.a. i aktiebolagslagen (2005:551).

⁵⁷ Av 29 b § fiskelagen framgår att fiskelicens får beviljas såväl fysiska som juridiska personer. Av 13 § andra stycket fiskelagen framgår att utländska fysiska och juridiska personer som omfattas av Sveriges internationella åtaganden om etableringsfrihet, arbetskraftens fria rörlighet och utbyte av tjänster får fiska yrkesmässigt på samma villkor som svenska fysiska och juridiska personer. Av 13 § tredje stycket första meningen framgår att utan stöd av enskild fiskerätt får annat fiske bedrivas av utländska medborgare eller fiskefartyg bara om det medges i 13 a § eller i föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

⁵⁸ 9 § fiskelagen. Såsom vi behandlat tidigare finns även särskilda bestämmelser om samernas rätt till fiske, vilka vi inte kommer att gå in närmare på i denna framställning.

⁵⁹ Av övergångsbestämmelserna omfattas rätt till fiske med stöd av avtal, urminnes hävd, dom eller skattläggning eller på annan särskild grund, se avsnitt 10.2.1 ovan.

⁶⁰ Jfr prop. 1984/85:107 s. 35.

utövningsrätt.⁶¹ Fiskerätten är vanligen en ensamrätt på så sätt att en rättighetsinnehavares rådighet över fisket medför att ingen annan har motsvarande rådighet. Det är emellertid inte uteslutet att rådigheten över fisket på ett visst område kan tillkomma flera samtidigt, exempelvis på grund av lagstiftning eller hävd.⁶² Äganderätten till de vattenlevande djuren får anses uppkomma vid fångsten, och knutet till fiskerätten finns en rätt till de vattenlevande djur som omfattas av fiskelagstiftningen. Detta inkluderar också fångst som olovligen har fångats i det område som fiskerätten gäller inom.⁶³ Knutet till fiskerätten finns också ett ansvar för fiskevård.⁶⁴ Nedan går vi in på den fastighetsrättsliga reglering som är relevant för eller påverkar utformningen av bestämmelserna om fiskerätt i fiskelagstiftningen.

Relevant fastighetsrättslig reglering som rör fiskerätt

Fastighetsrättsliga bestämmelser som rör fiskerätt finns huvudsakligen i jordabalken, vilken främst reglerar rättsförhållandet mellan enskilda, dvs. privata subjekt, och i fastighetsbildningslagen (1970:988), vilken främst reglerar rättsförhållandet mellan det allmänna, dvs. stat och kommun, och privata subjekt. Dessa lagar trädde i kraft vid samma tidpunkt och har gällt sedan början av 1970-talet.

Utgångspunkten i svensk modern fastighetsrätt är att äganderätten till ett vattenområde primärt är en äganderätt till grunden under vattenet, botten. Från denna rätt kan man sedan härleda andra förfoganden över området, t.ex. rätten att fiska.⁶⁵

⁶¹ Jfr Högsta domstolens uttalanden i rättsfallet NJA 2020 s. 3, p. 24 och 27.

⁶² Jfr Högsta domstolens uttalanden i rättsfallet NJA 2020 s. 3, p. 29.

⁶³ Detta går att utläsa av 47 § fiskelagen om förverkande. Vi återkommer till detta i kapitel 17.

⁶⁴ Vi återkommer till detta i kapitel 14.

⁶⁵ Se Lantmäteriet (2012), s. 27 och där angivna referenser.

Fiskerätten kan som utgångspunkt ses som en integrerad del i äganderätten till fast egendom

Av jordabalkens⁶⁶ portalparagraf framgår att fast egendom är jord och att denna är indelad i fastigheter. Med *jord* avses även vattentäckt mark, dvs. sjöar, hav och andra vattenområden.⁶⁷ Eftersom en fastighet kan bestå endast av fiske, vilket vi kommer att behandla närmare nedan, kan det sägas att jord, såsom det används i lagen, även kan avse fiske.⁶⁸

En *fastighet* kan bestå av ett eller flera områden på marken, vilket i fastighetsrättsliga sammanhang brukar benämnas *enskild mark*. En fastighet kan också ha andel i en eller flera *samfälligheter*. En fastighet kan därutöver sakna enskild mark och endast bestå av andelar i en eller flera samfälligheter.⁶⁹ En fastighet som enbart består av fiske, brukar benämnas som en *fiskefastighet*.⁷⁰ Som en speciell form av fast egendom ses vissa äldre besittningsrätter enligt övergångsbestämmelserna i lagen (1970:995) om införande av nya jordabalken. Av dessa framgår att de äldre bestämmelserna om vad som är att hänföra till fast egendom fortfarande ska tillämpas bl.a. i fråga om fiskeri som är upptaget i kronans jordebok (fiskefastighet), om besittningsrätten består efter nya balkens ikraftträdande år 1972.⁷¹ Sådant fiskeri brukar benämnas

⁶⁶ År 1972, när 1950 års lag om rätt till fiske hade varit i kraft i drygt 20 år infördes den nu gällande jordabalken.

⁶⁷ Här kan noteras att det av 2 § första stycket gränslagen framgår att till fastigheterna hör i) allt vatten inom 300 meter från strandlinjen på fastlandet eller från strandlinjen på en minst 100 meter lång ö, ii) allt vatten inom den längs stranden följande kurvan för högst 3 meters djup, om kurvan går längre ut än det som följer av 1, och iii) allt vatten som har förbindelse med öppet vatten endast över sådant vatten som omfattas av i) eller ii). Av andra stycket samma paragraf framgår att första stycket iii) gäller inte för vatten vid Bohuslans kust från och med Gullmarsn till och med Hake fjord. I de efterföljande paragraferna finns särskilda bestämmelser för vissa geografiska områden.

⁶⁸ Att fiske ingår framgår av regleringen i 1 kap. 4 § och 2 kap. 3 § fastighetsbildningslagen (1970:988), som trädde i kraft samtidigt som jordabalken, se Lantmäteriet (2024), s. 37. Termen fiske i fastighetsbildningslagen omfattar endast fastighetsägares enskilda fiskerätt, inte nyttjanderättshavares. Med sådan enskild fiskerätt avses den rätt att fiska om utgör en befogenhet som grundas på att fiske ingår i fastigheten eller som grundas på servitut (jfr prop. 1969:128 s. B 82), se Lantmäteriet (2024), s. 43. Såsom nämnts tidigare ingår inte vattentäckt mark som tillhör allmänt vattenområde i fastighetsindelningen, se 1 kap. 2 § jordabalken, utan fastighetsindelningen berör alltså endast enskilt vatten. Gränsen mellan enskilt och allmänt vatten framgår av gränslagen.

⁶⁹ Detta brukar benämnas som en andelsfastighet.

⁷⁰ Lantmäteriet (2024), s. 37.

⁷¹ Se 10 § lagen om införande av nya jordabalken och prop. 1999/00:39, s. 171 angående ändring av bestämmelsen i samband med att jordeboken skulle sluta föras. I 6 § lagen om införande av nya jordabalken anges vidare: "Genom nya balken inskränkes ej den rätt som före balkens ikraftträdande tillkommit någon på grund av urminnes hävd."

jordboksfiske, och ska ses som en fastighet.⁷² Sammanfattningsvis kan fisket som är knutet till en fastighet i huvudsak sägas vara antingen samägt av flera fastigheter, så kallat *samfällt fiske*, eller tillhöra endast en fastighet, så kallat *enskilt fiske*.⁷³

I fastighetsbildningssammanhang⁷⁴ brukar man skilja mellan *bundet fiske*, som är fiske som ingår i äganderätten till vattenområdet, och *fristående fiske*, som är en rätt till fiske som inte är knuten till äganderätten till det aktuella vattenområdet, och som inte heller utgör servitut.⁷⁵ Sedan skiftesreformerna, framför allt laga skifte, som lade grunden för dagens fastighetsindelning, är det i praktiken ovanligt att äganderätten till fisket sammanfaller med äganderätten till själva vattnet.

Den fastighetsrättsliga lagstiftningen innehåller ingen uttrycklig bestämmelse om att fisket eller jakten som utgångspunkt ingår i äganderätten till området. Enligt utredningens uppfattning får det för fiskets del anses framgå att fisket som utgångspunkt ingår i äganderätten till området, genom den reglering som finns i fastighetsbildningslagen.⁷⁶ Här kan nämnas att 1 kap. 4 § fastighetsbildningslagen innehåller följande reglering:

Vad som i denna lag sägs om mark eller område gäller i tillämpliga delar även beträffande fiske som ej ingår i äganderätten till vattenområdet och ej utgör servitut.

Vidare innehåller 2 kap. 3 § fastighetsbildningslagen följande reglering:

Fastighetsbildning, som innebär ändring av fastighetsindelningen och berör vattenområde, omfattar även fisket, om detta ingår i äganderätten till området. Med stöd av 3 kap. 8 § får dock annat bestämmas.

Av 3 kap. 8 § fastighetsbildningslagen framgår att fiske vid fastighetsbildning inte får delas upp på ett sätt som medför olägenhet av någon betydelse för fiskevården. En uppdelning får dock göras om en sådan

⁷² Lantmäteriet (2024), s. 37.

⁷³ Se Naturvårdsverkets webbplats:

<https://www.naturvardsverket.se/4ac538/contentassets/ce2454d858e34bdf866cc8f15dfe239c/fiske-partiella-nyttjanderatter.pdf>.

⁷⁴ Samtidigt som jordabalken trädde i kraft år 1972 började den nu gällande fastighetsbildningslagen (1970:989) att tillämpas, se 1 § lagen (1970:989) om införande av fastighetsbildningslagen.

⁷⁵ Lantmäteriet (2024), s. 39 och 42. Det fristående fisket kan vara enskilt eller samfällt. Vid samfällt fristående fiske ses fisket som fast egendom eftersom det ingår i de delägande fastigheterna genom fastigheternas andelar i samfälligheten, se Lantmäteriet (2024), s. 37.

⁷⁶ Av Dahlsjö m.fl., Fastighetsbildningslagen (26 november 2024, JUNO), kommentarerna till 1 kap. 4 § och 2 kap. 3 § framgår att huvudregeln är att fisket är bundet.

är nödvändig för att möjliggöra en i övrigt angelägen ändring i fastighetsindelningen, och uppdelningen inte medför en avsevärd olägenhet för fiskevården.⁷⁷ Begreppet *fiskevård* ska enligt förarbetena avse alla åtgärder som är ägnade att främja tillkomsten av ett rikt och allsidigt sammansatt fiskbestånd och ett i vidaste mening ändamålsenligt utnyttjande av fisket.⁷⁸ Utredningen noterar i sammanhanget att begreppet fiskevård används på ett annat sätt i lagen om fiskevårdsområden. Enligt den lagen avses med fiskevård ”åtgärder till skydd och stöd för fisk samt vattenlevande blöt- och kräftdjur”.⁷⁹ Vi kommer att återkomma till ansvaret för fiskevård, som har starkt samband med regleringen om fiskerätt, i kapitel 14.

Särskild reglering om visst samägt fiske finns i fiskelagen och i annan lagstiftning

I fiskelagen finns vissa bestämmelser som rör samägt fiske. Det gäller sådant samägande som regleras i lagen (1952:166) om häradsallmänningar, lagen (1952:167) om allmänningsskogar i Norrland och Dalarna samt lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter.⁸⁰ I fiskelagen finns vidare en bestämmelse om att i fråga om tillgodogörande av fiskerätt som är samfälld för flera fastigheter i övrigt gäller lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter. Enligt regleringen i fiskelagen får länsstyrelsen i vissa fall besluta om fiske för fastigheter som innehas med samäganderätt.⁸¹ Vi kommer att återkomma till dessa bestämmelser i avsnitt 10.3.3 nedan.

⁷⁷ Regleringen som styr uppdelning av fiske vid fastighetsbildning finns i 3 kap. 8 § fastighetsbildningslagen. Av regleringen i denna paragraf framgår vidare att i fråga om vattenområde som är gemensamt för flera fastigheter, kan fastighetsbildning rörande området under vissa omständigheter inte omfatta fisket.

⁷⁸ Prop. 1969:128 del B s. 164. Notera att begreppet fiskevård definieras på ett annat sätt i lagen om fiskevårdsområden.

⁷⁹ 1 § andra stycket lagen om fiskevårdsområden.

⁸⁰ 14 § fiskelagen.

⁸¹ Särskilda bestämmelser gäller för fiske som ingår i fiskevårdsområde, se avsnitt 9.7.

Fiske kan också vara särskild rättighet enligt bestämmelserna i jordabalken och fastighetsbildningslagen

Jordabalken innehåller också reglering om fiske som en särskild rättighet, eftersom en fastighet kan ha förfoganderätt till fiske genom servitut. Sådan reglering återfinns bl.a. i 7 och 14 kap. jordabalken. När det gäller avtalsservitut, dvs. servitut som bildas genom avtal mellan fastigheternas ägare,⁸² så kan utredningen konstatera att rätt till fritidsfiske har ansetts kunna skrivas in som ett servitut i fastighetsregistret.⁸³ I sammanhanget kan noteras att i fastighetsbildnings-sammanhang ska med fiske avses sådan rätt att fiska som utgör en i äganderätten till fastigheten ingående befogenhet, eller som grundas på servitut.⁸⁴

Särskild reglering om jordbruksarrenden finns i jordabalken och fiskelagen

Jordabalken innehåller bestämmelser om arrenden som är intressanta för regleringen i fiskelagen. Arrende avser upplåtelse av jord till nyttjande mot vederlag, och är därigenom en form av nyttjanderätt. Av 9 kap. 34 § sista stycket jordabalken, som avser jordbruksarrende, framgår att det finns särskilda bestämmelser om arrendatorns rätt till fiske. Sådan reglering återfinns i 16 § fiskelagen, här framgår bl.a. huvudregeln om att arrendatorn vid jordbruksarrende får nyttja den fiskerätt som hör till jorden, om inte något annat har avtalats. Vi kommer att återkomma till denna reglering i avsnitt 10.3.3 nedan.

Övriga bestämmelser som rör upplåtelser av fiske som nyttjanderätt finns i både fiskelagen och fastighetsrättslig lagstiftning

En fastighetsägare har vissa möjligheter att upplåta hela eller delar av fisket åt någon annan. Reglering om upplåtelser finns i bl.a. 7 kap. 3 § första stycket jordabalken:

⁸² Det finns också officialservitut som bildas genom myndighetsbeslut, vi avser dock inte gå in närmare på dessa servitut i detta sammanhang.

⁸³ Se rättsfallet NJA 1976 s. 242.

⁸⁴ Prop. 1969:128 s. B 82.

Av fastighetsägaren åt annan upplåten rätt att avverka skog på fastigheten eller att tillgodogöra sig andra alster av fastigheten eller dennas naturtillgångar eller att jaga eller fiska på fastigheten är att anse som nyttjanderätt, även om med rättigheten icke är förenad rätt att i övrigt nyttja fastigheten.

Särskilda bestämmelser som rör möjligheten att upplåta fiskerätt mot vederlag åt någon annan finns vidare i lagen (1957:390) om fiskearrenden, som är tillämplig om upplåtelsens ändamål är yrkesfiske eller annat fiske av väsentlig betydelse för arrendatorns försörjning.⁸⁵ I fiskelagen finns en indirekt begränsning när det gäller möjligheten att upplåta nyttjanderätt till fiske. Av regleringen i 9 a § fiskelagen följer att redskapsbegränsningen avseende rörliga redskap inte gäller för den som innehar fisket med äganderätt eller har rätt till fisket på grund av en nyttjanderätt som omfattar även annat fiske än det som är fritt för var och en.⁸⁶ Avsikten med formuleringen är att förhindra upplåtelser av nyttjanderätt för fiske som redan är fritt för var och en i syfte att nyttjanderättsinnehavaren ska få använda ytterligare redskap än de som omfattas av regleringen i 9 a § fiskelagen. Sådana upplåtelser skulle kunna kringgå bestämmelserna om frifiskerätt i enskilt vatten.⁸⁷

Inskränkningar i fiskerätten kan medföra ersättningsrätt

Inskränkningar i fiskerätten kan medföra en rätt till ersättning. Såsom nämnts tidigare har särskild reglering införts i samband med att inskränkningar gjorts i fiskerätten år 1950 och år 1985. Här kan även nämnas att det nyligen har gjorts ändringar i fiskelagen och miljöbalken; genom dessa ändringar kan ersättning utgå vid föreskrifter om inskränkningar som medför att fisket som utförs med stöd av fiskerätt avsevärt försvåras.⁸⁸

⁸⁵ 1 § lagen om fiskearrenden.

⁸⁶ 9 a § andra stycket 2 fiskelagen.

⁸⁷ Se prop. 1992/93:232 s. 52, och prop. 2013/14:184 s. 38.

⁸⁸ Se SFS 2025:43. Fiske på enskilt vatten som bedrivs med stöd av enskild rätt utgör en sådan användning av mark som omfattas av egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen. Staten har ansetts ersättningsskyldiga gentemot ett antal fiskare vars rätt att fiska följde av äganderätten till deras fastigheter, se rättsfallet NJA 2014 s. 332, Gränsälvsfiskarnas förlust, se prop. 2024/25:24 s. 27 ff. I avsnitt 4.5.2 behandlar vi egendomsskyddet som regleras i EKMR.

10.3.2 Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en upplysningsbestämmelse om vem som har fiskerätt

Förslag: I den moderniserade fiskelagen ska det finnas en paragraf som upplyser om att fiskerätten i enskilt vatten tillhör ägaren till den fastighet som fisket ingår i. Av paragrafen ska det vidare framgå att det i lagens 3 kap. finns bestämmelser om att även andra personer än den som har fiskerätt får fiska på enskilt vatten.

Ingen ändring är avsedd i sak.

Skälen till utredningens förslag

Av redogörelsen ovan framgår att det finns bestämmelser som rör fiskerätt både i fiskelagstiftningen och den fastighetsrättsliga lagstiftningen. Utredningen har inte uppfattat att det i den nuvarande lagstiftningen finns någon tydlig systematik bakom uppdelningen av frågorna mellan de olika lagstiftningsområdena. Utredningen har inte något särskilt uppdrag att se över uppdelningen mellan lagstiftningsarna och det har inte heller funnits utrymme att inom ramen för utredningen gå in djupare på hur uppdelningen borde se ut. Utredningen har därför utgått från att de bestämmelser som rör fiskerätt och som i dag finns i fiskelagstiftningen fortsättningsvis ska regleras i den moderniserade fiskelagstiftningen.

Enligt 9 § första stycket fiskelagen tillhör fisket i enskilt vatten fastighetsägaren. Mot bakgrund av den fastighetsrättsliga regleringen som vi har redogjort för ovan, uppfattar utredningen den nuvarande bestämmelsen som en upplysningsbestämmelse, som tydliggör fiskerättens fastighetskoppling. Flera av utredningens experter har framfört att bestämmelsen ofta felaktigt tolkas som att den ger uttryck för att det är den som har äganderätten till vattenområdet som har fiskerätt. Såsom redogjorts för ovan är det i praktiken ofta inte fallet. Den otydliga skrivningen kan skapa konflikter mellan enskilda och i värsta fall medföra att enskilda fiskar i tron att de gör det med stöd av fiskerätt, trots att de saknar sådan rätt.⁸⁹ Enligt utredningens uppfattning bör även den moderniserade fiskelagen innehålla en upplys-

⁸⁹ Här kan noteras att det av 37 § fiskelagen framgår att den som med uppsåt eller av oaktsamhet utan lov fiskar i vatten där annan har enskild fiskerätt döms till böter eller fängelse i högst ett år, om inte annat följer av 41 § fiskelagen.

ningsbestämmelse om fiskerättens fastighetskoppling. Av denna bestämmelse bör det enligt utredningens uppfattning framgå att fiskerätten i enskilt vatten tillhör ägaren till den fastighet som fisket ingår i. Fiskerätt kan enligt dagens lagstiftning också finnas med stöd av övergångsbestämmelserna till fiskelagen, detta behandlar vi vidare i kapitel 19. Utredningen noterar i sammanhanget, såsom vi har redogjort för ovan, att fastighetsägaren har möjlighet att upplåta fiske åt någon annan genom nyttjanderättsavtal även efter fiskelagens ikraftträdande.⁹⁰ Nyttjanderättshavaren förvärvar då en rätt att nyttja fisket, men äganderätten till fisket övergår inte. En särskild förfoganderätt till fiske kan också finnas med stöd av servitut som tillkommit efter fiskelagens ikraftträdande. Ett servitut kan dock inte innebära något totalt ianspråktagande av den rättighet som är föremål för servitutet.⁹¹

Fiskerätten i enskilt vatten i havet och i de fem stora sjöarna⁹² är olika omfattande mot bakgrund av bestämmelserna om frifiskerätt som finns i bilagan till fiskelagen, vilka vi har redogjort för i avsnitt 10.2.1 ovan.

10.3.3 Den moderniserade fiskelagen ska innehålla särskilda bestämmelser om fiskerätt i vissa fall

Förslag: I den moderniserade fiskelagen ska det finnas bestämmelser om fiskerätt i vissa fall. Språket i paragraferna ska moderniseras i förhållande till hur dessa är utformade i fiskelagen. Bestämmelserna innehåller i huvudsak reglering om

- fiskerätt som tillhör häradsallmänningar eller allmänningsskogar i Norrland och Dalarna,
- fiskerätt som i andra fall än som avses i punkten ovan är samfällad för flera fastigheter, och
- fiskerätt vid jordbruksarrende.

Ingen ändring är avsedd i sak.

⁹⁰ Detta ses i fastighetsrättsliga sammanhang som lös egendom.

⁹¹ Se i sammanhanget rättsfallen NJA 1948 s. 813, NJA 1983 s. 292 och NJA 1996 s. 776.

⁹² Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland.

Bakgrunden till utredningens förslag

I 14–16 §§ fiskelagen finns särskilda bestämmelser som rör fiskerätt i enskilt vatten. Dessa bestämmelser reglerar nyttjandet av

- fiskerätt som tillhör häradsallmänningar eller allmänningsskogar i Norrland och Dalarna,
- fiskerätt som i andra fall är samfälld för flera fastigheter, och
- fiskerätt vid jordbruksarrende.⁹³

De aktuella bestämmelserna fördes i princip oförändrat över till fiskelagen från 1950 års lag om rätt till fiske⁹⁴ och har inte ändrats sedan lagens införande år 1994.

Skälen till utredningens förslag

Bestämmelserna i 14–16 §§ fiskelagen framstår fortfarande vara relevanta. Utredningen gör därför bedömningen att dessa bestämmelser även bör finnas med i den moderniserade fiskelagstiftningen. Språket i bestämmelserna bör dock i viss mån moderniseras och bestämmelserna bör delas upp i fler paragrafer. Med anledning av att det är fråga om civilrättslig reglering bör bestämmelserna tas in i den moderniserade fiskelagen.⁹⁵

10.3.4 Den moderniserade fiskelagen ska innehålla reglering om krav på tillstånd för att i vissa fall sträcka fast redskap från enskilt vatten ut i allmänt vatten

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla bestämmelser om krav på tillstånd för att sträcka fast redskap från enskilt vatten ut i allmänt vatten. Av paragrafen ska framgå att tillstånd ska meddelas om det kan ske utan skada för andra fiskande eller annat beaktansvärt intresse. Av lagen ska vidare framgå att den myndig-

⁹³ En jordbruksarrendator som har fiskerätt får inte överlåta eller upplåta fiskerätten, se rättsfallet NJA 1914 s. 38.

⁹⁴ Regleringen återfanns i 23–25 §§ 1950 års lag om rätt till fiske.

⁹⁵ Jfr 8 kap. 2 § 1 regeringsformen. Regleringen beskrivs i avsnitt 8.2.2.

het som regeringen bestämmer ska pröva frågor om tillstånd till utsträckning av fasta redskap.

I den moderniserade fiskeförordningen ska det tas in bestämmelser om att länsstyrelsen prövar frågor om tillstånd till uträkning av fasta redskap.

Regleringen förtydligas i förhållande till nuvarande lagstiftning men ingen ändring är avsedd i sak.

Bakgrunden till utredningens förslag

Den nuvarande regleringen i fiskelagen och fiskeförordningen

Bestämmelser som rör fasta redskap finns i dag i fiskelagen, fiskeförordningen och i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter.

Av 10 § fiskelagen framgår att fast redskap bara får användas om tillstånd ges av den myndighet som regeringen bestämmer. Tillstånd krävs dock inte om fisket sker med stöd av enskild rätt. Av 11 § fiskelagen framgår vidare att den som har fiskerätt i enskilt vatten inte får vägras tillstånd att sträcka fast redskap från det enskilda vattnet vidare ut i allmänt vatten, om det kan ske utan skada för andra fiskande eller annat beaktansvärt intresse. Av 12 § fiskelagen framgår slutligen att tillstånd att sträcka fast redskap från enskilt vatten vidare ut i allmänt vatten inte behövs

1. vid kusten i Norrbottens län,
2. vid kusten i Kalmar län söder om Kråkelund,
3. vid östra kusten i Blekinge län (norr om Torhamnsudde) och öster om en linje dragen från Torhamnsudde över Videskärs nordspets och Ungskärs sydspets till Utlängans sydspets, och
4. vid Skånes östra och södra kuster.

Det fasta redskapet får dock inte i något fall sträckas ut i allmänt vatten mer än 200 meter från den kurva för tre meters djup som följer stranden vid fastlandet eller vid en ö av minst 100 meters längd.

Av övergångsbestämmelserna till fiskelagen framgår att i fråga om rätten att sträcka fast redskap från enskilt vatten vidare ut i allmänt vatten ska, utöver bestämmelsen i 12 §, bestämmelserna i 3 §

andra stycket 1950 års lag om rätt till fiske gälla.⁹⁶ Av den nämnda bestämmelsen i 1950 års lag om rätt till fiske framgår att den som stöder sin fiskerätt på avtal, urminnes hävd, dom, skattläggning eller annan särskild grund också ska ha rätt att sträcka ut fast redskap ut i allmänt vatten under förutsättning att en utsträkningsrätt är förenlig med vad som gäller i fråga om omfattningen av den särskilda fiskerätten.⁹⁷

Regleringen om fasta redskap i fiskelagen kompletteras av en bestämmelse i fiskeförordningen. Av 2 kap. 2 § fiskeförordningen framgår att länsstyrelsen prövar frågor om tillstånd att sätta ut eller sträcka ut fast redskap, och att tillstånd endast får beviljas fiskare som bedriver yrkesmässigt fiske, om inte annat följer av 11 § fiskelagen eller särskilda skäl föranleder annat. Eftersom utgångspunkten i fiskelagen är att svenska medborgare har rätt att fiska med alla redskap i allmänt vatten, dvs. både fasta och rörliga redskap, innebär regleringen i 2 kap. 2 § fiskeförordningen att det sker en resursfördelning mellan de som fiskar med stöd av frifiskerätt.

Krav på tillstånd för fasta redskap infördes i 1896 års lag om rätt till fiske. Av förarbeten till 1950 års lag om rätt till fiske framgår att kravet på tillstånd i första hand infördes på grund av att fisket med fasta redskap i vattnet där fisket var fritt för var och en, det s.k. frivattnet, ansågs kunna utgöra ett väsentligt intrång i strandägarnas rätt till fiske. Fisket med fasta redskap i frivattnet bedömdes kunna fånga en stor del av den fisk som annars skulle ha fångats av strandägaren inom det enskilda vattnet.⁹⁸ Fisket med fasta redskap bedömdes, utöver att hindra fiskens fria gång, även kunna ”monopolisera” fiskeplatser till förfång för andra fiskande enligt vad som framgår av förarbetena.⁹⁹

De nuvarande bestämmelserna om fasta redskap i fiskelagen fördes i huvudsak över från 1950 års lag om rätt till fiske vid fiskelagens införande. Vissa ändringar gjordes dock i bestämmelserna, bl.a. utvidgades kravet på tillstånd för fiske med fast redskap till att gälla allt fiske med fast redskap utan stöd av enskild fiskerätt. Av förarbetena framgår att ändringen föranleddes av kraven på tillstånd i Fiskeriverkets då gällande föreskrifter.¹⁰⁰ När det kom till utsträknings-

⁹⁶ Detta framgår av p. 3 i övergångsbestämmelserna till fiskelagen.

⁹⁷ 3 § andra stycket 1950 års lag om rätt till fiske, samt prop. 1992/93:232 s. 34.

⁹⁸ SOU 1947:47 s. 90 f.

⁹⁹ SOU 1947:47 s. 85.

¹⁰⁰ Prop. 1992/93:232 s. 66.

rätten av fasta redskap från enskilt vatten ut i allmänt vatten lyftes i förarbetena att det kunde finnas annat lagligt hinder mot utsträckande än hänsyn till annan fiskande, t.ex. på grund av sjöfartens intressen¹⁰¹, vilket alltså kan beaktas som annat beaktansvärt intresse enligt 11 § fiskelagen. Utöver skrivningen i 11 § fiskelagen om att tillstånd att sträcka fast redskap från enskilt vatten vidare ut i allmänt vatten inte får vägras om det kan ske utan skada för andra fiskande eller annat beaktansvärt intresse, innehåller lagstiftningen inga skrivelser om vad prövningen av tillstånd till fast redskap ska omfatta. Vid utredningens genomgång av beslut som länsstyrelsen de senaste åren har meddelat avseende fasta redskap uppfattar utredningen att det fästs stor vikt vid beståndssituationen vid prövningen av om tillstånd kan meddelas.

Vissa bestämmelser som fasta redskap finns i myndighetsföreskrifter

Det finns vidare reglering om fasta redskap i Fiskeriverkets föreskrifter, bl.a. i (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön.¹⁰² Här kan nämnas att det av 4 kap. 11 § FIFS 2004:36 framgår att det krävs tillstånd för vissa fasta redskap på enskilt vatten i Skagerrak och Kattegatt. Utredningen uppfattar att dessa bestämmelser har utfärdats med stöd av bemyndiganden som avser fiskevård.¹⁰³

Bestämmelserna om vattenverksamhet i miljöbalken bedöms också tillämpliga vid användning av vissa fasta redskap

Såsom utredningen har redogjort för i avsnitt 9.9.2 bör bestämmelser om vattenverksamhet kunna vara tillämpliga vid uppförande av fasta redskap.¹⁰⁴ Utredningen känner dock inte till något fall där uppförandet av fasta redskap har prövats enligt de vattenrättsliga bestämmelserna.

¹⁰¹ Prop. 1992/93:232 s. 66 och prop. 1950:60 s. 180.

¹⁰² Reglering om fasta redskap finns även i FIFS 2004:37.

¹⁰³ 19 § fiskelagen.

¹⁰⁴ Jfr uttalanden i prop. 1950:60 s. 125 f.

Skälen till utredningens förslag

Bestämmelserna om utsträckningsrätt för fasta redskap är av civilrättslig natur, och att en sådan rätt finns innebär ett ekonomiskt värde för den som innehar fiskerätten, bl.a. eftersom rätten kan upplåtas. Kravet på tillstånd vid utsträckning av fasta redskap skiljer sig på det sättet åt jämfört med andra bestämmelser om krav på tillstånd i fiskelagstiftningen. Av dessa skäl bedömer utredningen att bestämmelserna om utsträckningsrätt för fasta redskap bör föras över till den moderniserade fiskelagen. Vissa mindre språkliga och redaktionella ändringar bör dock göras i bestämmelserna. Av regleringen ska framgå att tillstånd ska meddelas om det kan ske utan skada för andra fiskande eller annat beaktansvärt intresse. Att villkor kan föreskrivas i dessa beslut får anses följa av allmänna förvaltningsrättsliga principer.¹⁰⁵ Vi kommer att återkomma till övergångsbestämmelserna i fiskelagen som rör rätt att sträcka fast redskap från enskilt vatten vidare ut i allmänt vatten i kapitel 19.

I dag finns ingen bestämmelse i fiskelagen om vem som prövar tillstånd. Enligt utredningens uppfattning bör den moderniserade fiskelagen därför innehålla en bestämmelse om att den myndighet som regeringen bestämmer ska pröva frågor om tillstånd till utsträckning av fasta redskap. Av den moderniserade fiskeförordningen ska det vidare framgå att länsstyrelsen prövar frågor om tillstånd till uträkning av fasta redskap.

Utredningen vill i sammanhanget lyfta att ett ökat stöd till länsstyrelserna vid provningarna, avseende vad som ska ingå, skulle kunna bidra till att provningarna i högre utsträckning än i dag görs på likartat sätt. Det skulle också kunna öka förutsebarheten för den enskilde som ansöker om tillstånd.

¹⁰⁵ Jfr t.ex. uttalanden i Förvaltningsrätten i Linköpings dom den 12 december 2014 i mål nr 221-14, om godkännande av ansökan om förprovning enligt djurskyddslagen.

10.3.5 Det ska finnas en bestämmelse om begränsningar i användningen av redskap vid fiske med stöd av en upplåten fiskerätt

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en paragraf om redskapsbegränsning vid fiske med stöd av upplåten fiskerätt.

Av paragrafen ska framgå att den som i havet och i statligt förvaltade sötvattensområden fiskar med stöd av en upplåten fiskerätt får, vid fiske som också får bedrivas med stöd av frifiskerätt, inte använda fler redskap än vad som är tillåtet vid sådant fiske med stöd av frifiskerätt. Begränsningen ska inte gälla den som innehar personlig fiskelicens eller fiskar med stöd av fiskelicens. Ingen ändring är avsedd i sak.

Lagen ska även innehålla en definition av uttrycket statligt förvaltade sötvattensområden, som är ett nytt uttryck i fiskelagstiftningen. Med statligt förvaltade sötvattensområden avses enskilt och allmänt vatten i Väneren, Vättern, Mälaren och Hjälmaren samt Storsjön i Jämtland, inklusive dessa vattenområdens och kustens tillrinnande vattendrag upp till första definitiva vandringshindret.

Skälen till utredningens förslag

Såsom vi har redogjort för i avsnitt 10.3.1 ovan gäller redskapsbegränsningen i 9 a § fiskelagen, som rör fiske med rörliga redskap, inte för den som innehar fisket med äganderätt eller har rätt till fisket på grund av en nyttjanderätt som omfattar även annat fiske än det som är fritt för var och en. Vi har också nämnt att avsikten med formuleringen är att förhindra upplåtelser av nyttjanderätt för fiske som redan är fritt för var och en i syfte att nyttjanderättsinnehavaren ska få använda en större mängd redskap än de som är tillåtna enligt regleringen i 9 a § fiskelagen. Sådana upplåtelser skulle enligt förarbetena kunna kringgå bestämmelserna om frifiskerätt i enskilt vatten.¹⁰⁶

Utredningen är av uppfattningen att även den moderniserade fiskelagen ska innehålla en sådan begränsning. Enligt utredningens uppfattning ska en sådan bestämmelse tas in i kapitlet om fiskerätt.

¹⁰⁶ Se prop. 1992/92:232 s. 52, och prop. 2013/14:184 s. 38.

Uttrycket *statligt förvaltade sötvattensområden* bör införas i fiskelagstiftningen i syfte att förenkla och förkorta utformningen av de bestämmelser i lagstiftningen som avser enskilt och allmänt vatten i Vänern, Vättern, Mälaren och Hjälmaren samt Storsjön i Jämtland, inklusive dessa vattenområdens och kustens tillrinnande vattendrag upp till första definitiva vandringshindret.

10.3.6 Det ska finnas en upplysningsbestämmelse om möjligheter till begränsningar i fisket med stöd av fiskerätt

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en paragraf som upplyser om att begränsningar i fisket med stöd av fiskerätt kan meddelas med stöd av fiskevårds- och naturvårdsbestämmelser och att begränsningar även kan finnas i bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Paragrafen är ny.

Skälen till utredningens förslag

Utredningen är av uppfattningen att det i kapitlet i lagen som rör fiskerätt ska tas in en paragraf som tydliggör att fisket med stöd av fiskerätt kan begränsas genom bestämmelser utfärdade av fiskevårds- eller naturvårdsskäl. Av paragrafen ska det även framgå att begränsningar även kan finnas i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

10.4 Bestämmelser som rör frifiskerätt och fördelning av resursen mellan de som fiskar med stöd av denna rätt

Vi har tidigare i detta kapitel beskrivit att den nuvarande fiskelagstiftningen, utöver bestämmelser om fiskerätt i enskilt vatten¹⁰⁷, också innehåller bestämmelser om svenska medborgares möjlig-

¹⁰⁷ Gränsen mellan enskilt och allmänt vatten framgår av gränslagen.

heter att fiska i både enskilt och allmänt vatten, vilket vi har benämnt frifiskerätt, se avsnitt 10.2.1 ovan. I fiskelagstiftningen finns vissa redskapsbegränsningar som främst träffar de som fiskar med stöd av frifiskerätt. En av de i praktiken viktigaste begränsningarna är den generella redskapsbegränsningen i 9 a § fiskelagen, som vi behandlat ovan, som begränsar redskapsanvändningen för de som med stöd av frifiskerätt fiskar med rörliga redskap. Begränsningen gäller dock inte om utövaren innehar fiskelicens eller personlig fiskelicens.¹⁰⁸ Genom att de som fiskar med licens undantas, kan regleringen sägas tydliggöra var gränsen mellan fritidsfisket och yrkesfisket som utgångspunkt går. Redskapsbegränsningen innebär också att resursen fördelas mellan dessa yrkes- och fritidsfiskare¹⁰⁹.

Utredningen har ett särskilt uppdrag att se över grunderna för hur den tillgängliga resursen fördelas och ska inom ramen för detta deluppdrag ta ställning till Havs- och vattenmyndighetens lämnade förslag om ändringar i de nuvarande bestämmelserna. Utredningen har med anledning av det valt att behandla frågorna om utformningen av bestämmelserna om frifiskerätt tillsammans med frågor om redskapsbegränsning och resursfördelning mellan olika kategorier fiskande. Nedan går vi in närmare på utredningens uppdrag, den nuvarande regleringen och Havs- och vattenmyndighetens förslag.

10.4.1 Utredningens deluppdrag att se över grunderna för hur den tillgängliga resursen fördelas

Av utredningens direktiv framgår att EU fram till för några år sedan beslutade om den totala tillåtna fångstmängden (TAC) för vissa arter endast i förhållande till yrkesfiskare, men att det successivt har införts EU-bestämmelser som även gäller fritidsfiske inom vissa havsområden. Av direktiven framgår vidare att Havs- och vattenmyndigheten enligt nuvarande lagstiftning kan fördela fiskeresursen mellan olika yrkesfiskare och då ta hänsyn till sociala och ekonomiska perspektiv. Myndigheten saknar dock ett bemyndigande att meddela föreskrifter för att fördela fiskeresursen mellan samtliga kategorier av fiskande, vilket inkluderar fritidsfisket och fisketurismverksamhet. I direktiven anges också att Havs- och vattenmyndigheten i skrivel-

¹⁰⁸ Ytterligare begränsningar i fråga om utländska medborgares rätt till fiske finns i lagen och särskilda begränsningar gäller för fisket i enskilt vatten, se bilagan till lagen.

¹⁰⁹ Fritidsfiske kan även bedrivas på enskilt vatten med stöd av fiskerätt.

sen *Förslag om utformning av rapporteringskyldighet och fördelning av den tillgängliga fiskeresursen för andra än yrkesfiskare* har föreslagit att myndigheten ska ha möjlighet att fördela fiskeresursen utifrån sociala och ekonomiska skäl även för annat fiske än yrkesfisket. Utredningens uppdrag i denna del består särskilt i att bedöma om Havs- och vattenmyndigheten bör kunna meddela föreskrifter för andra än yrkesfiskare utifrån andra hänsyn än fiskevårdsskäl, att analysera hur en sådan reglering bör utformas samt om de förslag som myndigheten har lämnat kan hantera perspektiv utifrån olika intressen och behov, och lämna författningsförslag.¹¹⁰

10.4.2 Bakgrund och nuvarande reglering avseende redskapsbegränsningar och fördelning av resursen inom EU-rätten

I bl.a. avsnitt 8.2.1 har vi beskrivit EU:s befogenheter på fiskeområdet¹¹¹ och att Sverige behöver bemyndigande från EU för att lagstifta i frågor som rör *bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken*.¹¹² I grundförordningen finns flera bestämmelser som rör åtgärder för bevarande och hållbart nyttjande av marina biologiska resurser, inklusive bemyndiganden till medlemsstaterna att vidta sådana åtgärder.¹¹³ Här kan nämnas att det av artikel 7 i grundförordningen framgår att åtgärder för bevarande och hållbart nyttjande av de marina biologiska resurserna omfattar bl.a. åtgärder avseende fastställande och tilldelning av fiskemöjligheter. Även tekniska åtgärder omfattas, vilka bl.a. kan avse fiskeredskapens egenskaper och regler för användning av dem, samt *begränsningar eller förbud att använda vissa fiskeredskap* och av fiskeverksamhet i vissa områden eller under vissa perioder.¹¹⁴

EU reglerar, såsom nämnts tidigare, uttaget av vissa bestånd som omfattas av den gemensamma fiskeripolitiken, och fördelar beträffande dessa fiskemöjligheter mellan berörda medlemsstater.¹¹⁵ De

¹¹⁰ Se Havs- och vattenmyndigheten (2018).

¹¹¹ Artikel 3.1 d i EUF-fördraget.

¹¹² Artikel 2.1 i EUF-fördraget. Se även avsnitt 8.2.1.

¹¹³ Del III i grundförordningen har rubriken "Åtgärder för bevarande och hållbart nyttjande av marina biologiska resurser" och Avdelning I "bevarandeåtgärder".

¹¹⁴ Artikel 7.1 j), 7.2 a) och 7.2 c) i grundförordningen.

¹¹⁵ Se artikel 7 och 16 i grundförordningen.

fiskemöjligheter som EU tilldelar Sverige avser endast vissa arter, och berör i dagsläget endast yrkesfisket.¹¹⁶ EU ställer vissa krav på medlemsstaterna i fråga om fördelningen av de tilldelade fiskemöjligheterna. Här kan nämnas att medlemsstaterna vid fördelningen ska tillämpa transparenta och objektiva kriterier, inbegripet miljömässiga, sociala och ekonomiska kriterier. Kriterierna får bland annat inbegripa fiskets påverkan på miljön, tidigare efterlevnad av bestämmelser, bidraget till den lokala ekonomin och historiska fångstnivåer. Medlemsstaterna ska vidare sträva efter att ge incitament till fiskefartyg som använder selektiva fiskeredskap eller miljövänliga fiskemetoder.¹¹⁷ Vi kommer att återkomma till våra förslag som rör bestämmelser om fördelning av EU:s fiskemöjligheter i kapitel 11.

Av ingressen till grundförordningen framgår att fritidsfiske kan ha en betydande inverkan på fiskeresurserna och att medlemsstaterna därför bör säkerställa att det bedrivs på ett sätt som är förenligt med målen för den gemensamma fiskeripolitiken.¹¹⁸ Fritidsfisket har tidigare setts som en i huvudsak nationell angelägenhet och reglering på EU-nivå som både olämplig och onödig.¹¹⁹ Av förarbeten från tiden när Sverige blev medlem i EU uttalas att den gemensamma fiskeripolitiken omfattar alla vatten inom ett medlemslands sjöterritorium men att politiken i huvudsak är inriktad på det yrkesmässiga fisket från fartyg i havet. Av förarbetena framgår vidare att insjöfisket i princip inte regleras och att det ankommer på medlemsstaterna själva att reglera fritidsfisket på ett sådant sätt att detta fiske inte äventyrar bevarandet och skyddandet av fiskeresurserna.¹²⁰

De senaste åren har EU dock kommit att reglera fritidsfisket i högre utsträckning än tidigare. Här kan nämnas att EU:s bestämmelser som rör användning av redskap som ska tillämpas inom utpekade geografiska områden i vissa fall ska tillämpas på fritidsfiske. Enligt dessa bestämmelser är det förbjudet att fånga eller skörda marina

¹¹⁶ I utredningens direktiv konstateras att EU fram till för några år sedan beslutade om den totala tillåtna fångstmängden (TAC) för vissa arter endast i förhållande till yrkesfiskare, men att det successivt har införts EU-bestämmelser som även gäller fritidsfiske inom vissa havsområden. För närvarande finns det dock inga EU-regler om kvoter som träffar svenskt fritidsfiske eller som innebär att arter som fångas inom ramen för svenskt fritidsfiske ska kvotavräknas.

¹¹⁷ Se artikel 16 och 17 i grundförordningen.

¹¹⁸ Punkten 3 i ingressen till grundförordningen. Här kan nämnas att det av artikel 55 i den ändrade kontrollförordningen framgår att medlemsstaterna ska säkerställa att fritidsfiske på deras territorier och i unionens vatten bedrivs på ett sätt som överensstämmer med målen och bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken. Liknande reglering finns även i den nu gällande artikel 55 i kontrollförordningen.

¹¹⁹ Se Penas Lado (2016), s. 94, angående EU:s regleringar av fritidsfisket.

¹²⁰ Prop. 1995/96:8 s. 16.

arter med vissa redskap, bl.a. är det förbjudet att använda släpredskap för att skörda röda koraller, andra typer av koraller eller korallliknande organismer.¹²¹ Det kan också nämnas att EU:s bestämmelser om fiske efter specifika arter i vissa fall också träffar fritidsfisket, bl.a. finns det särskild reglering avseende fiske efter lax och torsk i Östersjön som också träffar fritidsfisket.¹²² Relevanta bemyndiganden som medlemsstaterna kan använda sig av för att anta bevarandeåtgärder finns i bl.a. artikel 19 och 20 i grundförordningen.¹²³ I artikel 19 finns ett bemyndigande för en medlemsstat att anta åtgärder för bevarande av fiskbestånden i unionens vatten. Åtgärderna får endast tillämpas på fiskefartyg som för medlemsstatens flagg eller, om det gäller fiskeverksamhet som inte bedrivs av ett fiskefartyg, *personer som är etablerade på den del av dess territorium där fördraget gäller*. Åtgärderna ska vidare vara förenliga med de mål som fastställs i artikel 2 och minst lika strikta som åtgärder enligt unionsrätten.

Av artikel 20 i grundförordningen framgår att medlemsstaterna får vidta vissa åtgärder inom en gräns på tolv nautiska mil från dess baslinjer, dvs. inom det område som kan utgöra en medlemsstats territorialhav. Bemyndigandet ger medlemsstaterna rätt att vidta åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskbestånden och för att bibehålla eller förbättra bevarandestatusen för de marina ekosystemen under vissa förutsättningar.¹²⁴

¹²¹ Se artikel 2 och 7 i den tekniska förordningen.

¹²² Rådets förordning (EU) 2024/2903 av den 18 november 2024 om fastställande av fiskemöjligheterna för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i Östersjön för 2025 och om ändring av förordning (EU) 2024/257 vad gäller vissa fiskemöjligheter i andra vatten.

¹²³ Här kan noteras att även t.ex. bemyndigandet i artikel 12 i den tekniska förordningen skulle kunna aktualiseras.

¹²⁴ Åtgärder får endast vidtas under förutsättning att unionen inte har antagit åtgärder för bevarande och förvaltning särskilt för detta område eller åtgärder som specifikt avser det problem som identifierats av den berörda medlemsstaten. Åtgärderna ska vidare vara icke-diskriminerande, förenliga med de mål som fastställs i artikel 2 i förordningen och minst lika strikta som åtgärder enligt unionsrätten. Om de åtgärder som en medlemsstat avser att anta berör en annan medlemsstats fiskefartyg får åtgärderna endast antas efter samråd med kommissionen, de berörda medlemsstaterna och de berörda rådgivande nämnderna.

10.4.3 Bakgrund och nuvarande reglering avseende redskapsbegränsningar och fördelning av resursen inom den nationella rätten

Fiske med rörliga redskap med stöd av frifiskerätt begränsas huvudsakligen genom regleringen i fiskelagen

Regleringen i fiskelagen

Allmänna begränsningar

För de som fiskar med stöd av frifiskerätt finns, som nämnts tidigare, vissa begränsningar i 9 a § fiskelagen i fråga om användningen av rörliga redskap. Paragrafen innehåller följande reglering:

Den som fiskar med rörliga redskap får använda endast nät, långrev, ryssja, bur, handredskap och håv. Vid fiske med nät, långrev, ryssjor och burar får sammanlagt högst sex redskap användas samtidigt. Vid hummerfiske får därutöver högst fjorton burar (hummertinor) användas. En långrev får vara försedd med högst 100 krokar. Nätens sammanlagda längd får vara högst 180 meter.

Första stycket gäller inte den som

1. fiskar med stöd av fiskelicens eller personlig fiskelicens, eller
2. innehar fisket med äganderätt eller har rätt till fisket på grund av en nyttjanderätt som omfattar även annat fiske än det som är fritt för var och en.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om undantag från första stycket.

Föreskrifter om begränsningar i redskapsanvändningen utöver de begränsningar som anges i första stycket kan meddelas med stöd av 19 §.

Redskapsbegränsningen avseende rörliga redskap återfanns tidigare i fiskeförordningen men lyftes år 2014 in i lagen i stället. Samtidigt ändrades 21 § fiskelagen på så sätt att bemyndigandet i första stycket togs bort. 21 § första stycket fiskelagen innehöll tidigare följande reglering:

Regeringen får för fiske som är fritt för var och en meddela föreskrifter som begränsar redskapsanvändningen för andra fiskande än sådana som

1. bedriver yrkesmässigt fiske,
2. innehar fiske med äganderätt eller har rätt till fiske på grund av nyttjanderätt som omfattar även annat fiske än det som är fritt för var och en.

Redskapsbegränsningens koppling till fiske med stöd av frifiskerätt togs alltså bort i samband med att regleringen överfördes från fiskeförordningen till fiskelagen.

Av förarbetena framgår att möjligheten för regeringen att meddela föreskrifter om redskapsbegränsningar infördes i samband med ikraftträdandet av fiskelagen i syfte att fördela fiskeresurserna mellan yrkesmässigt fiske och fritidsfiske.¹²⁵ Regleringen infördes med anledning av den ökade konkurrensen om fiskeresursen som hade uppkommit.¹²⁶ Genom regleringen möjliggjordes en begränsning av den totala fiskeansträngningen.¹²⁷ I förarbetena till fiskelagen uttalas att det inte längre bör vara tillåtet att använda fiskeredskap i en omfattning som uppenbart överstiger vad som behövs för vanligt fritids- och husbehovsfiske.¹²⁸ Det maximalt antal rörliga redskap som kom att tillåtas hade stora likheter med den regleringen som på den tiden fanns i Danmark.¹²⁹ Avsikten med fördelningen var att stärka det fiske som bedrivs av dem som för sin försörjning är beroende av fisket, men också att säkerställa allmänhetens tillgång till fiskemöjligheter och tillvarata det stora rekreativvärde som fisket har.¹³⁰

Regeringen uttalade i samband med att regleringen överfördes till fiskelagen år 2014 att redskapsbegränsningarna för fritidsfisket anger den maximalt tillåtna redskapsanvändningen som är lämplig ur ett resursfördelningsperspektiv. Regeringen uttalade vidare att det inte framkommit skäl som talar för att det finns behov av att löpande kunna anpassa fritidsfiskets redskapsanvändning och att redskapsbegränsningen varit densamma sedan fiskeförordningens ikraftträdande.¹³¹ Regeringen uttalade även att regleringen om redskapsbegränsningar för fritidsfisket är en grundläggande resursfördelningsbestämmelse som borde framgå av lag.¹³² Eventuella behov av att begränsa redskapsmängden med hänsyn till beståndssituationen bedömdes även fortsättningsvis kunna tillgodoses genom föreskrifter meddelade med stöd av bemyndigandet i fiskelagen om att meddela föreskrifter om fiskevård och fiskets bedrivande.¹³³ Regeringen ut-

¹²⁵ Prop. 2013/14:184 s. 37.

¹²⁶ Ds 1992:70 s. 52 ff.

¹²⁷ Jfr prop. 1993/94:158 s. 14.

¹²⁸ Ds 1992:70 s. 52 ff och prop. 1992/93:232 s. 49 ff.

¹²⁹ Ds 1992:7, s. 52 ff och prop. 1992/93:232 s. 49 ff.

¹³⁰ Prop. 1992/93:232 s. 49.

¹³¹ Förordningen trädde i kraft år 1995.

¹³² Prop. 2013/14:184 s. 37.

¹³³ Den aktuella bestämmelsen finns i 19 § fiskelagen.

talade i det sammanhanget att avsikten inte är att föreskrifter för *fiskets bedrivande*, som infördes år 2003, ska kunna begränsa fritidsfisket, men att begränsningar dock kan meddelas med stöd av bemyndigandet att meddela föreskrifter om *fiskevården*.¹³⁴

Lagrådet yttrade sig år 2014 över förslaget att flytta bestämmelsen om redskapsbegränsning från fiskeförordningen till 9 a § fiskelagen. Lagrådet hade ingen invändning i sak mot förslaget, men uttalade att det kunde sättas i fråga om detaljerade bestämmelser av det aktuella slaget borde tas in i lag.

Särskilda begränsningar finns för fiske med stöd av frifiskerätt i enskilt vatten

Såsom vi har nämnt tidigare finns vidare särskilda begränsningar i fråga om användning av redskap vid fiske med stöd av frifiskerätt i bilagan till fiskelagen, se avsnitt 10.2.1.

Regleringen i fiskeförordningen

Innan vi går in på regleringen i fiskeförordningen ska något sägas om relevanta bemyndiganden i fiskelagen som ger regeringen och eventuella förvaltningsmyndigheter befogenhet att meddela föreskrifter i fråga om redskapsbegränsningar. Det finns därför anledning att återigen återvända till 9 a § fiskelagen, som innehåller följande reglering (vi har kursiverat aktuellt bemyndigande):

Den som fiskar med rörliga redskap får använda endast nät, långrev, ryssja, bur, handredskap och håv. Vid fiske med nät, långrev, ryssjor och burar får sammanlagt högst sex redskap användas samtidigt. Vid hummerfiske får därutöver högst fjorton burar (hummertinor) användas. En långrev får vara försedd med högst 100 krokar. Nätens sammanlagda längd får vara högst 180 meter.

Första stycket gäller inte den som

1. fiskar med stöd av fiskelicens eller personlig fiskelicens, eller
2. innehar fisket med äganderätt eller har rätt till fisket på grund av en nyttjanderätt som omfattar även annat fiske än det som är fritt för var och en.

Regeringen får meddela ytterligare föreskrifter om undantag från första stycket.

¹³⁴ Prop. 2013/14:184 s. 38.

Föreskrifter om begränsningar i redskapsanvändningen utöver de begränsningar som anges i första stycket kan meddelas med stöd av 19 §.

Den ovan nämnda bestämmelsen i 9 a § tredje stycket fiskelagen kompletteras av regleringen i 2 kap. 21 § fiskeförordningen. Av den sistnämnda paragrafens första stycke framgår att Havs- och vattenmyndigheten får besluta om undantag från bl.a. 9 a § första stycket fiskelagen om det finns vetenskapliga eller andra särskilda skäl för det. Av 2 kap. 21 § andra stycket fiskeförordningen framgår vidare att Havs- och vattenmyndigheten i enskilda fall får besluta om undantag från begränsningen i 9 a § fiskelagen om att sammanlagt högst sex redskap får användas samtidigt, vid fiske med nät, långrev, ryssjor och burar samt att fjorton burar (hummertinor) därutöver får användas vid hummerfiske. Undantag får enligt regleringen meddelas när det gäller fiske med burar efter skaldjur i fritidsfiskebaserad fisketurismverksamhet.

I samband med att redskapsbegränsningen flyttades från förordningen till lagen år 2014 uttalade regeringen att ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om undantag från bestämmelsen borde införas i lagen.¹³⁵ Utredningen noterar i sammanhanget att begreppet *skaldjur*, som används i 2 kap. 21 § fiskeförordningen, inte förekommer i fiskelagen eller något annat ställe i fiskeförordningen.

Fiske med fasta redskap med stöd av frifiskerätten begränsas huvudsakligen genom regleringen i fiskeförordningen

Svenska medborgare som fiskar med stöd av frifiskerätt har som utgångspunkt möjlighet att fiska med alla redskap enligt fiskelagstiftningen, det vill säga både fasta redskap och rörliga redskap. Av 10 § fiskelagen framgår dock att det krävs tillstånd för allt fiske med fasta redskap som inte har stöd av fiskerätt. Den nämnda paragrafen kompletteras av regleringen i 2 kap. 2 § fiskeförordningen, som begränsar möjligheterna till fiske med fasta redskap. Av regleringen i förordningen framgår att tillstånd för fast redskap utan stöd av enskild fiskerätt endast får beviljas fiskare som bedriver yrkesmässigt fiske,

¹³⁵ Prop. 2013/14:184 s. 40.

om inte särskilda skäl föranleder annat.¹³⁶ Av 2 kap. 21 § tredje stycket fiskeförordningen framgår vidare att Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter eller i det enskilda fallet besluta om undantag från bl.a. 2 §, om fisket bedrivs på uppdrag av myndigheten. Utredningen uppfattar att det är otydligt vilka bemyndiganden som dessa bestämmelser i förordningen stödjer sig på. Utredningen bedömer att bestämmelsen i 2 kap. 2 § andra stycket fiskeförordningen bör ha meddelats med stöd av det tidigare bemyndigandet i 21 § fiskelagen, och som enligt beskrivningen i avsnittet ovan togs bort år 2014.

Vi kommer att återkomma till regleringen om fasta redskap i avsnitt 10.4.6 nedan.

Utländska medborgares möjligheter att fiska

Regleringen i fiskelagen

Av regleringen i 13 § första stycket fiskelagen framgår att utländska medborgare får fiska med handredskap på samma sätt som svenska medborgare. Av paragrafens tredje stycke framgår vidare att utan stöd av enskild fiskerätt får utländska medborgare eller fiskefartyg bara bedriva annat fiske om det medges i 13 a § fiskelagen eller i föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Utländska medborgare som är stadigvarande bosatta här i landet är dock likställda med svenska medborgare.¹³⁷ Här kan nämnas att det i 13 a § fiskelagen regleras vilken rätt till tillträde som utländska fiskefartyg har till vatten innanför 12 nautiska mil från baslinjen.

Regleringen i 13 § fiskelagen kompletteras av bestämmelser i fiskeförordningen och vi återkommer till skrivningarna i 13 § tredje stycket i nästa underavsnitt.

¹³⁶ Regleringen kopplar även till 11 § fiskelagen. I 2 kap. 2 § andra stycket fiskeförordningen stadgas att tillstånd får endast beviljas fiskare som bedriver yrkesmässigt fiske, om inte annat följer av 11 § fiskelagen (1993:787) eller särskilda skäl föranleder annat.

¹³⁷ Se 13 § första och tredje styckena fiskelagen. I paragrafens andra stycke framgår att utländska frihet, arbetskraftens fria rörlighet och utbyte av tjänster får fiska yrkesmässigt på samma fysiska och juridiska personer som omfattas av Sveriges internationella åtaganden om etableringsvillkor som svenska fysiska och juridiska personer.

Regleringen i fiskeförordningen

Av 2 kap. 3 § fiskeförordningen följer att Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om utländska medborgares rätt till fiske i Sveriges territorialhav och i Sveriges ekonomiska zon enligt 13 § tredje stycket fiskelagen om sådan rätt följer av internationella överenskommelser. Sådana föreskrifter återfinns i 2 kap. Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön.

Även 2 kap. 4 § fiskeförordningen kompletterar 13 § fiskelagen. Utredningen noterar i denna del att begreppet *tillstånd* inte används i 13 § tredje stycket fiskelagen, enligt vad som har beskrivits ovan. Trots det innehåller 2 kap. 4 § fiskeförordningen reglering om att sådant tillstånd till fiske för utländska personer som avses i 13 § tredje stycket fiskelagen, och som avser annat fiske än yrkesmässigt fiske, meddelas av länsstyrelsen. Utredningen noterar i sammanhanget att det framgår av förarbetena till fiskelagen att utländska medborgare som saknar fiskerätt är hänvisade att söka tillstånd om de önskar fritidsfiska med annat än handredskap.¹³⁸

I dag finns begränsade möjligheter att fördela resursen

Såsom nämnts tidigare framgår det av 19 § första stycket fiskelagen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter för fiskevården och fiskets bedrivande som förbjuder eller begränsar

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

Såsom nämnts tidigare har regeringen uttalat att avsikten inte är att fritidsfisket ska kunna begränsas med stöd av bemyndigandet att meddela föreskrifter om *fiskets bedrivande*. Föreskrifter meddelade med stöd av fiskevårdsskäl kan dock indirekt påverka även resurs-

¹³⁸ Prop. 1992/93:232 s. 36.

fördelningen mellan fritidsfisket och yrkesfisket, eftersom det sällan är möjligt eller lämpligt att begränsa fisket på samma sätt för alla kategorier av fiskande.¹³⁹

Regleringen i 19 § första stycket fiskelagen kompletteras av regleringen i 2 kap. 7 § fiskeförordningen. Av första och andra stycket i denna paragraf framgår:

Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter för fiskevården och fiskets bedrivande som förbjuder eller begränsar

1. fisket med avseende på vilken fisk som får fångas,
2. användningen av fiskefartyg, fiskemetoder eller fiskeredskap, och
3. fiske inom vissa områden eller för vissa ändamål.

I fråga om fiske i andra vatten än havet och vattnen längs kusterna och Väner, Vättern, Mälaren och Hjälmaren samt Storsjön i Jämtland till första definitiva vandringshindret, får föreskrifter enligt första stycket meddelas endast för att skydda särskilt hotade arter eller stammar av nationellt intresse.

[...]

Av 2 kap. 7 femte stycket fiskeförordningen framgår slutligen att Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter för fiskets bedrivande som avser fördelning av fiskemöjligheter enligt grundförordningen. Myndigheten får också meddela föreskrifter om hur sådana fiskemöjligheter får överlåtas av en fiskelicensinnehavare till en annan under det år eller den förvaltningsperiod då fiskemöjligheterna får användas.

Vi kommer att i kapitel 11 att gå in närmare på bestämmelser som rör resursfördelning mellan olika yrkesfiskare.

10.4.4 Havs- och vattenmyndighetens förslag som rör fördelning av resursen

Havs- och vattenmyndighetens uppdrag

År 2017 gav regeringen Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att föreslå utformning av bestämmelser om rapporteringsskyldighet för andra fiskare än yrkesfiskare.¹⁴⁰ Myndigheten skulle också, i samarbete med Jordbruksverket, utreda förutsättningarna för och föreslå hur det kan införas en möjlighet att fördela den nationella tillgängliga

¹³⁹ Prop. 2013/14:184 s. 38.

¹⁴⁰ Regeringens beslut den 12 oktober 2017 i ärendena N2017/06266 och N2015/03577/FJR.

fiskeresursen mellan olika kategorier av fiske utifrån andra skäl än fiskevårdsskäl, när de biologiska målen för bestånden har uppnåtts. Enligt uppdraget skulle myndigheten särskilt beakta möjligheten att främja fritidsfisket och fisketurismverksamhet, samtidigt som förutsättningarna för ett livskraftigt yrkesfiske och det traditionella fisket skulle bibehållas.

Havs- och vattenmyndighetens förslag

Havs- och vattenmyndigheten redovisade uppdraget i skrivelsen Förslag om utformning av rapporteringsskyldighet och fördelning av den tillgängliga resursen för andra fiskare än yrkesfiskare¹⁴¹. Vi har i redovisningen nedan valt att dela upp myndighetens förslag om fördelning av fiskeresursen mellan samtliga kategorier fiskande i två olika delar. Vi kommer även att gå in på myndighetens förslag avseende att ha kvar nuvarande dispensbestämmelse för fisketurismverksamhet.

Förslag om att ändra i bestämmelsen om allmänhetens redskapsanvändning i 9 a § fiskelagen och införa en ny bestämmelse i 2 kap. 7 a § fiskeförordningen

Havs- och vattenmyndighetens ena förslag innebär att utgångspunkten ska vara att den som fiskar med rörliga redskap utan stöd av licens, enskild fiskerätt eller en nyttjanderätt som omfattar även annat fiske än det som är fritt för var och en, endast ska få använda handredskap. Förslaget innebär vidare att Havs- och vattenmyndigheten ska bemyndigas att meddela föreskrifter som tillåter fiske med även vissa mängdfångande redskap om beståndssituationen tillåter det, i syfte att möjliggöra en fördelning av fiskeresursen mellan olika kategorier av fiskare. Myndigheten har därutöver föreslagit att regeringen ska få meddela föreskrifter om ytterligare redskapsanvändning.¹⁴² Myndigheten har föreslagit att 9 a § fiskelagen ska utformas på följande sätt (det kursiverade är nytt eller ändrat i förhållande till nuvarande lagstiftning):

¹⁴¹ N2018/02964.

¹⁴² Se Havs- och vattenmyndighetens förslag till ändringar i 9 a § fiskelagen och 2 kap. 7 § fiskeförordningen.

Den som fiskar med rörliga redskap får *endast* använda handredskap.

Om beståndssituationen tillåter det får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, i syfte att fördela fiskeresursen mellan olika kategorier av fiskare, meddela föreskrifter om att nät, långrev, ryssja, bur och håv får användas utöver handredskap. Vid fiske med nät, långrev och ryssja och burar får i så fall sammanlagt högst sex redskap användas samtidigt. Vid hummerfiske får därutöver högst fjorton burar (hummertinor) användas. En långrev får vara försedd med högst 100 krokar. Nätens sammanlagda längd får vara högst 180 meter.

Regeringen får meddela föreskrifter om ytterligare redskapsanvändning utöver vad som framgår av första och andra styckena.

Första stycket och föreskrifter som meddelas med stöd av andra och tredje styckena gäller inte den som

- 1. fiskar med stöd av fiskelicens eller personlig fiskelicens, eller*
- 2. innehar fisket med äganderätt eller har rätt till fisket på grund av en nyttjanderätt som omfattar även annat fiske än det som är fritt för var och en.*

Föreskrifter om begränsningar i redskapsanvändningen kan meddelas med stöd av 19 §.

Myndigheten har vidare föreslagit att 9 a § fiskelagen ska kompletteras av en ny bestämmelse i fiskeförordningen, 2 kap. 7 a §, som myndigheten har föreslagit ska vara utformad enligt följande:

Om beståndssituationen tillåter det, får Havs- och vattenmyndigheten, meddela föreskrifter om att den som fiskar med rörliga redskap utöver handredskap också får använda nät, långrev, ryssja, bur och håv i enlighet med 9 a § fiskelagen.

Havs- och vattenmyndigheten lyfter i de redovisade skälen för förslaget i huvudsak följande. Reglerna för yrkesfisket har skärpts betydligt sedan införandet av fiskelagen medan samma utveckling inte har skett avseende fritidsfisket, inklusive fisketurismverksamhet. En långsiktigt hållbar utveckling beaktades inte när bestämmelsen om redskapsbegränsning utformades under 1990-talet, eller fördes över till från fiskeförordningen till fiskelagen år 2014. Även om fångsten per ansträngning är låg i fritidsfiske är antalet utövare många. Den tillåtna redskapsanvändningen är generellt för generös ur fiskevårdssynpunkt med hänsyn till att den gäller för alla svenska medborgare, alla arter, allt fiske på allmänt vatten eller på enskilt vatten med stöd av bilagan till fiskelagen. Någon analys av samhällsnyttan av en sådan fördelning av fiskeresursen, och fritidsfiskets behov av en sådan omfattande redskapsanvändning eller hur fångsterna i praktiken förhåller sig till det egna hushållets behov, har inte heller gjorts.

Med hänsyn till EU:s försäljningsförbud för fisk fångad i havet utan fiskelicens är det viktigare nu än år 1994 att fångsterna inte överstiger vad som kan fås för det enskilda hushållets behov, och att den tillåtna redskapsmängden inte uppmuntrar till försäljning av fångst. Den nuvarande regleringen innebär att Havs- och vattenmyndigheten i hög utsträckning måste utreda och begränsa fritidsfisket av fiskevårdsskäl. En grundläggande resursfördelningsbestämmelse som innebär ett mindre uttag, genom en mindre effektiv redskapsanvändning är mera anpassad till kraven på en modern fiske- och miljölagstiftning och innebär att försiktighetsprincipen bättre beaktas i även förvaltningen av fritidsfisket. Då en generös redskapsanvändning generellt tillåts för allmänhetens fiske tas inte heller hänsyn till ekonomiska eller sociala aspekter.¹⁴³

Havs- och vattenmyndigheten har vidare anfört i huvudsak följande. När resursen är begränsad bör den fördelas på ett sätt som bäst gynnar en hållbar utveckling i miljömässigt, socialt och ekonomiskt hänseende. Med minskade fångster per ansträngning finns det utrymme för fler att utnyttja resursen, samtidigt som fiskeresursen kan utvecklas på ett sätt som gör att bestånden ökar. Genom att som utgångspunkt tillåta handredskap tillgodoses miljömässiga, ekonomiska och sociala aspekter i stor utsträckning. Handredskap används i alla vatten där allmänheten har möjlighet att fiska, fångsten per ansträngning är relativt låg jämfört med mängdfångande redskap och det är det redskap som används av flest personer. Handredskapsfisket kräver vidare att den fiskande är aktiv under fisket och fisket skapar ett stort samhällsekonomiskt värde i form av ökad BNP och sysselsättning. Även handredskapsfisket kan dock behöva begränsas av fiskevårdsskäl.¹⁴⁴

Enligt Havs- och vattenmyndigheten bör det även fortsättningsvis vara riksdagen som beslutar om vilken som är den maximala redskapsanvändningen för fritidsfisket som inte har stöd av enskild rätt, och som Havs- och vattenmyndigheten genom myndighetens förslag kan tillåta för fritidsfisket.¹⁴⁵

Under nästa underavsnitt återkommer vi till Havs- och vattenmyndighetens förslag om att myndigheten, om beståndssituationen

¹⁴³ Havs- och vattenmyndigheten (2018), s. 28 ff.

¹⁴⁴ Havs- och vattenmyndigheten (2018), s. 32.

¹⁴⁵ Havs- och vattenmyndigheten (2018), s. 38.

tillåter det, ska få meddela föreskrifter som tillåter ytterligare redskapsanvändning.

*Förslaget om att ändra i bemyndigandet om föreskrifter
för fiskets bedrivande i 19 § fiskelagen*

Havs- och vattenmyndighetens andra förslag innebär att myndigheten ska bemyndigas att meddela föreskrifter för fiskets bedrivande som avser fördelning av fiskeresursen för att främja det småskaliga yrkesfisket, fritidsfisket eller fisketurismverksamhet inom ramen för ett långsiktigt hållbart nyttjande.¹⁴⁶ Myndigheten har föreslagit att 19 § fiskelagen ska ändras. Ändringarna berör huvudsakligen att ett nytt tredje stycke ska införas. Enligt myndighetens förslag ska de första tre styckena i 19 § ha följande lydelse (det kursiverade är nytt eller ändrat i förhållande till nuvarande lagstiftning):

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter för fiskevården och fiskets bedrivande som förbjuder eller begränsar

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

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela 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.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter för fiskets bedrivande som innebär en fördelning av fiskeresursen för att främja det småskaliga yrkesfisket, fritidsfisket, eller fisketurismverksamhet.

[...]

Havs- och vattenmyndigheten har vidare föreslagit att det ska läggas till ett nytt stycke sist i 2 kap. 7 § fiskeförordningen. Enligt myndighetens förslag ska det sista stycket ha följande lydelse (det kursiverade är nytt i förhållande till nuvarande lagstiftning):

[...]

Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter för fiskets bedrivande som avser fördelning av fiskeresursen för att främja det småskaliga

¹⁴⁶ Havs- och vattenmyndigheten (2018).

yrkesfisket, fritidsfisket, eller fisketurismverksamhet inom ramen för ett långsiktigt hållbart nyttjande.

Havs- och vattenmyndigheten lyfter i de redovisade skälen för förslaget bl.a. följande. Förslaget som rör fiskets bedrivande ska ses som ett komplement till förslaget om redskapsbegränsning. Fiske på kvoter som EU årligen fördelar till Sverige avräknas för fartyg med fiskelicens och berörs inte av myndighetens förslag. Det går dock inte att bortse från möjligheten att EU i framtiden kan komma att reglera att även fångster i fritidsfiske och fritidsfisketuristigt företagande kan komma att avräknas från kvoterna.¹⁴⁷

Myndigheten har anfört att vid bedömningen av om beståndssituationen tillåter utökat fritidsfiske bör man beakta bl.a. förvaltningsmål inom den gemensamma fiskeripolitiken, såsom principen om ett långsiktigt hållbart uttag (MSY), havsmiljödirektivets mål om en storleks- och åldersstruktur för bestånden som upprätthåller ekosystemfunktionerna, nationella förvaltningsmål för bestånden samt regional utveckling. I många fall har biologiskt underlag redan tagits fram i myndighetens föreskriftsarbete, eftersom fritidsfisket redan i stor utsträckning är begränsat av fiskevårdsskäl i myndighetens föreskrifter.¹⁴⁸

Av myndighetens skäl för förslaget framgår vidare bl.a. följande. För att främja fritidsfiske, fisketurism och småskaligt yrkesfiske ur ett bredare hållbarhetsperspektiv behövs, utöver de biologiska aspekterna, samhällsekonomiska analyser. Sådana underlag utgörs t.ex. av de naturgivna förutsättningarna för fiske, miljötillståndet, beståndssituationen, regional demografisk information, fisketraditioner och samhällsekonomiska analyser.¹⁴⁹ Det samhällsekonomiska värdet av fritidsfisket och yrkesfisket i havet är relativt jämnt fördelat; yrkesfisket bidrar mer till Sveriges BNP medan fritidsfisket bidrar med en högre sysselsättningseffekt.¹⁵⁰ Fritidsfisket är geografiskt mer utspritt medan yrkesfisket mer koncentrerat till vissa hamnar. Konsumenter är beroende av yrkesfisket för att få ett brett utbud av färska råvaror att välja mellan.¹⁵¹ Samtidigt är fritidsfisket viktigt utifrån den enskildes behov av fiske för rekreation, sport och turism och för husbehov.

¹⁴⁷ Havs- och vattenmyndighetens rapport (2018), s. 33.

¹⁴⁸ Havs- och vattenmyndighetens rapport (2018), s. 34.

¹⁴⁹ Havs- och vattenmyndighetens rapport (2018), s. 33.

¹⁵⁰ Havs- och vattenmyndighetens rapport (2018), s. 34.

¹⁵¹ I rapporten nämns i sammanhanget även grossister och dagligvaruhandeln, se Havs- och vattenmyndighetens rapport (2018), s. 34.

Regionala underlag bör tas fram inom ramen för en regional ekosystembaserad förvaltning.¹⁵²

Myndigheten har även lyft att fritidsfiskets tillåtna redskapsanvändning i praktiken framgår av myndighetens föreskrifter och är anpassade till nuvarande beståndssituation, så förslaget ska inte behöva innebära någon större skillnad för fritidsfisket med mängdfångande redskap så länge det kan tillåtas av fiskevårdsskäl och redskapsanvändningen generellt kan motiveras. I den bedömningen ingår inte bara samhällsekonomiska värden utan även den enskildes behov av rekreation och fiskets bidrag till livskvalitet och värdet av fiske för fångst till det egna hushållet.¹⁵³

Som exempel på sätt att främja ett visst fiske nämner myndigheten möjligheten att ha anmälningsplikt för vissa fisken, med ett eventuellt högsta tak avseende antalet möjliga anmälningar. Myndigheten nämner även möjligheten att införa nationella eller regionala kvoter för arter som inte är kvotsatta inom EU, med begränsning avseende antalet fiskar som får behållas av den som anmält sig för sådant fiske. Myndigheten nämner också att det skulle kunna finnas fredade områden där ett visst fiske i ökad utsträckning har tillgång till fiskeresursen, t.ex. främjandeområden för fritidsfiske, fisketurism eller yrkesfiske, där ett visst fiske får företräde. Vidare nämns i rapporten att resursfördelning kan ske genom reglering av redskapsanvändningen.

Särskilt om olika kategorier av fiskare

Myndigheten har i rapporten också lyft problemet med att det i dagens svenska lagstiftning saknas entydiga definitioner av begreppen yrkesfiske, fritidsfiske, fisketurismverksamhet och traditionellt fiske. Enligt myndigheten finns det inom grupperna ofta undergrupper som är uppdelade utifrån redskapsanvändningen. Bestämmelserna om enskild fiskerätt försvårar också gränsdragningen mellan de olika grupperna. Havs- och vattenmyndigheten har i rapporten valt att beskriva innebörden av begreppen på följande sätt.

¹⁵² Havs- och vattenmyndighetens rapport (2018), s. 34.

¹⁵³ Havs- och vattenmyndighetens rapport (2018), s. 35.

- Fritidsfiske

Fritidsfiske bedrivs för rekreation, husbehov, turism eller sport med begränsad redskapsanvändning. Fisket sker för eget bruk eller för husbehov, utan försäljning av fångst eller i vissa fall med försäljning av fångst i sådan liten omfattning att det är fråga om hobbyverksamhet enligt skattelagstiftningen. Fritidsfisket med stöd av enskild rätt begränsas inte av fiskelagens redskapsbegränsningar.

- Fisketurismverksamhet

Fisketurismföretaget säljer en fiskeupplevelse, men inte fångsten. Redskapsanvändningen är begränsad till vad som är tillåtet för fritidsfiskare vid fiske på allmänt vatten och på enskilt vatten med stöd av bilagan till fiskelagen. I vissa fall kan ett fisketurismföretag få dispens från dessa redskapsbegränsningar. Fisketurismverksamhet med stöd av enskild rätt begränsas inte av fiskelagens redskapsbegränsningar.

- Yrkesfiske

Yrkesfiskaren fiskar för att sälja fångsten. Fisket kräver fiskelicens eller personlig fiskelicens. Fisket omfattas inte av redskapsbegränsningarna för fritidsfisket. I sötvatten krävs inte licens för den som har enskild fiskerätt. Avgränsningen i detta fiske kan därför bestämmas utifrån försäljning av fångst respektive försäljning av fångst i sådan omfattning att det är fråga om näringsverksamhet enligt skattelagstiftningen.

- Traditionellt fiske

Med traditionellt fiske avses fiske med håv, flytnät och kullenät i Torne älv på fångstplatser enligt fiskeförordningens bilaga 4.

Havs- och vattenmyndighetens förslag som rör nuvarande dispensbestämmelse för fritidsfiskebaserad fisketurismverksamhet

Av Havs- och vattenmyndighetens rapport framgår vidare att myndigheten föreslår att möjligheten som i dag finns för fritidsfiskebaserad fisketurismverksamhet i 2 kap. 21 § fiskeförordningen att

få dispens för användning av fler redskap än vad som framgår av 9 a § fiskelagen, vid fiske med bur efter skaldjur bör finnas kvar.¹⁵⁴

10.4.5 Den moderniserade fiskelagstiftningen ska innehålla bestämmelser om vem som får fiska med stöd av frifiskerätt

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla bestämmelser om att svenska medborgare med stöd av frifiskerätt har möjlighet att fiska i visst enskilt vatten och allmänt vatten, i Sveriges ekonomiska zon med de begränsningar som föranleds av lagen om kontinentalsockeln, samt vid sådana stränder, skär och holmar som den 30 juni 1986 ägdes av staten och som då inte hörde till något hemman eller innehades på särskilda villkor. Av bestämmelserna ska det också uttryckligen framgå att juridiska personer som innehar fiskelicens har möjlighet att fiska med stöd av frifiskerätt i de ovan nämnda områdena i havet.

I lagen ska det vidare tas in en definition av begreppet frifiskerätt. Med begreppet avses den möjlighet som svenska medborgare och juridiska personer har att fiska i enskilt eller allmänt vatten samt i Sveriges ekonomiska zon utan stöd av fiskerätt. Ingen ändring är avsedd i sak i denna del.

Bedömning: Ingen bedöms lida någon ekonomisk skada med anledning av att det tydliggörs att även svenska juridiska personer som innehar fiskelicens har möjlighet att fiska i havet med stöd av frifiskerätt. Särskilda bestämmelser om ersättningsrätt bedöms därför inte behövas i denna del.

Skälen till utredningens förslag

Utredningen har i avsnitt 10.2.2 ovan redogjort för hur utredningen bedömer att begreppet frifiskerätt ska användas i den moderniserade fiskelagstiftningen. Enligt utredningens uppfattning ska begreppet omfatta följande. Frifiskerätt ska avse den möjlighet till fiske som svenska medborgare har i allmänt vatten och i den ekonomiska zonen.

¹⁵⁴ Vi har beskrivit den nuvarande regleringen i avsnitt 10.4.3 ovan.

Begreppet ska också omfatta deras möjlighet till fiske vid sådana stränder, skär och holmar som den 30 juni 1986 ägdes av staten och som då inte tillhörde något hemman eller innehades på särskilda villkor, samt deras möjligheter till fiske i visst enskilt vatten i havet, Väner, Vättern, Mälaren, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland. Begreppet ska därutöver omfatta den rätt och möjlighet till fiske som juridiska personer har i sådant enskilt och allmänt vatten i havet samt i den ekonomiska zonen.

Enligt utredningens uppfattning ska den moderniserade fiskelagen, i likhet med den nu gällande regleringen, innehålla bestämmelser om svenska medborgares möjligheter till fiske i enskilt vatten, allmänt vatten och den ekonomiska zonen. Med anledning av att juridiska personer sedan år 2014 har möjlighet att bedriva yrkesmässigt fiske i havet med fiskefartyg bör det enligt utredningens uppfattning tydliggöras att även svenska juridiska personer som innehar fiskelicens får fiska med stöd av frifiskerätt i havet. Detta är en ändring jämfört med hur bestämmelsen i 8 § fiskelagen är utformad i dag. Ingen ändring är dock avsedd i sak. Utredningen noterar i sammanhanget att juridiska personer även enligt äldre lagstiftning hade möjlighet att fiska i allmänt och enskilt vatten med stöd av särskilt tillstånd.¹⁵⁵ Någon som har rätt till fiske bedöms därför inte lida någon ekonomisk skada med anledning av att regleringen ändras så att det uttryckligen framgår att även juridiska personer som innehar fiskelicens har möjlighet att fiska i havet med stöd av frifiskerätt.

10.4.6 Den moderniserade fiskelagen ska innehålla bestämmelser om begränsningar i det fiske som får bedrivas med stöd av frifiskerätt inom allmänt vatten, vid vissa stränder, skär och holmar samt i den ekonomiska zonen och den närmare omfattningen av fisket som får bedrivas med stöd av frifiskerätt i enskilt vatten

Förslag: Av den moderniserade fiskelagen ska det framgå att den som fiskar med stöd av frifiskerätt utan att inneha fiskelicens eller personlig fiskelicens endast ska få fiska med handredskap. Lagen ska också innehålla bestämmelser om att regeringen eller

¹⁵⁵ Se avsnitt 10.2.2 ovan.

den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att dessa personer tillåts fiska med andra rörliga redskap om beståndssituationen tillåter det. I enskilt vatten får sådana föreskrifter dock inte innebära en mer omfattande möjlighet till fiske än vad som följer av bilagorna till lagen. Föreskrifterna får inte heller innebära en mer omfattande redskapsanvändning än vad som är tillåtet för detta fiske i dag. Beträffande hummerfisket görs den ändringen att det totala antalet burar (hummertinor) som kan tillåtas ska räknas in i de sex mängdfångande redskapen som kan tillåtas. Beträffande fiske med långrev får fiske med totalt 100 krokare tillåtas. I denna del ändras bestämmelserna i sak. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska dock även fortsättningsvis få meddela föreskrifter om undantag från redskapsbegränsningen.

Den moderniserade fiskelagen ska vidare innehålla bestämmelser om i vilken omfattning i övrigt som fiske får bedrivas med stöd av frifiskerätt i enskilt vatten. Möjligheter till fiske utan redskap ska framgå direkt i lag, likaså begränsningar som rör handredskapsfisket. Dessa bestämmelser överförs till den moderniserade fiskelagen, men ingen ändring är avsedd i sak. De bestämmelser som enbart gäller för det yrkesmässiga fisket kommer även fortsättningsvis att regleras i bilagor till lagen; den första bilagan rör fiske i enskilt vatten i havet och den andra bilagan rör enskilt vatten i sötvattensområden. Möjligheten att med stöd av tillstånd fiska med ålrev efter ål i Vänern ska dock inte längre finnas kvar. Regleringen ska också uppdateras mot bakgrund av ändringar i länsindelningen.

Av lagen ska det också framgå att det krävs tillstånd för att använda fasta redskap vid fiske med stöd av frifiskerätt. Sådant tillstånd får lämnas om det finns särskilda skäl. Det ska införas reglering om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om sådana tillstånd. I denna del ändras bestämmelserna i sak. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska vidare få meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd. I denna del ändras bestämmelserna i sak.

Av regleringen ska det vidare framgå att föreskrifter om begränsningar i redskapsanvändningen kan meddelas med stöd av bestämmelser om fiskets bedrivande, fiskevårds- och naturvårds-

hänsyn i lagen och att begränsningar även kan finnas i bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

I den moderniserade fiskelagen ska det vidare tas in bestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska pröva ansökningar om tillstånd och dispenser. Denna reglering är ny.

De ovan nämnda bestämmelserna ska kompletteras av bestämmelser i 3 kap. den moderniserade fiskeförordningen.

Skälen till utredningens förslag

Allmänt om bestämmelserna om frifiskerätt i bilagan och regleringen i den moderniserade fiskelagstiftningen

Fiskerättens omfattning i enskilt vatten i havet och i de fem stora sjöarna¹⁵⁶ påverkas av bestämmelserna om frifiskerätt i bilagan till fiskelagen. Bestämmelserna i bilagan har sin grund i 1950 års lag om rätt till fiske och när de togs in i lagen kodifierade dessa i stor utsträckning det fiske som bedrevs av allmänheten i de aktuella vattenområdena.¹⁵⁷ Bestämmelserna är detaljerade, lokalt varierande och knyter alltså an till fisket och fiskeredskapen som användes före år 1950.¹⁵⁸ Vissa av utredningens experter har lyft att bestämmelserna i bilagan är svårtolkade. Av bestämmelserna framstår det som att svenska medborgare har möjlighet att fiska efter en viss art med ett visst redskap. Fisket är dock ofta begränsat av andra bestämmelser, t.ex. redskapsbegränsningen för fisket med rörliga redskap i 9 a § fiskelagen. Ofta finns även ytterligare begränsningar i myndighetsföreskrifter meddelade av fiskevårdsskäl. För att illustrera problemet kan exemplet med fiske efter hummer på västkusten nämnas. Av bilagan framgår bl.a. att det vid Skånes västra kust och vid kusten i Hallands län samt Göteborgs och Bohus län är tillåtet att utan inskränkning fiska med alla redskap.¹⁵⁹ Fisket efter hummer är dock begränsat genom 9 a § fiskelagen, där det framgår följande. Den som fiskar med rörliga redskap får endast använda nät, långrev, ryssja,

¹⁵⁶ Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland.

¹⁵⁷ Detta beskrivs närmare i avsnitt 3.2.3.

¹⁵⁸ Se avsnitt 10.2.1 ovan.

¹⁵⁹ Av bestämmelsen i bilagan framgår vidare att det krävs tillstånd för fiske med fast redskap, enligt 10 § fiskelagen, och att fiske efter ostron är förbehållet innehavaren av den enskilda fiskerätten inom 200 meter från fastlandet eller från en ö av minst 100 meters längd.

bur, handredskap och håv. Vid fiske med nät, långrev, ryssjor och burar får sammanlagt högst sex redskap användas samtidigt. Vid hummerfiske får därutöver högst fjorton burar (hummertinor) användas.¹⁶⁰ Ytterligare begränsningar för hummerfisket finns i myndighetsföreskrifter. Av 3 kap. 5 § Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön framgår att hummer endast får fiskas med hummertina¹⁶¹, och av 3 kap. 7 § samma föreskrifter framgår att vid fiske efter hummer får högst sammanlagt sex hummertinor användas samtidigt.¹⁶²

Utredningen är av uppfattningen att regleringen i bilagan är komplicerad och omodern. Att i förenklingssyfte införa mer enhetliga bestämmelser om det fiske som får bedrivas med stöd av frifiskerätt i enskilt vatten skulle dock kunna medföra att gränserna för äganderättens omfattning ändras.¹⁶³ Det har inte bedömts finnas skäl för, eller utrymme, att inom ramen för den här utredningen gå in på frågor om materiella ändringar av var gränsen ska gå mellan det fiske som får bedrivas med stöd av fiskerätt respektive frifiskerätt i enskilt vatten. Bestämmelserna bör dock uppdateras mot bakgrund av ändringar i länsindelningen som skett under 1990-talet. Vissa andra ändringar bör även göras i bestämmelserna.

Utredningen bedömer att bestämmelser om det fiske med stöd av frifiskerätt som är tillåtet för svenska medborgare som inte innehar fiskelicens eller personlig fiskelicens ska finnas direkt i lagen, för att dessa på ett snabbt och enkelt sätt ska kunna ta reda på vilket fiske som är tillåtet. Mot bakgrund av att utredningen föreslår att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om användning av fler redskap kan dock föreskrifter på lägre författningsnivå också behöva konsulteras för att ta reda på vilket fiske som är tillåtet. Utredningen vill i sammanhanget lyfta att skrivningen ”fiskemetoden som sådan får inte kräva användning av båt eller utgöras av angeldonsfiske eller liknande metod” också förts över, mot bakgrund av att utredningen inte avsett att ändra bestämmelserna i sak. Utredningen är dock av uppfattningen att det bör tas fram vägledning avseende vilka moderna fiskemetoder

¹⁶⁰ Det framgår också att en långrev får vara försedd med högst 100 krokar. Nätens sammanlagda längd får vara högst 180 meter. I 9 a § andra och tredje styckena fiskelagen framgår att undantag eller möjligheter till undantag från första stycket.

¹⁶¹ Av paragrafen framgår även bestämmelser om hummertinors utformning.

¹⁶² Av paragrafen framgår också begränsning för fiske med stöd av fiskelicens.

¹⁶³ Vi har i tidigare avsnitt behandlat bestämmelser om egendomsskydd, se bl.a. avsnitt 4.5.2.

som avses omfattas av skrivningen. Med hänsyn till detaljeringsgraden i bestämmelserna bör de bestämmelser som rör det yrkesmässiga fisket även fortsättningsvis finnas i bilaga till lagen. I stället för att samla bestämmelserna i en bilaga som i dag, är utredningen av uppfattningen att bestämmelserna ska finnas i två olika bilagor; bestämmelserna som rör havet samlas i en bilaga och bestämmelserna som rör sötvattensområden samlas i den andra bilagan.

Trots vad som anförts tidigare är utredningen av uppfattningen att regleringen i bilagan till fiskelagen ska ändras i fråga om svenska medborgares rätt att fiska i Vätern med ålrev med dött agn efter ål. Fisket får enligt bilagan bedrivas under tiden 16 juli–15 oktober efter tillstånd av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Av bilagan framgår slutligen att tillståndet kan begränsas till att avse ett visst område och får endast meddelas den som fiskar yrkesmässigt. I fiskeförordningen finns ingen bestämmelse som pekar ut att någon myndighet ska pröva sådana tillstånd.¹⁶⁴ Av kontakter med tjänstepersoner på Regeringskansliet framgår att dessa inte känner till att regeringen har prövat någon ansökan om sådant tillstånd.¹⁶⁵ Utredningen har också efterfrågat uppgifter från länsstyrelserna i frågan. Enligt dessa uppgifter har ingen i dag något tillstånd till fiske med ålrev efter ål i Vätern, och det har i modern tid inte heller funnits något omfattande fiske med långrev i Vätern. Utredningen kan samtidigt notera att det finns bestämmelser om ålfiske i Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:37) om fiske i sötvattensområdena. Av 1 kap. 8 § i de nämnda föreskrifterna framgår att det är förbjudet att fiska bl.a. ål. Förbudet gäller dock inte fiske efter ål med särskilt tillstånd av Havs- och vattenmyndigheten enligt bestämmelserna i föreskrifterna, eller i vissa särskilt utpekade områden. Vätern är dock inte ett av de områden som omfattas av undantaget.¹⁶⁶ Med anledning av att bestämmelsen i bilagan till fiskelagen om tillstånd för fiske efter ål med ålrev i Vätern enligt uppgifter till utredningen inte tillämpas, och eftersom det finns generella bestämmelser om att det krävs särskilt tillstånd för fiske efter ål i myndighetsföreskrifterna, är utred-

¹⁶⁴ Av fiskelagens förarbeten framgår att länsstyrelsen tidigare prövade sådana tillstånd till fiske med ålrev med dött agn efter ål i Vätern, se Ds 1992:70, s. 43 f och prop. 1992/93:232 s. 34.

¹⁶⁵ Utredningen kan notera att det före fiskelagens ikraftträdande var länsstyrelsen som prövade sådana tillstånd och att man i departementspromemorian från början av 1990-talet föreslog att bestämmelsen inte skulle föras över till fiskelagen, se Ds 1992:70 s. 43 f. Man valde dock att ändå ta med den i fiskelagen efter remissynpunkter, se prop. 1992/92:232 s. 34.

¹⁶⁶ Bestämmelser som rör de utpekade områdena och de särskilda tillstånden finns i bilaga 6 och 7 till FIFS 2004:37.

ningen av uppfattningen att tillståndsbestämmelsen i bilagan inte bör föras över till den moderniserade fiskelagen. Vi behandlar behovet av eventuella övergångsbestämmelser till ändringen i kapitel 19.

Bestämmelser om redskapsbegränsning för den som inte innehar fiskelicens eller personlig fiskelicens

Utgångspunkten i den svenska fiskelagstiftningen är att allt fiske med stöd av frifiskerätt i allmänt vatten, vid vissa stränder, skär och holmar i havet¹⁶⁷ och i den ekonomiska zonen med de begränsningar som framgår av kontinentalsockellagen, är tillåtet om det inte finns särskilda begränsningar i lagstiftningen.¹⁶⁸ Såsom vi har redogjort för ovan finns det flera begränsningar i möjligheten till fiske med stöd av frifiskerätt för de som inte innehar fiskelicens eller personlig fiskelicens. För fisket med stöd av frifiskerätt i enskilt vatten finns vissa begränsningar i bilagan till fiskelagen, vilket vi redogjort för ovan. Dessa regleringar kompletteras av fiskelagstiftningens bestämmelser om redskapsbegränsningar. Den centrala bestämmelsen om redskapsbegränsning för de som fiskar med stöd av frifiskerätt finns i 9 a § fiskelagen.¹⁶⁹ Denna reglering avser fisket med *rörliga redskap* och genom bestämmelsen fördelas resursen mellan å ena sidan de som fritidsfiskar med sådana redskap med stöd av frifiskerätt och å andra sidan yrkesfisket som sker med stöd av frifiskerätt. I praktiken kan fiskeresursen också fördelas mellan dessa olika kategorier med stöd av bestämmelser som utfärdats av fiskevårdsskäl.¹⁷⁰ Det finns dock ingen bestämmelse som i dag ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att fördela resursen mellan de som fritidsfiskar och de som yrkesfiskar med stöd av frifiskerätt. I utredningens direktiv anges att det ingår i utredningens uppdrag att bedöma om Havs- och vattenmyndigheten bör kunna meddela föreskrifter för andra än yrkesfiskare utifrån andra hänsyn än fiskevårdsskäl. I utredningens uppdrag i denna del ingår också att analysera hur en sådan reglering bör utformas samt om de förslag som Havs- och vattenmyndigheten har lämnat kan hantera perspektiv

¹⁶⁷ De stränder, skär och holmar i havet som den 30 juni 1986 ägdes av staten och som då inte hörde till något hemman eller innehades på särskilda villkor.

¹⁶⁸ Här kan noteras en skillnad gentemot jaktlagstiftningen, enligt vilken all jakt är förbjuden om den inte är tillåten, se 3 § jaktlagen.

¹⁶⁹ Relevant reglering finns också i fiskeförordningen.

¹⁷⁰ Det aktuella bemyndigandet återfinns i 19 § fiskelagen.

utifrån olika intressen och behov. Utredningen har därutöver i uppdrag att lämna författningsförslag i denna del.

Utredningen kan inledningsvis konstatera att de grundläggande resursfördelningsbestämmelserna togs fram i början på 1990-talet, och att ett flertal omständigheter har förändrats sedan dess. Generellt kan sägas att den allmänna beståndssituationen har försämrats sedan fiskelagen trädde i kraft.¹⁷¹ Samtidigt har kunskapen om de aktuella bestånden ökat, även om den beträffande vissa bestånd fortfarande är undermålig.¹⁷² Sedan bestämmelserna togs fram har Sverige också blivit medlem i EU och överlåtit kompetens till EU i ett flertal frågor som rör fisket.¹⁷³ Sverige har genom EU-medlemskapet också vissa skyldigheter; såsom vi har redogjort för ovan framgår det av ingressen till grundförordningen att fritidsfiske kan ha en betydande inverkan på fiskeresurserna och att medlemsstaterna därför bör säkerställa att det bedrivs på ett sätt som är förenligt med målen för den gemensamma fiskeripolitiken.¹⁷⁴ Av artikel 55 i den ändrade kontrollförordningen framgår att medlemsstaterna *ska säkerställa* att fritidsfiske på deras territorier och i unionens vatten bedrivs på ett sätt som överensstämmer med målen och bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken. Utredningen kan konstatera att de som fiskar med stöd av frifiskerätt i havet utan att inneha fiskelicens eller personlig fiskelicens, som utgångspunkt får fiska efter alla arter i allmänt vatten i havet och i den ekonomiska zonen. Utredningen är av uppfattningen att införandet av en reglering om redskapsbegränsning för dessa personer, som skulle kunna komma att minska fiskestrycket,¹⁷⁵ är en åtgärd som omfattas av den gemensamma fiskeripolitiken. Utredningen noterar i sammanhanget att bevarandeåtgärder enligt EU:s bestämmelser bl.a. kan avse begränsningar eller förbud att använda vissa fiskeredskap och av fiskeverksamhet.¹⁷⁶ Av artikel 19 i grundförordningen framgår att medlemsstaterna får anta åtgärder för bevarande av fiskbestånden i unionens vatten. Åtgärderna får endast tillämpas på fiskefartyg som för medlemsstatens flagg eller, om det gäller fiskeverksamhet som inte bedrivs av ett fiskefartyg, *personer som är etablerade på den del av dess territorium där fördraget*

¹⁷¹ Detta behandlar vi närmare i avsnitt 3.5.

¹⁷² Se avsnitt 3.5.3.

¹⁷³ Detta behandlar vi närmare i bl.a. avsnitt 8.2.1.

¹⁷⁴ Punkten 3 i ingressen till grundförordningen.

¹⁷⁵ I avsnitt 3.7. beskriver vi redskapsanvändning inom fritidsfisket.

¹⁷⁶ Se artikel 7.1 j), 7.2 a) och 7.2 c) i grundförordningen. Vi behandlar detta närmare i avsnitt 10.4.2 ovan.

gäller. Åtgärderna ska vidare vara förenliga med de mål som fastställs i artikel 2 och minst lika strikta som åtgärder enligt unionsrätten.

Sverige har alltså enligt EU-rätten en skyldighet att säkerställa att fritidsfisket bedrivs på ett sätt som överensstämmer med målen och bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken. Eventuella bevarandeåtgärder som införs behöver också vara i överensstämmelse med målen och minst lika strikta som åtgärder enligt unionsrätten. Utredningen noterar att det av artikel 2 i grundförordningen framgår att den gemensamma fiskeripolitiken bl.a. ska säkerställa att fiskeverksamheter är miljömässigt hållbara på lång sikt och förvaltas på ett sätt som är förenligt med målen att uppnå nytta i ekonomiskt, socialt och sysselsättningshänseende, samt bidra till att trygga livsmedelsförsörjningen. Det framgår också att den gemensamma fiskeripolitiken ska tillämpa försiktighetsansatsen i fiskeriförvaltningen, samt att den gemensamma fiskeripolitiken även ska genomföra en ekosystemansats i denna förvaltning.

Enligt utredningens uppfattning talar flera skäl för att Sverige bör införa striktare redskapsbegränsningar för de som fiskar med stöd av frifiskerätt utan att inneha fiskelicens eller personlig fiskelicens. Ett av de starkaste skälen för ytterligare redskapsbegränsning är att EU:s bestämmelser innehåller ett försäljningsförbud för fritidsfångad fisk i havet;¹⁷⁷ den tillåtna redskapsanvändningen framstår mot bakgrund av det som väl tilltagen. Genom en stängare redskapsbegränsning, kombinerat med ett bemyndigande för Havs- och vattenmyndigheten att kunna meddela föreskrifter om ytterligare redskapsanvändning om beståndssituationen tillåter det, bedömer utredningen att försiktighetsansatsen skulle kunna beaktas inom fiskeriförvaltningen i högre utsträckning än i dag. Utredningen kan i denna del konstatera att fritidsfisket i stor omfattning regleras genom fiskevårdsföreskrifter i dag. Detta bedöms kunna försvåra en adaptiv förvaltning i överensstämmelse med ekosystemansatsen.¹⁷⁸ Genom att införa en hårdare redskapsbegränsning och möjlighet för Havs- och vattenmyndigheten att meddela föreskrifter om en utökad redskapsanvändning när beståndssituationen tillåter det, bedöms

¹⁷⁷ Saluföring och försäljning av fångster från fritidsfiske i havet ska vara förbjudet enligt artikel 55.6 i den ändrade kontrollförordningen. Även i dag finns ett saluföringsförbud i artikel 55 i kontrollförordningen.

¹⁷⁸ Vi skriver om ekosystemansatsen i bl.a. avsnitt 3.2.5 som rör utvecklingen av en gemensam fiskeripolitik inom EU och avsnitt 4.5.1 som rör Konventionen om biologisk mångfald.

vidare det första målet i artikel 2 i grundförordningen bättre kunna uppfyllas. Enligt detta mål ska den gemensamma fiskeripolitiken bl.a. säkerställa att fiskeverksamheter är miljömässigt hållbara på lång sikt och förvaltas på ett sätt som är förenligt med målen att uppnå nytta i ekonomiskt, socialt och sysselsättningshänseende samt bidra till att trygga livsmedelsförsörjningen.

Det finns dock även vissa skäl som talar emot att göra ändringarna i lagstiftningen. Vissa av utredningens experter har lyft att det i dag finns begränsad information om vissa bestånd och att Havs- och vattenmyndighetens förslag därför skulle kunna bli svåra att genomföra i praktiken. Dessa skäl har dock inte bedömts väga så tungt att en ändring i den tillåtna redskapsanvändningen inte ska göras. Här kan utredningen vidare notera att kunskapsläget på sikt kan komma att förändras genom den ökade rapporteringen från fritidsfisket som vi går in på i avsnitt 12.4. Utredningen kan vidare konstatera att vissa fisken med mängdfångande redskap kan vara viktiga ur ett kulturellt perspektiv, och att vissa kulturellt viktiga fisken kan riskera att inte längre få bedrivas.¹⁷⁹ Utredningens experter har också lyft att om förslaget genomförs kan det bli svårare för svenska medborgare som inte innehar fiskelicens eller personlig fiskelicens att bedriva fiske efter vissa arter, som lättare kan fångas med mängdfångande redskap. Utredningen vill även lyfta att en minskad tillåten redskapsanvändning skulle kunna ha en negativ påverkan på svenska medborgares möjligheter att själva fiska för husbehov.¹⁸⁰

Utredningen bedömer sammantaget att skälen för att begränsa redskapsanvändningen för svenska medborgare som fiskar med stöd av frifiskerätten utan att ha fiskelicens eller personlig fiskelicens, och samtidigt införa en möjlighet att meddela föreskrifter om en utökad redskapsanvändning om beståndssituationen tillåter det är så starka att sådana bestämmelser bör införas i den moderniserade fiskelagen.

Enligt utredningens uppfattning bör det tas in bestämmelser i den moderniserade fiskelagen om att huvudregeln är att den som fiskar med stöd av frifiskerätt utan att inneha fiskelicens eller personlig fiskelicens endast ska få fiska med handredskap. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter

¹⁷⁹ I avsnitt 8.3.2 har utredningen t.ex. redogjort för att flera traditionella svenska fisken har listats som immateriella kulturarv.

¹⁸⁰ Utredningen kan konstatera att Havs- och vattenmyndighetens rapport är från år 2018 och att beredskapsfrågor sedan dess har fått större uppmärksamhet.

om att dessa personer tillåts fiska med även andra redskap om beståndssituationen tillåter det. Sådana föreskrifter får dock inte innebära en mer omfattande möjlighet till fiske i enskilt vatten än vad som följer av bilagorna till lagen. De får inte heller innebära en mer omfattande redskapsanvändning i övrigt än vad som är tillåtet i dag. Vad gäller hummerfisket görs dock den ändringen att det totala antalet burar (hummertinor) som kan tillåtas ska räknas in i de sex mängdfångande redskapen som kan tillåtas, det ska alltså inte längre vara möjligt att fiske med sex mängdfångande redskap och utöver det ytterligare hummertinor. Utredningen noterar i sammanhanget att det av Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter framgår att enbart sex hummertinor får användas samtidigt vid fritidsfiske efter hummer.¹⁸¹ Beträffande fiske med långrev bedömer utredningen att en minskning ska göras så att fiske med totalt 100 krokarna ska få tillåtas.

Regeringen ska dock även fortsättningsvis få meddela föreskrifter om undantag från redskapsbegränsningen, sådana bestämmelser ska tas in i den moderniserade fiskelagen.

Bestämmelser om redskapsanvändning för de som innehar fiskelicens eller personlig fiskelicens

Av redogörelsen ovan framgår att den som innehar fiskelicens eller personlig fiskelicens och fiskar med stöd av frifiskerätt inte omfattas av redskapsbegränsningen i 9 a § fiskelagen. Dessa personer får dock endast fiska i enskilt vatten i enlighet med bestämmelserna i bilagan till fiskelagen. Vidare kan det finnas andra begränsningar för det yrkesmässiga fisket, vilka vi kommer att gå in på i kapitel 11.

Genom den föreslagna regleringen kommer fiske med fasta redskap att som utgångspunkt endast få användas vid yrkesmässigt fiske. Mot bakgrund av att det i den moderniserade fiskelagen kommer att ställas krav på tillstånd för att sträcka ut fast redskap från enskilt vatten ut i allmänt vatten, är utredningen av uppfattningen att det i den moderniserade fiskelagen även ska finnas krav på tillstånd för fiske med fasta redskap. I den nuvarande lagstiftningen är det otydligt vilka krav som ställs för att tillstånd till fiske med fasta redskap ska kunna meddelas. Det ska enligt utredningens uppfattning därför införas

¹⁸¹ 3 kap. 7 § FIFS 2004:36.

reglering i den moderniserade fiskelagen om att tillstånd får lämnas om det finns särskilda skäl. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om sådana tillstånd. I denna del ändras bestämmelserna i sak. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska vidare få meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd. Även i denna del ändras bestämmelserna i sak. I den moderniserade fiskeförordningen ska det finnas kompletterande reglering om att Havs- och vattenmyndigheten ska få meddela föreskrifter om tillstånd för fasta redskap och bestämmelser om undantag från kravet på tillstånd.

I den moderniserade fiskelagen ska det enligt utredningens uppfattning vidare tas in bestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska pröva ansökningar om tillstånd och dispenser. Denna bestämmelse är ny.

Bestämmelser om fiske utan redskap med stöd av frifiskerätt

I samband med överföringen av bestämmelserna i den nuvarande lagstiftningen har det uppkommit en fråga om bestämmelserna i bilagan till fiskelagen som rör fisket på västkusten, trots ordalydelsen, också innefattar en möjlighet att fiska utan redskap inom området.

Bestämmelserna i bilagan om svenska medborgares rätt att fiska med stöd av frifiskerätt på västkusten skiljer sig från övrig reglering i bilagan. Utöver att reglera att det är tillåtet att fiska med alla redskap efter alla arter framgår att fiske efter ostron är förbehållet innehavaren av den enskilda fiskerätten inom 200 meter från fastlandet eller från en ö av minst 100 meters längd.¹⁸² Utifrån utformningen av bilagan framstår endast fiske med redskap och inte fiske utan redskap regleras. Flera organismer kan dock fiskas utan redskap, t.ex. kan vissa kräddjur och blötdjur samlas in vid dykning.¹⁸³ Fiskelagstiftningen innehåller vissa bestämmelser om sådant fiske, t.ex. framgår det av fiskeförordningen att hummer eller krabba inte får fångas vid dykning.¹⁸⁴ Utredningen kan konstatera att det av 13 § 1950 års lag om rätt till fiske, som bestämmelsen i bilagan har sin grund i, framgår att vid Skånes västra kust och vid kusten i Hallands län samt Göte-

¹⁸² Det anges även att för fiske med fast redskap krävs tillstånd enligt 10 §.

¹⁸³ Här kan noteras att den ändrade kontrollförordningen innehåller reglering om fiske utan fartyg, se vidare i kapitel 11.

¹⁸⁴ 2 kap. 6 § fiskeförordningen.

borgs och Bohus län må varje svensk medborgare fiska i enskilt vatten; dock är fisket efter ostron förbehållet innehavaren av den enskilda fiskerätten intill tvåhundra meter från fastlandet eller från en ö av minst etthundra meters längd. Mot bakgrund av det är utredningen av uppfattningen att regleringen i bilagan avseende fisket på västkusten ska tolkas på så sätt att det som huvudregel är tillåtet att fiska alla arter även utan redskap inom området. Fisket efter ostron är dock förbehållet innehavaren av den enskilda fiskerätten inom 200 meter från fastlandet eller från en ö av minst 100 meters längd. Detta bör enligt utredningens uppfattning framgå av den moderniserade fiskelagens bestämmelser. Ingen ändring är avsedd i sak i denna del.

Utredningen noterar i sammanhanget att Miljömålsberedningen föreslagit att bilagan till fiskelagen ska ändras på så sätt att fiske efter andra ostronarter än den europeiska arten *Ostrea edulis* inte längre ska vara förbehållet fiskerättsinnehavaren.¹⁸⁵ Regeringen har i juni 2024 uttalat att när bestämmelsen om fiske efter ostron infördes¹⁸⁶ omfattade den i praktiken endast *Ostrea edulis*, vårt inhemska ostron. Enligt sin ordalydelse omfattar den dock alla ostronarter och därmed även den invasiva arten stillahavsostron, *Magallana gigas*, som sedan år 2007 har brett ut sig längs med västkusten. Regeringen uttalade att en djupare analys av frågan behövde genomföras innan en förändring av fiskelagen kunde vara aktuell.¹⁸⁷ Utredningen vill i det här avseende tydliggöra att den inte har fått något uppdrag att titta närmare på frågan om eventuell ändring i bestämmelsen avseende vilka arter som är förbehållna fiskerättsägaren, och att den frågan har bedömts ligga utanför utredningens uppdrag.

¹⁸⁵ Förslaget lämnades i betänkandet SOU 2020:83 och behandlas på s. 918.

¹⁸⁶ Av bilagan till fiskelagen (1993:787) framgår att fiske efter ostron är förbehållet innehavaren av den enskilda fiskerätten inom 200 meter från fastlandet eller från en ö av minst 100 meters längd.

¹⁸⁷ Regeringen uttalade bl.a. följande. Nuvarande utformning av fiskelagen när det gäller rätten att fiska ostron utgöra ett hinder för att begränsa utbredningen av invasiva arter av ostron och för att nyttja dessa som en livsmedelsresurs. Att göra det möjligt för andra än fiskerättsinnehavaren att fiska efter invasiva ostronarter skulle kunna ge bättre förutsättningar att begränsa utbredningen av invasiva arter av ostron. Det skulle också kunna bidra till ett ökat nyttjande av dessa arter som livsmedel och inom turistnäringen. Det är samtidigt viktigt att beakta fiskerättsinnehavarnas intressen avseende ostron och att säkerställa att tillsynen kan upprätthållas.

Upplysningsbestämmelser om ytterligare redskapsbegränsning

Utredningen är vidare av uppfattningen att det i den moderniserade fiskelagens kapitlet om frifiskerätt ska framgå att föreskrifter om begränsningar i redskapsanvändningen kan meddelas med stöd av bestämmelser om fiskets bedrivande samt om fiskevårds- och naturvårdshänsyn. Det ska också framgå att begränsningar i fisket också kan finnas i bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

10.4.7 Frågan om möjligheter till ytterligare resursfördelning mellan de som fiskar med stöd av frifiskerätt behöver utredas vidare

Bedömning: Frågan om Havs- och vattenmyndigheten bör kunna meddela föreskrifter för andra än yrkesfiskare utifrån andra skäl än fiskevårdsskäl behöver utredas vidare och vid en sådan utredning bör kriterier för fördelning tas fram. Konsekvenserna för livsmedelsförsörjningen och det yrkesmässiga fisket bör särskilt presenteras.

Skälen till utredningens bedömning

Såsom framgår av avsnitt 10.4.4 ovan har Havs- och vattenmyndigheten föreslagit att myndigheten ska bemyndigas att meddela föreskrifter för fiskets bedrivande som avser fördelning av fiskeresursen för att främja det småskaliga yrkesfisket, fritidsfisket eller fisketurismverksamhet inom ramen för ett långsiktigt hållbart nyttjande. Utredningen kan i denna del konstatera att det i rapporten inte presenteras några kriterier för hur fördelningen ska gå till, det råder också viss oklarhet avseende hur olika begrepp ska tolkas i sammanhanget, framför allt begreppet småskaligt yrkesfiske. Utredningen konstaterar även att förslagen presenterades år 2018 och att det sedan dess har skett ett ökat fokus på livsmedelsförsörjning, samt att rapporten inte innehåller någon närmare redogörelse för förslagets möjliga konsekvenser för det yrkesmässiga fisket och/eller livsmedelsförsörjningen.

Det har inte varit möjligt att inom ramen för utredningen gå in närmare på dessa frågor. Utredningen bedömer dock att frågorna bör utredas vidare. Detta bör lämpligen kunna ske inom ramen för ett regeringsuppdrag. Vid en sådan utredning bör kriterier för fördelning tas fram och konsekvenserna för livsmedelsförsörjningen och det yrkesmässiga fisket särskilt presenteras.

10.4.8 Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en tydligare utgångspunkt för bestämmande av strandlinjer och vattendjup vid tillämpning av bestämmelserna som rör frifiskerätt

Förslag: Vid tillämpning av bestämmelserna i den moderniserade fiskelagen ska strandlinjer och vattendjup bestämmas, om inte annat särskilt anges, enligt 8 § lagen (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde. I Mälaren ska strandlinjer och vattendjup bestämmas utifrån nivån 0,78 meter i Rikets höjdsystem (RH 2000).

Genom ändringen kommer strandlinjer och vattendjup för även Mälaren bestämmas utifrån en viss nivå i Rikets höjdsystem 2000 (RH 2000). I övrigt ändras inte bestämmelserna om utgångspunkterna för bestämmande av strandlinjer och vattendjup.

Bedömning: Ingen bedöms lida någon ekonomisk skada med anledning av övergången till RH 2000. Särskilda bestämmelser om ersättningsrätt bedöms därför inte behövas.

Bakgrunden till utredningens förslag

Av 9 § andra stycket fiskelagen framgår att strandlinjer och vattendjup vid tillämpningen av bestämmelserna i bilagan ska bestämmas, om inte annat särskilt anges, enligt 8 § gränslagen samt i Mälaren med utgångspunkt i ett vattenstånd av 4,2 meter över västra sluss-tröskeln vid Karl Johans torg i Stockholm. I 1950 års lag om rätt till fiske fanns bestämmelser om hur strandlinjer och vattendjup uttryckligen skulle bestämmas för alla relevanta vattenområden i bilagan. Enligt den regleringen skulle strandlinjer och vattendjup för Vätern, Vättern, Hjälmaren och Mälaren bestämmas utifrån höjden vid en

angiven slusströskel. För Storsjön i Jämtland skulle strandlinjer och vattendjup bestämmas utifrån det höjdsystem som låg till grund för den sjöns reglering. För havet skulle normalt medelvattenstånd i stället vara utgångsläget.¹⁸⁸ Regleringen ändrades aldrig under den tid som 1950 års lag om rätt till fiske var gällande. Av förarbetena framgår att man som utgångspunkt för gränsdragningen mellan fritt och enskilt vatten i Mälaren borde beakta det vattenstånd som ligger till grund för sjökorten, vilket var 4,2 meter över västra slusströskeln vid Karl Johans torg i Stockholm. Det vattenståndet angavs även ligga nära medelvattenståndet.¹⁸⁹

Vid fiskelagens tillkomst infördes en hänvisning till reglering i 8 § gränslagen beträffande havet, Vänern, Vättern, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland. Eftersom Mälaren saknar allmänt vatten behövde man dock ha kvar en särskild reglering avseende detta vattenområde i fiskelagstiftningen. Det gjordes dock vissa mindre språkliga justeringar i skrivningen avseende Mälaren.¹⁹⁰

I 8 § gränslagen fanns vid fiskelagens införande skrivningar om utgångspunkter för bestämmande av strandlinjer och vattendjup för havet, Vänern, Vättern, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland, i likhet med de som tidigare fanns i 1950 års lag om rätt till fiske.¹⁹¹ År 2019 ändrades dock denna paragraf så att strandlinjer och vattendjup vid tillämpning av lagen i stället ska bestämmas utifrån en viss nivå i Rikets höjdsystem 2000 (RH 2000). Av förarbetena till ändringen framgår bl.a. följande. För att geografiska positionsangivelser ska vara lättförståeliga och jämförbara är det viktigt att ett och samma referenssystem används. I Sverige pågår sedan länge en övergång inom myndigheter och kommuner till att ange alla höjd- och djupvärden i det nya nationella höjdsystemet Rikets höjdsystem 2000 (RH 2000).¹⁹² För sjöarna pågår en övergång från de lokala referenssystemen till RH 2000 i sjökorten. Gränsbestämningen underlättas om den görs utifrån referensvärden angivna i RH 2000. För sjöarna kan inte nollnivån i RH 2000 vara normerande eftersom samtliga sjöar ligger på en nivå som överstiger denna. I stället bör de vattenstånd som anges i gränslagen överföras till motsvarande värden i RH 2000. Av förarbetena framgår vidare att Sjöfartsverket hade syn-

¹⁸⁸ 33 § 1950 års lag om rätt till fiske.

¹⁸⁹ Prop. 1950:60 s. 49.

¹⁹⁰ Prop. 1992/93:232 s. 66 f.

¹⁹¹ Dessa är relevanta för bestämmande av gränsen mellan enskilt och allmänt vatten.

¹⁹² Prop. 2017/18:135 s. 11.

punkter på de referensnivåer som ursprungligen föreslogs, att Lantmäteriet genomfört mätningar vid sjöarna, och det var resultatet av dessa mätningar som kom att användas i lagstiftningen som referensnivåer för sjöarna.¹⁹³

Såsom nämnts ovan framgår det av 9 § andra stycket fiskelagen att strandlinjer och vattendjup vid tillämpningen av bestämmelserna i bilagan ska bestämmas, om inte annat särskilt anges, i Mälaren med utgångspunkt i ett vattenstånd av 4,2 meter över västra slusströskeln vid Karl Johans torg i Stockholm. Utredningen kan beträffande denna bestämmelse konstatera att regleringen av Mälaren har ändrats sedan bestämmelsen infördes i fiskelagstiftningen. Karl Johans torg i Stockholm finns inte längre kvar efter ombyggnationen av Slussen och enligt uppgifter från Sjöfartsverket ligger den slusströskel som nämns i lagen i en kulvert och är otillgänglig för mätning.¹⁹⁴

Skälen till utredningens förslag

Utredningen har föreslagit att de bestämmelser om fiske med mängdfångande redskap som i dag finns i bilagan till fiskelagen ska tas in i bilagor till den moderniserade fiskelagen. Utredningen har i avsnitt 10.4.6 vidare föreslagit att vissa bestämmelser som i dag finns i bilagan till fiskelagen ska tas in i den moderniserade fiskelagen. Det finns med anledning av det ett behov av att ha bestämmelser om hur strandlinjer och vattendjup ska bestämmas vid tillämpning av bestämmelserna i den moderniserade fiskelagen. Utredningen är av uppfattningen att det även fortsättningsvis ska göras en hänvisning till 8 § gränslagen i fråga om bestämmande av strandlinjer och vattendjup för havet, Väneren, Vättern, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland.

Eftersom Mälaren inte innehåller allmänt vatten behöver särskild reglering för Mälaren även fortsättningsvis finnas i fiskelagen. Den nuvarande bestämmelsen kan dock inte föras över till den moderniserade fiskelagen med anledning av att Karl Johans torg i Stockholm inte längre finns kvar och den slusströskel som det hänvisas till inte längre är tillgänglig för mätning. Utredningen är av uppfattningen att strandlinjer och vattendjup även för Mälaren, såsom för övriga

¹⁹³ Prop. 2017/18:135 s. 18.

¹⁹⁴ Sjöfartsverket har i mejl till utredningen lämnat uppgifterna om slusströskeln och möjligheterna till mätning.

relevanta vattenområden, bör bestämmas utifrån ett värde i det nationella höjdsystemet Rikets höjdsystem 2000 (RH 2000). Utredningen har varit i kontakt med Sjöfartsverket i frågan och kan konstatera att Sjöfartsverkets nivå för sjökort och vattenstånd i Mälaren är +0,78 meter i RH 2000, samtidigt som medelvattenståndet som SMHI har räknat ut för Mälaren är +0,86 meter i RH 2000. Enligt uppgifter från Sjöfartsverket avses sjökortens höjd inte ändras inom den närmsta framtiden.¹⁹⁵

Enligt utredningens uppfattning bör bestämmelserna i den moderniserade fiskelagen utgå från samma nivå som sjökorten. Denna nivå är även nära medelvattenståndet i Mälaren. Genom ändringen kommer den nivå som strandlinjer och vattendjup ska utgå från att ändras något med anledning av att nivån +0,78 m i RH 2000 motsvarar nivån 4,10 meter vid västra slusströskeln vid Karl Johans torg i Stockholm. Denna ändring bedöms inte medföra någon ytterligare inskränkning i fiskerätten, utan tvärtom medföra en marginell utökning av de områden som svenska medborgare inte har rätt att fiska inom. Utredningen gör med anledning av det bedömningen att ingen kommer att lida ekonomisk skada med anledning av övergången till RH 2000, varför särskilda bestämmelser om ersättningsrätt inte behövs.¹⁹⁶

Med anledning av att det är fråga om civilrättslig reglering bör bestämmelserna tas in i den moderniserade fiskelagen.

10.5 Bestämmelser om utländska personers möjligheter att fiska

10.5.1 Den moderniserade fiskelagen ska innehålla bestämmelser om utländska personers möjligheter att fiska

Förslag: Bestämmelserna om utländska medborgares och utländska juridiska personers möjligheter till fiske ska i princip föras över till den moderniserade fiskelagen. Regleringen ska dock uppdateras språkligt. Det ska i den moderniserade fiskelagen också tydliggöras att det krävs tillstånd för att utländska personer ska få fiska i andra situationer än de som regleras i lagen, samt att prov-

¹⁹⁵ Det pågår dock för närvarande ett projekt som omfattar uppdatering sjökort inom Sjöfartsverket. Projektet har namnet "Sjökortslyftet".

¹⁹⁶ Jfr prop. 2017/18:135 s. 16 ff.

ning av sådana ansökningar ska göras av den myndighet som regeringen bestämmer. Det ska också tydliggöras att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om utländska medborgares rätt att fiska i Sveriges territorialhav och Sveriges ekonomiska zon, om sådan rätt följer av internationella överenskommelser. Ingen ändring är avsedd i sak.

Det ska införas reglering om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om sådana tillstånd som nämns i första stycket. I denna del ändras bestämmelserna i sak.

I den moderniserade fiskeförordningen ska det tas in kompletterande bestämmelser om att Havs- och vattenmyndigheten ska få meddela sådana föreskrifter som nämns ovan.

Bakgrunden till utredningens förslag

Såsom vi har beskrivit i avsnitt 10.4.3 ovan innehåller fiskelagen i dag bestämmelser om utländska medborgares och utländska juridiska personers möjligheter att fiska i svenskt sjöterritorium och i svensk ekonomisk zon.

Skälen till utredningens förslag

Utredningen har inget särskilt uppdrag att se över bestämmelserna om utländska medborgares och utländska juridiska personers möjligheter till fiske. Enligt utredningens uppfattning bör dessa bestämmelser, till den del de avser 13 § första och tredje stycket samt 13 a § fiskelagen, i princip föras över till den moderniserade fiskelagen. Regleringen ska dock uppdateras språkligt. Utredningen vill i sammanhanget lyfta att skrivningen ”stadigvarande bosatt” bör tolkas mot bakgrund av begreppen i skattelagstiftningen som rör skattskyldighet i Sverige.¹⁹⁷ Vid behov bör vägledning tas fram avseende tolkningen av begreppet i syfte att underlätta kontrollen.¹⁹⁸ Det ska i den moderniserade fiskelagen också tydliggöras att det krävs tillstånd för att utländska personer ska få fiska i andra situationer än de som regleras i lagen, samt att prövning av sådana ansökningar ska

¹⁹⁷ Se t.ex. Skatteverkets promemoria (2023), Stadigvarande vistelse – en definition.

¹⁹⁸ Vi återkommer till frågor om kontrollvägledning i kapitel 16.

göras av den myndighet som regeringen bestämmer. Tillstånd får lämnas om det finns särskilda skäl. Det ska införas reglering om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om sådana tillstånd. Tillstånd bör enligt utredningens uppfattning endast kunna lämnas i undantagsfall, och bör t.ex. kunna vara aktuella vid undersökningar som kopplar till havsbaserad vindkraft. I denna del ändras bestämmelserna i sak. I lagstiftningen ska det vidare tydliggöras att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om utländska medborgares rätt till fiske i Sveriges territorialhav och Sveriges ekonomiska zon, om sådan rätt följer av internationella överenskommelser. Ingen ändring är avsedd i sak. I den moderniserade fiskeförordningen ska det tas in kompletterande bestämmelser om att Havs- och vattenmyndigheten ska få meddela sådana föreskrifter som nämns ovan.

Regleringen i 13 § andra stycket återkommer vi till i avsnitt 11.9.

10.6 Allmänna bestämmelser om fiske

10.6.1 Den moderniserade fiskelagen ska innehålla viss reglering om förhållandet mellan de som fiskar

Förslag: Bestämmelserna om allmän hänsyn till andra fiskande ska i huvudsak föras över till den moderniserade fiskelagen. Bestämmelserna ska dock uppdateras språkligt

Ingen ändring är avsedd i sak.

Bakgrunden till utredningens förslag

I 25 § fiskelagen finns bestämmelser som rör förhållandet mellan de fiskande. Paragrafen innehåller följande reglering:

Den som fiskar skall visa hänsyn till andra som vistas i området. Fiske skall bedrivas så att andra fiskande inte onödigtvis hindras.

Om flera fiskande vill fiska i samma vatten och det inte kan ske samtidigt, skall de få fiska i den ordning de kommit till platsen.

Det egna fiskeredskapet skall användas så att det inte snärjs ihop med eller skadar andras redskap.

Efter avslutat fiske får inte någonting lämnas kvar som kan hindra andra fiskande.

Första–fjärde styckena skall även tillämpas vid svenskt havsfiske utanför Sveriges ekonomiska zon i internationellt vatten och i andra vatten där fisket bedrivs med stöd av internationella överenskommelser.

Paragrafen har endast ändrats en gång sedan ikraftträdandet. Genom den ändring som gjordes i paragrafens femte stycke år 1997, utvidgades paragrafens tillämpningsområde till att även avse andra länders territorialvatten.

Av förarbetena till fiskelagen framgår att det första stycket ska anses innehålla en allmän hänsynsregel och att andra, tredje och fjärde styckena ska ses som en precisering av hänsynsregeln. Regleringen har ursprungligen sin grund i bestämmelser som tidigare återfanns i 1900 års fiskeristadga och som senare kom att regleras i 1954 års fiskeristadga. Men anledning av den delvis civilrättsliga karaktären fördes dessa senare över till 1950 års lag om fiskerätt.¹⁹⁹

Skälen till utredningens förslag

Skrivningen om att den som fiskar ska visa hänsyn till andra som vistas i området och att fiske ska bedrivas så att andra fiskande inte onödigtvis hindras anses, enligt vad som framgår ovan, innebära en allmän hänsynsregel som reglerar förhållandet mellan de som fiskar. Utredningen är av uppfattningen att denna bestämmelse bör finnas med i även den moderniserade fiskelagen, men att skrivningen ska uppdateras språkligt. När det gäller de efterföljande styckena, som enligt förarbetena innehåller exemplifieringar av hänsynsregeln, är utredningen av uppfattningen att även dessa ska föras över till den moderniserade fiskelagen. Även beträffande dessa bestämmelser ska språkliga uppdateringar göras.

Vi kommer i avsnitt 17.9.5 återkomma till frågor om sanktionering av den allmänna hänsynsregeln.

¹⁹⁹ Detta gjordes i samband med regeringsformen infördes, se ds 1992:70, s. 59.

10.6.2 Den moderniserade fiskelagen ska innehålla reglering om fiske nära fasta redskap men inte reglering om fiske nära vattenbruksanläggningar

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om att i vatten där fiske får bedrivas med stöd av frifiskerätt, får fiske inte utan lov bedrivas närmare än 100 meter från ett fast redskap om det har märkts ut på föreskrivet sätt.

Den föreslagna regleringen motsvarar delar av nuvarande 26 § fiskelagen.

Bedömning: Bestämmelsen om att fiske, i vatten där fiske får bedrivas med stöd av frifiskerätt, inte utan lov får bedrivas närmare än 100 meter från en vattenbruksanläggning om den har märkts ut på föreskrivet sätt ska inte föras över till den moderniserade fiskelagen.

Bakgrunden till utredningens förslag och bedömning

Av 26 § fiskelagen framgår att i vatten där varje svensk medborgare har rätt att fiska, får fiske inte utan lov bedrivas närmare än 100 meter från ett fast redskap eller en vattenbruksanläggning, om redskapet eller anläggningen har märkts ut på föreskrivet sätt.

Bestämmelsen har sitt ursprung i 33 d § 1950 års lag om rätt till fiske. Enligt den bestämmelsen fick fiske med krokredskap inte bedrivas närmare en 100 meter från fasta redskap. Vid införandet av fiskelagen utvidgades bestämmelsen till att även gälla vattenbruksanläggningar och fiske med alla typer av rörliga redskap.²⁰⁰ Bestämmelsen har inte ändrats sedan fiskelagens införande.

I avsnitt 10.6.4 nedan redogör vi för utredningens förslag om bestämmelserna om märkning och utmärkning av redskap.

²⁰⁰ Prop. 1992/93:232 s. 47 och 70.

Skälen till utredningen förslag och bedömning

Utredningen har uppfattat att regleringen om att fiske inte utan lov får bedrivas närmare än 100 meter från ett fast redskap införts i syfte att skydda de intressen som den som fiskar med stöd av ett fast redskap har av att redskapet inte ska förstöras.²⁰¹ Utredningen bedömer att bestämmelsen fortfarande är relevant och bör föras över till den moderniserade fiskelagen. Några närmare skäl till att även vattenbruksanläggningar lades till i bestämmelsen vid fiskelagens införande går inte att utläsa av förarbetena till lagen. Även innehavare av vattenbruksanläggningar bör dock ha ett intresse av att anläggningen inte förstörs genom andra personers fiske. Detta bör enligt utredningens uppfattning ha legat till grund för att regleringen vid fiskelagens införande utvidgades till att även avse vattenbruksanläggningar. Utredningen är därför av uppfattningen att regleringen inte införts i syfte att bevara vattenlevande biologiska resurser.²⁰²

Vad gäller vattenbruksanläggningar är utredningen dock av uppfattningen att även andra skäl än egendomsskydd talar för att fiske inte ska ske i närheten av dessa; fiske bör kunna medföra att vattenbruksanläggningar skadas vilket kan leda till att organismer från uppfödningen eller odlingen kan rymma. Det finns en potentiell risk för oavsiktlig spridning av bl.a. främmande arter och stammar från vattenbruksanläggningar i vattenområden.²⁰³ Rymning, dvs. oavsiktlig introduktion av för området nya arter eller stammar, kan skapa oönskade ekologiska och genetiska förändringar i det mottagande ekosystemet och kan också få ekonomiska effekter. Skada kan uppkomma lång tid (10–100-tals år) efter det att introduktion har skett.²⁰⁴ Potentiella negativa effekter av introduktion av främmande arter innefattar ekologiska interaktioner såsom bl.a. predation och konkurrens, där vissa arter kan tränga ut andra. En annan potentiell negativ effekt är genetisk påverkan på naturliga bestånd. Om en främmande art eller stam korsar sig med den vilda kan den lokala stammens eller artens

²⁰¹ Utredningen noterar att regleringen enligt 1950 års lag om fiske endast avsåg fiske med krokredskap.

²⁰² Av artikel 3.1 d) EUF-fördraget framgår att unionen har exklusiv befogenhet på området bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. Av artikel 4.2 d) samma förordning framgår att unionen och medlemsstaterna har delad befogenhet inom området jordbruk och fiskeri, med undantag av bevarandet av havets biologiska resurser.

²⁰³ Fiskeriverket (2001), s. 24.

²⁰⁴ Fiskeriverket (2001), s. 18.

gensammansättning förändras och den genetiska variationen mellan stammarna minskar,²⁰⁵ vilket på lång sikt påverkar arternas förmåga att anpassa sig till förändringar i miljön eller mot smittsamma sjukdomar och parasiter.

Mot bakgrund av vad som framgår ovan är utredningen av uppfattningen att fiske inte bör få ske nära i vart fall vissa vattenbruksanläggningar. Genom utredningens förslag i delbetänkandet kommer prövningen av vattenbruksanläggningar framöver att ske med stöd av miljölagstiftningen, och det är även kopplat till den lagstiftningen som krav på utmärkning kan komma att ställas. Enligt utredningens uppfattning finns det inte tillräckliga skäl som talar för att i fiskelagstiftningen särbehandla vattenbruket i förhållande till andra miljöfarliga verksamheter. Frågor om förbud mot fiske bör därför hanteras enligt miljölagstiftningen.²⁰⁶ Utredningen vill i sammanhanget lyfta att den i delbetänkandet har lämnat förslag till ändringar i miljöbalken och förslag till en ny förordning (2026:000) om miljöhänsyn i vattenbruket. Enligt detta förslag ska Havs- och vattenmyndigheten bl.a. få meddela föreskrifter om försiktighetsmått för uppfödning eller odling.

10.6.3 Den moderniserade fiskelagen ska innehålla reglering om rätt att använda annans strand

Förslag: Bestämmelserna om rätt att använda annans strand ska i huvudsak föras över till den moderniserade fiskelagen. Bestämmelserna ska dock uppdateras språkligt.

Bakgrunden till utredningens förslag

I 27 § fiskelagen finns reglering om att den som fiskar tillfälligt får använda någon annans strand och vattenområde för att dra upp eller göra fast båt eller redskap, om det behövs för fisket och om det kan ske utan olägenhet för den som innehar stranden. Av paragrafens andra stycke framgår att för den som fiskar yrkesmässigt

²⁰⁵ Fiskeriverket (2001), s. 19. Här kan noteras att källan som använts är från år 2001 och att det pågår forskning angående effekter på vilda bestånd, varför kunskapsläget inom denna fråga kan komma att förändras.

²⁰⁶ I sammanhanget kan det noteras att 28 kap. 13 § miljöbalken innehåller bestämmelser om förbud mot fiske.

utan stöd av enskild fiskerätt gäller detta även om olägenhet uppstår, under förutsättning att ersättning betalas för skada och intrång.

Bestämmelsen har sitt ursprung i 27 § 1950 års lag om rätt till fiske men språket moderniserades vid införandet av fiskelagen i början av 1990-talet.

Skälen till utredningens förslag

Utredningen bedömer att även regleringen om rätt att använda annan strand vid fiske fortfarande är relevant. Av regleringen följer en möjlighet till något som kan liknas vid privat expropriation utan myndighetsbeslut.²⁰⁷ Regleringen bör därför tas in i den moderniserade fiskelagen. Språket bör dock uppdateras och anpassas till begreppsanvändningen i den moderniserade fiskelagen.

10.6.4 Den moderniserade fiskelagen ska innehålla bestämmelser om fiskådra

Förslag: Bestämmelserna om fiskådra ska i huvudsak föras över till den moderniserade fiskelagen. Bestämmelserna ska dock uppdateras språkligt.

Ingen ändring är avsedd i sak.

Bakgrunden till utredningens förslag

Av 17 § första stycket fiskelagen framgår att det ska finnas en fiskådra i det djupaste vattnet i varje gren av ett vattendrag eller ett sund där fisken har sin gång. Det framgår vidare att fiskådran utgör en sjättedel av vattnets bredd vid vanligast förekommande lågt vattenstånd. Vid vattendragets inlopp och mynning och vid ett sunds ändpunkter sträcker sig fiskådran med oförändrad bredd vidare trehundra meter ut i det djupaste vattnet. Av paragrafens andra stycke framgår att länsstyrelsen får besluta att fiskådran ska gå i en annan del av vattnet än vad som sägs i första stycket. Det framgår även att berörda rättsägare ska få tillfälle att yttra sig i saken innan beslut fattas. Om

²⁰⁷ Se Bengtsson (2015), s. 256.

ändringen innebär ett påtagligt men för någon berörd rättsägare, krävs dennes samtycke till åtgärden. Paragrafen innehåller även särskilda bestämmelser om fiskådran i Torneälvens fiskeområde, vilka vi kommer att återkomma till i kapitel 13.

Regleringen om fiskådra har lång historia. Före fiskelagen trädde i kraft fanns reglering om fiskådra i 28 § 1950 års lag om rätt till fiske, som de ovan redovisade styckena i stort överensstämde med. Av förarbeten till 1950 års lag framgår att bestämmelserna avser skydda vandringsfiskens gång i vattendrag och sund.²⁰⁸

Av övergångsbestämmelserna till fiskelagen framgår vidare att har någon rätt att stänga fiskådra enligt bestämmelserna i 1950 års lag om rätt till fiske, ska personen även fortsättningsvis ha den rättigheten.²⁰⁹ Vi återkommer till övergångsbestämmelserna i avsnitt 19.2.1.

Överträdelser av bestämmelserna om fiskådra är kriminaliserade, se vidare i avsnitt 17.9.5.

Skälen till utredningens förslag

Såsom nämnts tidigare har utredningen inte haft något särskilt uppdrag att se över nuvarande bestämmelsers förenlighet med bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Utredningen noterar i sammanhanget att bestämmelser om fiskådra, som gäller i havet, kan ses som bestämmelser om bevarandeåtgärder, för vilka det krävs att medlemsstaterna har bemyndiganden i EU:s Gförordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Bestämmelserna föreslås i huvudsak flyttas över från den nuvarande lagstiftningen till den moderniserade fiskelagen. Bestämmelserna bör dock uppdateras språkligt och att det är länsstyrelsen som ska fatta beslut i fråga om fiskådra bör vidare framgå av fiskeförordningen.

²⁰⁸ Prop. 1950:60 s. 2.

²⁰⁹ Av p. 2 i övergångsbestämmelserna framgår att den nya lagen inte inskränker de rättigheter som kan följa av bestämmelserna i 29 § tredje stycket 1950 års lag om rätt till fiske.

10.6.5 Den moderniserade fiskelagen ska innehålla reglering om utmärkning och märkning av fiskeredskap

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur fiskeredskap ska märkas ut, samt hur fiskeredskap och fisksump ska märkas så att de kan identifieras och kopplas till den som använder eller äger dem.

Lagen ska även innehålla en bestämmelse om att föreskrifter meddelade med stöd av bemyndigandet även ska tillämpas vid svenskt fiske utanför Sveriges ekonomiska zon i internationellt vatten och i andra vatten där fisket bedrivs med stöd av internationella överenskommelser.

Bestämmelsens första stycke motsvarar delvis nuvarande 23 § fiskelagen, men innehåller till skillnad från den nuvarande paragrafen inte skrivningar om vattenbruksanläggningar. Vidare har kraven på märkning av fiskeredskap och fisksump omformulerats. Bestämmelsens andra stycke motsvarar delvis nuvarande 24 § fiskelagen.

Bakgrunden till utredningens förslag

Enligt nuvarande 23 § fiskelagen får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om hur fiskeredskap och vattenbruksanläggningar ska märkas ut samt hur fiskeredskap och fisksump ska märkas med innehavarens namn eller något annat igenkänningstecken. Paragrafen har sin bakgrund i bestämmelser i fiskerättslagen och har ändrats en gång sedan den infördes.²¹⁰ Ändringen innebar att paragrafen kompletterades med krav på märkning av fisksump och var enligt förarbetena en naturlig konsekvens av att det i fortsättningen skulle vara möjligt att meddela föreskrifter om förvaring av fisk i sump.²¹¹

I fiskeförordningen finns ett bemyndigande för Havs- och vattenmyndigheten att meddela föreskrifter om utmärkning av fiskered-

²¹⁰ Se prop. 1992/93:232 s. 69.

²¹¹ Se prop. 1995/96:8 s. 46.

skap,²¹² och ett motsvarande bemyndigande för Jordbruksverket att meddela föreskrifter om utmärkning av vattenbruksanläggningar²¹³. I Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 1994:14) om märkning och utmärkning av fiskeredskap finns bestämmelser om hur fasta redskap ska märkas ut. Närmare bestämmelser som rör utmärkning med sjösäkerhetsanordningar regleras i den nationella lagstiftningen i sjötrafikförordningen och i Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (TSFS 2017:66) om utmärkning till sjöss med sjösäkerhetsanordningar.²¹⁴

Utredningen har i delbetänkandet²¹⁵ föreslagit att 23 § fiskelagen ska ändras på så sätt att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer inte längre ska få meddela föreskrifter om hur vattenbruksanläggningar ska märkas ut, och att bestämmelsen i fiskeförordningen om att Jordbruksverket får meddela föreskrifter om utmärkning av vattenbruksanläggningar ska upphöra att gälla.²¹⁶

Regeringen har i propositionen Förbättrade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk²¹⁷ föreslagit att den föreslagna ändringen av 23 § fiskelagen ska genomföras. Riksdagen beslutade om ändringen i juni 2025.

Av nuvarande 24 § fiskelagen framgår att föreskrifter meddelade med stöd av 19–23 §§ även ska tillämpas vid svenskt havsfiske utanför Sveriges ekonomiska zon i internationellt vatten och i andra vatten där fisket bedrivs med stöd av internationella överenskommelser.

Skäl till utredningens förslag

Utredningen föreslår att den nuvarande 23 § fiskelagen överförs till den moderniserade fiskelagen med de ändringar som föreslås i prop. 2024/25. Bestämmelsen bör även omformuleras i syfte att

²¹² 2 kap. 15 § fiskeförordningen. Av den nämnda paragrafen följer vidare att Havs- och vattenmyndigheten ska höra Jordbruksverket och Sjöfartsverket innan myndigheten meddelar sådana bestämmelserna.

²¹³ 2 kap. 15 a § fiskeförordningen. Av den nämnda paragrafen följer vidare att Jordbruksverket ska höra Havs- och vattenmyndigheten och Sjöfartsverket innan myndigheten meddelar sådana bestämmelser.

²¹⁴ Värt att notera är dock att Transportstyrelsen inte kan kräva att en anläggning ska märkas ut.

²¹⁵ SOU 2023:74.

²¹⁶ Enligt utredningens uppfattning kan krav på utmärkning ställas i villkor vid provning av verksamheten enligt bestämmelser i miljölagstiftningen, se utredningens delbetänkande, SOU 2023:74 s. 545 f.

²¹⁷ Se prop. 2024/25:136.

förtydliga kraven på märkning av redskap och fisksump. I den nya paragrafen bör även finnas en bestämmelse om att föreskrifter meddelade med stöd av det föreslagna bemyndigandet även ska tillämpas vid svenskt fiske utanför Sveriges ekonomiska zon i internationellt vatten och i andra vatten där fisket bedrivs med stöd av internationella överenskommelser.

I avsnitt 11.12 och 12.6 föreslås bemyndiganden för Havs- och vattenmyndigheten att meddela föreskrifter med stöd av den nu föreslagna bestämmelsen.

11 Förslag och bedömningar som särskilt rör bedrivande av yrkesmässigt fiske

11.1 Inledning

I kapitlet beskrivs utredningens förslag och bedömningar som rör bedrivande av yrkesmässigt fiske. Redogörelserna i underavsnitten följer i huvudsak systematiken i författningsförslaget.

Förslagen och bedömningarna i kapitlet ska läsas mot bakgrund av utredningens förslag om allmänna bemyndiganden, vilka framgår av avsnitt 8.3.2. I korthet kan nämnas att utredningen i det avsnittet har föreslagit att regeringen och berörda myndigheter ska få meddela de ytterligare föreskrifter som är nödvändiga som komplettering av bestämmelserna i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, som den moderniserade fiskelagen kompletterar. Utredningen har i samma avsnitt föreslagit bemyndiganden för Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket att inom sina respektive ansvarsområden meddela sådana föreskrifter. I avsnittet har utredningen även föreslagit bemyndiganden för de två myndigheterna att meddela verkställighetsföreskrifter.

11.2 Havs- och vattenmyndigheten ska pröva frågor om fiskelicens och personlig fiskelicens samt tillstånd

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om att frågor om fiskelicens och personlig fiskelicens prövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att frågor om fiskelicens och personlig fiskelicens prövas av Havs- och vattenmyndigheten.

Förordningen ska även innehålla en bestämmelse om att Havs- och vattenmyndigheten prövar ansökningar om tillstånd att från ett svenskt fartyg fiska i en utländsk ekonomisk zon eller fiskezon. Av bestämmelsen ska även framgå att endast ansökningar från den som har fiskelicens får beviljas. Enligt bestämmelsen ska Havs- och vattenmyndigheten få överlämna en ansökan till regeringens prövning om ansökan gäller outnyttjade fiskemöjligheter enligt artikel 12.4, 12.6 eller 47.4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2403 av den 12 december 2017 om hållbar förvaltning av externa fiskeflottor och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1006/2008 och det finns särskilda skäl för det.

De föreslagna bestämmelserna motsvarar nuvarande 32 § fiskelagen respektive 2 kap. 19 § första stycket fiskeförordningen.

11.2.1 Bakgrunden till utredningens förslag

Enligt 32 § fiskelagen prövas frågor om fiskelicens och personlig fiskelicens av den myndighet som regeringen bestämmer. Vidare framgår av 2 kap. 19 § första stycket fiskeförordningen att Havs- och vattenmyndigheten prövar frågor om fiskelicens och personlig fiskelicens.

Av 2 kap. 20 § första stycket fiskeförordningen framgår att Havs- och vattenmyndigheten prövar ansökningar om tillstånd att från ett svenskt fartyg fiska i en utländsk ekonomisk zon eller fiskezon. Enligt bestämmelsen får endast ansökningar från den som har fiskelicens beviljas. Av paragrafens andra stycke framgår vidare att Havs-

och vattenmyndigheten får överlämna en ansökan enligt första stycket till regeringens prövning om ansökan gäller outnyttjade fiskemöjligheter enligt artikel 12.4, 12.6 eller 47.4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2403 av den 12 december 2017 om hållbar förvaltning av externa fiskeflottor och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1006/2008 och det finns särskilda skäl för det.

11.2.2 Skälen till utredningens förslag

Utredningen bedömer att Havs- och vattenmyndigheten, som föreslås vara behörig myndighet i frågor om fiske och övergripande ansvarig för frågor om kontroll av fiske, fortsatt ska vara den myndighet som ska pröva frågor om fiskelicens och personlig fiskelicens.

Utredningen bedömer vidare att de nuvarande bestämmelserna om prövning av tillstånd att från ett svenskt fartyg fiska i en utländsk ekonomisk zon eller fiskezon bör föras över till den moderniserade fiskeförordningen.

11.3 Fiskelicens

11.3.1 Det ska finnas en upplysningsbestämmelse om att det krävs fiskelicens för fiske med unionsfångstfartyg i havet

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en upplysningsbestämmelse om att det framgår av artikel 6.1 i den ändrade kontrollförordningen att yrkesmässigt nyttjande av marina biologiska resurser med unionsfångstfartyg endast får bedrivas med stöd av fiskelicens.

Den föreslagna bestämmelsen motsvarar i huvudsak nuvarande 29 a § fiskelagen.

Bakgrunden till utredningens förslag

I 29 a § första stycket fiskelagen anges att det framgår av artikel 6 i kontrollförordningen att yrkesmässigt fiske med fiskefartyg i havet får bedrivas bara med stöd av fiskelicens. Tidigare fanns krav på yrkesfiskelicens och fartygstillstånd för att få bedriva yrkesmässigt fiske, men det upphävdes i samband med att regleringen om fiskelicens infördes i kontrollförordningen.¹ De ändrade EU-bestämmelserna om fiskerikontroll innebär bl.a. att fiskelicens även fortsättningsvis kommer att krävas för yrkesmässigt nyttjande av marina biologiska resurser yrkesmässigt fiske med *fångstfartyg* i havet. För fiskeverksamhet med andra fiskefartyg än fångstfartyg kommer det i stället att krävas fisketillstånd,² vilket vi återkommer till i avsnitt 11.7 nedan.

Skälen till utredningens förslag

Utredningen bedömer att även den moderniserade fiskelagen av rättssäkerhetsskäl bör innehålla en bestämmelse som upplyser om det unionsrättsliga kravet på fiskelicens.³ Bestämmelsen behöver vara anpassad till den ändrade kontrollförordningen och därför upplysa om att det framgår av artikel 6.1 i kontrollförordningen att ett unionsfångstfartyg får användas för yrkesmässigt nyttjande av marina biologiska resurser endast om det har en giltig fiskelicens.

11.3.2 Såväl fysiska som juridiska personer ska kunna beviljas fiskelicens

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om att en fiskelicens efter ansökan får beviljas en fysisk eller en juridisk person.

Lagen ska även innehålla en bestämmelse som anger att om den som ansöker om fiskelicens är en annan än den som äger det fångstfartyg som ska användas vid fisket, ska sökanden visa sin rätt att förfoga över fartyget.

¹ Se prop. 2013/14:184 s. 106.

² De nya definitionerna av fångstfartyg och fiskefartyg beskrivs i avsnitt 7.3.1.

³ Här bör exempelvis beaktas att avsaknad av en giltig fiskelicens vid yrkesmässigt fiske med fartyg i havet är straffbart.

Bestämmelsen i det första stycket motsvarar i sak nuvarande 29 b § första stycket fiskelagen. Bestämmelsen i det andra stycket motsvarar delvis nuvarande 29 b § tredje stycket samma lag, men innehåller, till skillnad från den nuvarande bestämmelsen, inte en skrivning om att ett bevis om att sökanden förfogar över fartyget ska fogas till ansökan.

Bakgrunden till utredningens förslag

Tidigare gällde att enbart fysiska personer kunde inneha en s.k. yrkesfiskelicens. Regelverket ändrades år 2014 och i dag kan såväl fysiska som juridiska personer inneha en fiskelicens.⁴ Av förarbetena framgår att syftena med ändringen bl.a. var att modernisera lagstiftningen och att anpassa de svenska reglerna till EU:s lagstiftning om den gemensamma fiskeripolitiken.⁵

Det gällande kravet i 29 b § tredje stycket fiskelagen, att ett bevis om att sökanden förfogar över fartyget ska fogas till en ansökan om fiskelicens i de fall sökanden inte äger fartyget, har enligt förarbetena sitt ursprung i de tidigare gällande reglerna om fartygstillstånd. Av förarbetena framgår vidare att syftet är att säkerställa att sökanden förfogar över fartyget.⁶ Enligt uppgift från Havs- och vattenmyndigheten visar den som ansöker om fiskelicens att den har rätt att förfoga över fartyget genom att såväl sökanden som fartygsägaren skriver under ansökan.⁷

Skälen till utredningens förslag

Den nya lagen bör i likhet med den nuvarande fiskelagen innehålla en bestämmelse som fastställer att såväl fysiska som juridiska personer kan inneha fiskelicens. De ändrade unionsreglerna om fiskerikontroll medför inte någon annan bedömning.

I dag uppfylls kravet i 29 b § tredje stycket fiskelagen, att den som ansöker om fiskelicens utan att äga fartyget ska lämna ett bevis om att den förfogar över detsamma, genom att såväl sökanden som far-

⁴ Se 29 b § första stycket fiskelagen.

⁵ Se prop. 2013/14:184 s. 48.

⁶ Se prop. 2013/14:184 s. 49.

⁷ Enligt uppgift från Havs- och vattenmyndigheten. Se även Havs- och vattenmyndighetens blankett Ansökan om fiskelicens – Gäller fartyg som saknar fiskelicens daterad 2018-05-07.

tygsägaren ska skriva under en ansökan om fiskelicens. Utredningen bedömer att även den nya lagen – bl.a. med tanke på att det finns ett begränsat utrymme att nyttja fiskeresursen – bör innehålla ett krav på att sökanden ska kunna visa att den har rätt att förfoga över det fartyg som den sökta fiskelicensen avser. Den nuvarande utformningen av kravet bör dock justeras för att tydliggöra att rätten att förfoga över fartyget kan visas exempelvis på det sätt som Havs- och vattenmyndigheten godkänner i dag, dvs. genom att såväl sökanden som fartygsägaren skriver under ansökan.

11.3.3 Förutsättningar för att beviljas fiskelicens

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om att en fiskelicens får beviljas om:

1. fisket bedrivs i näringsverksamhet,
2. fisket har anknytning till svensk fiskenäring,
3. det fartyg som används vid fisket är registrerat som ett fiskefartyg i fartygsregistret, och
4. kravet på att fiskekapacitet ska föras ut ur den svenska fiskeflottan i enlighet med artikel 23 i grundförordningen är uppfyllt.

Lagen ska vidare innehålla en bestämmelse om att en fiskelicens får begränsas till att avse ett visst fiske och beviljas för en viss tid. Den ska även innehålla en bestämmelse om att tillgången på fisk ska beaktas när en fråga om fiskelicens prövas första gången och vid prövning av en ansökan om en väsentlig ändring av en fiskelicens.

Bestämmelserna i den moderniserade fiskelagen motsvarar i huvudsak nuvarande 30 § fiskelagen till den del paragrafen reglerar frågor om fiskelicens.

Bakgrunden till utredningens förslag

En fiskelicens är enligt definitionen i den ändrade kontrollförordningen ett officiellt dokument som ger innehavaren rätt att i enlighet med nationella bestämmelser använda en viss fiskekapacitet för att yrkesmässigt nyttja marina biologiska resurser.⁸ I den ändrade kontrollförordningen fastställs vidare att ett unionsfångstfartyg får användas för yrkesmässigt nyttjande av marina biologiska resurser endast om det har en giltig fiskelicens. Det åligger flaggmedlemsstaten att bl.a. säkerställa att fiskelicensen uppfyller minimikraven på information för identifiering av, tekniska egenskaper hos och utrustning på ett fångstfartyg. Flaggmedlemsstaten ska vidare slutgiltigt återkalla fiskelicensen för ett fångstfartyg som är föremål för en åtgärd för anpassning av fiskekapaciteten enligt artikel 22 i grundförordningen. Kommissionen får genom genomförandeakter fastställa närmare bestämmelser om giltigheten för fiskelicenser som utfärdas av flaggmedlemsstater samt om minimikraven på information för identifiering av, tekniska egenskaper hos och utrustning på ett fångstfartyg som ska ingå i dem.⁹

En fiskelicens får enligt fiskelagen beviljas om:

1. fisket bedrivs i näringsverksamhet,
2. fisket har anknytning till svensk fiskenäring,
3. det fartyg som används vid fisket är registrerat som fiskefartyg i det fartygsregister som avses i 1 kap. 2 § sjölagen (1994:1009), och
4. kravet på att fiskekapacitet ska föras ut ur den svenska fiskeflottan i enlighet med artikel 23 i grundförordningen är uppfyllt.

Av fiskelagen framgår vidare att en fiskelicens får begränsas till att avse ett visst fiske och beviljas för en viss tid. Enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter kan en fiskelicens beviljas för en period om högst fem år.¹⁰ Vidare framgår att tillgången på fisk ska beaktas första gången en fråga om licens prövas.¹¹ I prövningen av en ansökan om förlängd licens beaktas inte om det har skett några förändringar

⁸ Se artikel 4.9 i den ändrade kontrollförordningen.

⁹ Se artikel 6 i den ändrade kontrollförordningen.

¹⁰ Se 2 kap. 5§ HVMFS 2014:19.

¹¹ Se 30 § första, tredje och fjärde styckena fiskelagen.

i fiskbestånden sedan den ursprungliga licensen beviljades. Prövningsmyndigheten kan inte heller återkalla en licens med hänvisning till en negativ beståndsutveckling. Beståndens status påverkar i stället genom fiskevårdsåtgärder såsom kvoteringar (för vissa arter i havet), redskapsbegränsningar, inrättande av fredningsområden och begränsade tider för fiske. Eftersom en fiskelicens genom förlängningsbeslut kan gälla för en mycket lång tid måste den första prövningen av en fråga om licens omfatta en långsiktig bedömning av tillgången på fisk.¹²

En fiskelicens får enligt fiskelagen beviljas en fysisk eller juridisk person som bedriver fisket i näringsverksamhet. Vid bedömningen av om fisket bedrivs i näringsverksamhet ska prövningsmyndigheten utgå från 13 kap. 1 § inkomstskattelagen, i vilken det bl.a. anges att med näringsverksamhet avses förvärvsverksamhet som bedrivs yrkesmässigt och självständigt. Syftet med kravet att fisket ska bedrivas i näringsverksamhet är att skilja mellan yrkesfiske och fritidsfiske.¹³ Här finns skäl att återkomma till att kontrollförfordningen innehåller ett förbud mot saluföring av fångster från fritidsfiske i havet.¹⁴

Fisket ska även ha anknytning till svensk fiskenäring: ett villkor som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om.

Enligt äldre bestämmelser gällde i stället för kravet på anknytning till svensk fiskenäring att yrkesfiskelicens kunde beviljas den som var stadigvarande bosatt i Sverige. Det kriteriet bedömdes sedermera strida emot unionsreglerna om etableringsfrihet, proportionalitet och förbud mot diskriminering, och ändrades därför år 1998 till kravet på anknytning till svensk fiskenäring. Av förarbetena framgår att avsikten med kravet är att nationella kvoter ska komma svensk fiskenäring till godo.¹⁵ Vad som ska tas hänsyn till vid bedömningen av om en person har anknytning till svensk fiskenäring framgår av fiskeförfordningen.¹⁶

Kriteriet att det fartyg som används vid fisket är registrerat som ett fiskefartyg i fartygsregistret har sin bakgrund i artikel 24 i grund-

¹² Havs- och vattenmyndigheten (2020-1) s. 31.

¹³ Se vidare avsitt 6.4.3.

¹⁴ Se även artikel 55.5 i den ändrade kontrollförfordningen i vilken det anges att saluföring eller försäljning av fångster från fritidsfiske ska vara förbjuden.

¹⁵ Se prop. 1997/98:139 s. 8–13 och prop. 2013/14:184 s. 55–56.

¹⁶ Se 2 kap. 19 § fiskeförfordningen.

förordningen. Av artikeln framgår att en medlemsstat ska föra ett register över de unionsfiskefartyg som för dess flagg.¹⁷

Syftet med bestämmelserna om in- och utträde av fiskekapacitet i artikel 23 i grundförordningen är att åstadkomma en balans mellan fiskeflottan och tillgängliga fiskemöjligheter.¹⁸ Av Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter följer att kravet i 30 § fiskelagen, att fiskekapacitet ska föras ut ur den svenska fiskeflottan, ska uppfyllas genom att sökanden visar att fiskekapacitet, räknat i fiskefartygets bruttotonnage och motorstyrkans kilowatt, har förts ut från den svenska fiskeflottan genom att fiskelicensen har upphört att gälla för ett eller flera svenska fiskefartyg.¹⁹

En licens får begränsas till att avse ett visst fiske och beviljas för en viss tid. När det gäller möjligheten att begränsa licensen till ett visst fiske framgår av förarbetena att det kan röra sig om en ansökan om fiskelicens som ersätter en tidigare begränsad yrkesfiskelicens, ett fartygstillstånd eller ett särskilt fartygstillstånd som har varit begränsat geografiskt, till fiske efter vissa arter eller med vissa redskap. Vidare framgår att det kan avse en helt ny licens, samt att syftet med att begränsa en licens till ett visst fiske kan vara att främja ett småskaligt kustnära fiske.²⁰

När en fråga om licens prövas för första gången ska tillgången på fisk beaktas. Syftet med kravet att beakta tillgången på fisk är enligt förarbetena att begränsa fiskeansträngningen inom yrkesfisket.²¹ Med tillgången på fisk avses enligt förarbetena den allmänna tillgången och inte tillgången på enskilda arter. Skyddet av enskilda arter får enligt förarbetena i stället åstadkommas genom fiskevårdsföreskrifter och kvotering.²²

Havs- och vattenmyndigheten har i en redovisning av ett regeringsuppdrag om hur beståndsuppskattningar tillsammans med dispens- och licensprövningar kan utvecklas bl.a. lämnat förslag om att utformningen av licenskriteriet att fisket ska bedrivas som näringsverksamhet skulle kunna utredas vidare och ersättas av ett krav på en viss omsättning. Enligt myndigheten skulle det även kunna utredas om fiskelagen bör ändras så att begränsade licenser kan beviljas

¹⁷ Se prop. 2013/14:184 s. 56.

¹⁸ Se prop. 2013/14:184 s. 57.

¹⁹ Se 2 kap. 8 § HVMFS 2014:19.

²⁰ Prop. 2013/14:184 s. 59.

²¹ Se prop. 2013/14:184 s. 32.

²² Se prop. 2013/14:184 s. 61 och 64, samt prop. 1992/93:232 s. 71.

baserade på regionala eller lokala kunskapsunderlag. Myndigheten har därutöver kommit fram till att det skulle kunna utredas om det bör göras ändringar i den nationella hanteringen av in- och utförselkraven av fiskekapacitet i syfte att underlätta för nyetablerade. Detta genom att kravet på in- och utförsel av fiskekapacitet skulle tas bort för dem som beviljas en ny fiskelicens för första gången och som tillhör det segment som enbart fiskar med passiva redskap.²³

Skälen till utredningens förslag

Såsom framgår ovan måste den som vill fiska yrkesmässigt med fångstfartyg i havet ha en fiskelicens. Kravet på fiskelicens finns i EU-rätten, men det är den enskilda medlemsstaten som beslutar om vilka förutsättningar som ska gälla för att en fiskelicens ska kunna beviljas.²⁴ Utredningen bedömer att de förutsättningar som i dag gäller för att beviljas en fiskelicens bör överföras i huvudsak utan ändring till den nya lagen.

Det befintliga kravet att fisket ska bedrivas i näringsverksamhet bör enligt utredningen finnas kvar för att säkerställa avgränsningen mot fritidsfiske – som när det bedrivs i havet omfattas av ett förbud mot saluföring eller försäljning av fångsterna.²⁵ En näringsverksamhet är en förvärvsverksamhet som bedrivs yrkesmässigt och självständigt. Med förvärvsverksamhet avses i huvudsak att det objektivt sett ska finnas ett vinstsyfte, men verksamheten behöver inte gå med vinst varje år. Kravet på att verksamheten ska bedrivas yrkesmässigt inne-

²³ Havs- och vattenmyndigheten (2023-3). Havs- och vattenmyndigheten har på uppdrag av regeringen utrett hur beståndsuppskattningar tillsammans med dispens- och licensprövningar kan utvecklas för att, där beståndssituationen tillåter, möjliggöra nyetableringar av ett konkurrenskraftigt småskaligt fiske. I sin redovisning av uppdraget anger myndigheten i huvudsak att ökad kunskap om beståndens status och trender inte nödvändigtvis innebär ökade möjligheter att bevilja nya licenser men bättre förutsättningar för att fatta rätt förvaltningsbeslut, vilket på lång sikt gynnar bestånden och ökar möjligheten till yrkesmässigt fiske. Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) har på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten lämnat förslag för att förbättra den fiskerioberoende datainsamlingen för kustfisket och fisket i de fem stora sjöarna. Analysen av dessa förslag var dock inte klar när rapporten skrevs. Även tillgången till fiskerioberoende data har enligt Havs- och vattenmyndigheten stor betydelse för möjligheten att göra bra beståndsbedömningar. Enligt myndigheten väntas dess nya elektroniska rapporteringssystem (EFR) innebära bättre kvalitet på fångstdata. Myndigheten menar vidare att en rapporteringsskyldighet för fritidsfiske skulle innebära bättre fiskerioberoende dataunderlag. Vid sidan av utredningen om beståndsuppskattningar har Havs- och vattenmyndigheten analyserat regelverket om licenser och kommit fram till att vissa frågor skulle kunna utredas vidare.

²⁴ Havs- och vattenmyndigheten (2020-1) s. 31.

²⁵ Se artikel 55.5 i den ändrade kontrollförordningen.

bär att verksamheten ska bedrivas regelbundet och varaktigt samt vara av en viss omfattning, medan kravet på självständighet innebär att verksamheten inte får bedrivas som en anställning. Det har inte funnits utrymme för utredningen att se över den nuvarande tolkningen av begreppet näringsverksamhet.

I syfte att svenska kvoter ska komma svensk fiskenäring till godo bör vidare villkoret att fisket ska ha anknytning till svensk fiskenäring behållas. Utredningen bedömer därtill att artikel 24 i grundförordningen medför att kravet på registrering i fartygsregistret behöver finnas kvar.

Kravet på att föra ut fiskekapacitet ur den svenska fiskeflottan följer av artikel 23 i grundförordningen. Även det kriteriet för att beviljas fiskelicens bör därför finnas kvar.

Utredningen bedömer vidare att den moderniserade fiskelagen på samma sätt som den i dag gällande fiskelagen bör innehålla en bestämmelse om att en fiskelicens får begränsas till att avse ett visst fiske. En sådan begränsning bör på samma sätt som i dag bl.a. kunna tillämpas för att skydda en viss art eller ett visst bestånd eller främja småskaligt kustnära fiske. En fiskelicens bör liksom tidigare fortsatt kunna beviljas för en viss tid.

Den moderniserade fiskelagen bör vidare, på samma sätt som den i dag gällande fiskelagen, innehålla en bestämmelse om att tillgången på fisk ska beaktas när en fråga om licens prövas första gången. En prövning mot tillgången på fisk bör exempelvis kunna krävas vid det första ansökningstillfället, vid en ansökan om ändring av fiskeinriktning som också kräver fisketillstånd, eller vid en ansökan om borttagande av en begränsning i en befintlig licens. I dag görs bedömningen av tillgången på fisk vid sådana ansökningar. Det bör mot denna bakgrund förtydligas att tillgången på fisk även ska beaktas vid ansökan om en väsentlig ändring av fiskelicensen.

11.4 Personlig fiskelicens

11.4.1 En personlig fiskelicens ska få beviljas för yrkesmässigt fiske som inte kräver en fiskelicens

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om att en personlig fiskelicens får beviljas för yrkesmässigt fiske som inte kräver fiskelicens.

Lagen ska även innehålla en upplysningsbestämmelse om att det framgår av 3 kap. 3, 6 och 12 §§ samma lag att den som fiskar med stöd av personlig fiskelicens är undantagen från de begränsningar i redskapsanvändningen som anges i de paragraferna.

I lagen ska det även finnas en bestämmelse om att en personlig fiskelicens efter ansökan får beviljas en fysisk person.

Bestämmelserna överensstämmer i sak med nuvarande bestämmelser om personlig fiskelicens i 29 a § andra stycket och 29 b § andra stycket fiskelagen.

Bakgrunden till utredningens förslag

Regleringen i nationell rätt

För allt yrkesmässigt fiske i sötvattensområden och för yrkesmässigt fiske utan fartyg i havet finns i dag möjlighet att ansöka om en personlig fiskelicens. En innehavare av en personlig fiskelicens omfattas inte av redskapsbegränsningarna i 9 a § fiskelagen. En personlig fiskelicens kan vidare utgöra ett bevis för att det fiske som bedrivs är yrkesmässigt, och alltså inte utgör fritidsfiske.

Före år 2014 kunde den som ville fiska yrkesmässigt i de fem stora sjöarna Storsjön i Jämtland, Vänern, Vättern, Mälaren och Hjälmaren, eller utan fartyg i havet, ansöka om en yrkesfiskelicens.²⁶ Även innehavaren av en sådan licens undantogs från redskapsbegränsningarna. Av de förarbeten som låg till grund för ändringarna i licenssystemet år 2014 framgår att antalet yrkesfiskare i sjöarna balanserades mot fiskeresursen genom yrkesfiskelicenser, och att systemet fungerade väl i sjöarna. Regeringen bedömde därför att systemet inte borde

²⁶ Här kan tilläggas att yrkesfiskelicens även gällde för fiske med fartyg i havet.

förändras. Regeringen menade vidare att det inte fanns något behov av att ge även juridiska personer möjlighet att inneha en sådan licens. Detta bland annat mot bakgrund av insjöfiskets – i relation till havsfiskets – blygsamma omfattning. Regeringen uttalade vidare att EU-rättens krav att tillstånd för etablering och näringsutövning ska kunna innehas av såväl fysiska som juridiska personer, inte hindrar att licensinnehavaren är en fysisk person medan fiskeverksamheten bedrivs av en juridisk person.²⁷

Skälen till utredningens förslag

Utredningen bedömer att det även enligt den moderniserade fiskelagen bör vara möjligt för den som bedriver yrkesmässigt fiske, och som inte omfattas av EU-rättens krav på fiskelicens, att inneha en personlig fiskelicens. Lagen bör också, i likhet med den nuvarande fiskelagen, innehålla en upplysning om att den som fiskar med stöd av personlig fiskelicens är undantagen från vissa begränsningar i redskapsanvändningen.²⁸

Vi har analyserat om även juridiska personer bör kunna inneha en personlig fiskelicens. En sådan ändring skulle kunna innebära en större flexibilitet för de som bedriver fiske med stöd av en personlig fiskelicens. Den i dag gällande begränsningen att endast fysiska personer kan inneha en personlig fiskelicens kan vidare anses innebära en begränsning av rätten att driva näring. Näringsfriheten är grundlagsreglerad och innebär att begränsningar i rätten att driva näring endast får införas för att skydda angelägna allmänna intressen. Det kan i det sammanhanget diskuteras om den rådande begränsningen av möjligheten att inneha en personlig fiskelicens behövs för att skydda angelägna allmänna intressen. Det finns samtidigt skäl som talar emot att juridiska personer ska kunna inneha en personlig fiskelicens. Genom att ge juridiska personer möjlighet att inneha licens, kan fler fysiska personer bedriva fiske. Det finns därigenom en risk för att fisketrycket skulle öka, vilket skulle kunna medföra negativa konsekvenser för såväl de som ska dela på fiskeresursen, som för fiskbestånden. Om juridiska personer skulle ges möjlighet att ha licens i sjöarna, finns det även en risk för att fiskelicenserna

²⁷ Prop. 2013/14:184 s. 49.

²⁸ Jfr nuvarande 29 a § andra stycket fiskelagen.

överförs till andra innehavare genom att man säljer bolaget eller byter ut personer i styrelsen. Enligt uppgift till utredningen beviljar Havs- och vattenmyndigheten i dag dispens i de fall en licensinnehavare blir sjuk, eller annars är förhindrad att utöva fiske.²⁹ Utredningen är sammantaget av uppfattningen att de risker som skulle följa med att ge juridiska personer möjlighet att inneha en personlig fiskelicens överväger den nytta som en sådan ändring kan innebära.

11.4.2 Förutsättningar för att beviljas personlig fiskelicens

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om att en personlig fiskelicens får beviljas om fisket bedrivs i näringsverksamhet. Lagen ska även innehålla en bestämmelse om att en personlig fiskelicens får begränsas till att avse ett visst fiske och gälla för en viss tid. I lagen ska därtill finnas en bestämmelse om att när en fråga om personlig fiskelicens prövas första gången och vid prövning av en ansökan om en väsentlig ändring av en personlig fiskelicens ska tillgången på fisk beaktas.

Bestämmelserna motsvarar i huvudsak nuvarande 30 § fiskelagen till den del paragrafen reglerar frågor om personlig fiskelicens.

Bakgrunden till utredningens förslag

Såsom framgår av avsnitt 11.3.3 är syftet med kravet att fisket ska bedrivas i näringsverksamhet att skilja mellan yrkesfiske och fritidsfiske. Av fiskelagen framgår vidare att en personlig fiskelicens får begränsas till att avse ett visst fiske och beviljas för en viss tid, samt att tillgången på fisk ska beaktas första gången en fråga om licens prövas.³⁰ Enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter kan en personlig fiskelicens beviljas för en period om högst fem år.³¹ På samma sätt som när det gäller fiskelicenser omfattar prövningen av

²⁹ Myndigheten använder sig då av dispensbestämmelserna i 2 kap. 21 § fiskeförordningen.

³⁰ Se 30 § första–fjärde styckena fiskelagen.

³¹ Se 1 a kap. 7 § Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:37) om fiske i sötvattensområdena. Av 3 § Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2014:19) om licens och tillstånd för yrkesmässigt fiske i havet framgår att bestämmelserna om personlig fiskelicens i 1 a kap. Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:37) om fiske i sötvattensområdena även gäller för den som utan fiskefartyg fiskar utan stöd av enskild fiskerätt i havet med fler eller andra redskap än vad som är tillåtet för fritidsfiske enligt 9 a § fiskelagen.

en ansökan om förlängd personlig fiskelicens inte en prövning av om det har skett några förändringar i fiskbestånden sedan den ursprungliga licensen beviljades. En personlig fiskelicens kan inte heller återkallas med hänvisning till en negativ beståndsutveckling. I stället beaktas beståndens status genom fiskevårdsåtgärder såsom kvoteringar (för vissa arter i havet), redskapsbegränsningar, inrättande av fredningsområden och begränsade tider för fiske. Eftersom en personlig fiskelicens, på samma sätt som en fiskelicens, genom förlängningsbeslut kan gälla för en mycket lång tid måste den första prövningen av en fråga om licens omfatta en långsiktig bedömning av tillgången på fisk.³² Utredningen beskriver i avsnitt 11.3.3 Havs- och vattenmyndighetens redovisning av uppdraget att utreda hur beståndsuppskattningar tillsammans med dispens- och licensprövningar kan utvecklas för att, där beståndssituationen tillåter, möjliggöra nyetableringar av ett konkurrenskraftigt småskaligt fiske.³³

Skälen till utredningens förslag

Utredningen bedömer att det i dag gällande kriteriet att fisket ska bedrivas i näringsverksamhet även bör finnas i den moderniserade fiskelagens bestämmelser om personlig fiskelicens. Såsom har beskrivits ovan är avsikten med det i dag gällande villkoret om att fisket ska bedrivas i näringsverksamhet, att skilja mellan yrkesfiske och fritidsfiske.³⁴ Detta bör fortsatt gälla.³⁵

En personlig fiskelicens bör på samma sätt som i dag få begränsas till att avse ett visst fiske och gälla för en viss tid. En begränsning till visst fiske bör bl.a. kunna tillämpas för att skydda en viss art eller ett visst bestånd.

Lagen bör vidare av samma skäl som de som framgår i avsnitt 11.3.3 innehålla en bestämmelse om att tillgången på fisk ska beaktas när en fråga om personlig fiskelicens prövas första gången och vid prövning av en ansökan om en väsentlig ändring av en personlig fiskelicens.

³² Havs- och vattenmyndigheten (2020-1) s. 31.

³³ Havs- och vattenmyndigheten (2023-3).

³⁴ Se prop. 2013/14:184 s. 54.

³⁵ Se även skälen i avsnitt 11.3.3 om innebörden av kravet på näringsverksamhet.

11.5 Föreskrifter om fiskelicens och personlig fiskelicens

Förslag: Lagen ska innehålla bestämmelser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om villkoren för fiskelicens när det gäller anknytningen till svensk fiskerinäring och kravet på att fiskekapacitet ska föras ut ur den svenska fiskeflottan.

Lagen ska därtill innehålla en bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka villkor som ska vara uppfyllda för att en ny fiskelicens eller personlig fiskelicens ska kunna utfärdas efter återkallelse.

Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att Havs- och vattenmyndigheten, vid prövningen av om fisket har anknytning till svensk fiskerinäring, särskilt ska ta hänsyn till om

1. värdet av den fångst som sökanden under ett kalenderår landar i Sverige uppgår till minst hälften av dennes totala fångst,
2. minst hälften av sökandens fiskefärder utgår från en svensk hamn,
3. minst hälften av deltagarna i sökandens fiske är bosatta här i landet, eller
4. sökanden har ett fast driftställe i Sverige.

Havs- och vattenmyndigheten ska enligt bestämmelsen också ta hänsyn till andra omständigheter som sökanden åberopar till stöd för att fisket är anknutet till svensk fiskerinäring.

Den moderniserade förordningen ska också innehålla bestämmelser om att Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om kravet på att fiskekapacitet ska föras ut ur den svenska fiskeflottan och föreskrifter enligt andra stycket ovan.

De föreslagna lagbestämmelserna i första och andra styckena ovan motsvarar nuvarande 30 § femte och sjätte styckena fiskelagen. Förslaget till bestämmelser i den moderniserade fiskeför-

ordningen motsvarar delvis nuvarande 2 kap. 19 § andra–fjärde styckena respektive 19 a § fiskeförordningen.

11.5.1 Bakgrunden till utredningens förslag

I fiskelagen regleras att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om villkoret när det gäller anknytningen till svensk fiskenäring och om kravet på att fiskekapacitet ska föras ut ur den svenska fiskeflottan, samt om vilka särskilda villkor som ska vara uppfyllda för att en ny licens ska kunna utfärdas efter återkallelse.³⁶

Havs- och vattenmyndigheten får enligt fiskeförordningen meddela föreskrifter om kravet i 30 § fiskelagen på att fiskekapacitet ska föras ut ur den svenska fiskeflottan och om vilka särskilda villkor som ska vara uppfyllda för att en ny licens ska kunna utfärdas efter återkallelse.³⁷

Såsom utredningen har beskrivit i avsnitt 6.6.2 framgår det av fiskeförordningen att Havs- och vattenmyndigheten prövar frågor om fiskelicens. Vid prövningen av om fisket har anknytning till svensk fiskenäring ska myndigheten enligt fiskeförordningen särskilt ta hänsyn till om

1. värdet av den fångst som sökanden under ett kalenderår landar i Sverige uppgår till minst hälften av dennes totala fångst,
2. minst hälften av sökandens fiskefärder utgår från en svensk hamn,
3. minst hälften av deltagarna i sökandens fiske är bosatta här i landet, eller
4. sökanden har ett fast driftställe i Sverige.

Myndigheten ska också ta hänsyn till andra omständigheter som sökanden åberopar.³⁸ Det alternativa rekvisitet att sökanden ska ha fast driftsställe i Sverige tar sikte på juridiska personer.³⁹

³⁶ Se 30 § femte och sjätte styckena fiskelagen.

³⁷ Se 2 kap. 19 § fjärde stycket respektive 19 a § fiskeförordningen.

³⁸ Se 2 kap. 19 § fiskeförordningen.

³⁹ Prop. 2013/14:184 s. 107.

11.5.2 Skälen till utredningens förslag

Utredningen föreslår att bestämmelserna i nuvarande 30 § femte och sjätte styckena fiskelagen ska överföras till den moderniserade fiskelagen. Vi föreslår även att bestämmelserna i nuvarande 2 kap. 19 § andra–fjärde styckena och 19 a § fiskeförordningen ska överföras till den moderniserade fiskeförordningen.

11.6 Återkallelse av fiskelicens och personlig fiskelicens

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om att en fiskelicens får återkallas om

1. den har meddelats på grund av felaktiga uppgifter i ansökan,
2. innehavaren av fiskelicensen inte längre uppfyller kravet på att fisket ska bedrivas i näringsverksamhet,
3. innehavaren av fiskelicensen inte längre uppfyller kravet på att fisket ska ha anknytning till svensk fiskenäring, eller
4. fartyget inte är registrerat som ett fiskefartyg i fartygsregistret.

Av bestämmelsen ska även framgå att en personlig fiskelicens får återkallas om förutsättningarna i första stycket 1 och 2 är uppfyllda.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 31 § fiskelagen, men innehåller inte en upplysning om att lagen också innehåller bestämmelser om återkallelse av fiskelicens och personlig fiskelicens vid överträdelser som inte omfattas av pricksystemet.

11.6.1 Bakgrunden till utredningens förslag

Enligt 31 § första stycket fiskelagen får en fiskelicens återkallas om den har meddelats på grund av felaktiga uppgifter i ansökan, innehavaren av fiskelicensen inte längre uppfyller kravet på att fisket ska bedrivas i näringsverksamhet, innehavaren av fiskelicensen inte längre uppfyller kravet på att fisket ska ha anknytning till svensk fiskenäring eller fartyget inte är registrerat som fiskefartyg i det fartygsregister

som avses i 1 kap. 2 § sjölagen. Av 31 § andra stycket fiskelagen framgår att en personlig fiskelicens får återkallas om den har meddelats på grund av felaktiga uppgifter i ansökan och innehavaren av fiskelicensen inte längre uppfyller kravet på att fisket ska bedrivas i näringsverksamhet. I det tredje stycket hänvisas till att det i 56 § finns bestämmelser om återkallelse av fiskelicens och personlig fiskelicens på grund av brott enligt fiskelagen eller överträdelser som lett till sanktionsavgift enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

I den ändrade kontrollförordningen finns bestämmelser om att en fiskelicens under vissa förutsättningar ska återkallas slutgiltigt i artikel 6.3⁴⁰ och att en fiskelicens får återkallas tillfälligt i artikel 91b⁴¹.

11.6.2 Skälen till utredningens förslag

Utredningen föreslår att de nuvarande bestämmelserna om återkallelse av fiskelicens och personlig fiskelicens i 31 § fiskelagen ska överföras i princip oförändrade till 5 kap. den moderniserade fiskelagen. Bestämmelser om återkallelser av licenser vid överträdelser föreslås finnas i 13 kap. den moderniserade fiskelagen som har rubriken Återkallelser av licenser och övriga konsekvenser vid överträdelser.

I den ändrade kontrollförordningen finns ytterligare bestämmelser om när en fiskelicens får återkallas.

11.7 Föreskrifter om fisketillstånd

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter som kompletterar bestämmelserna om fisketillstånd i artiklarna 7 och 7a i den ändrade kontrollförordningen.

⁴⁰ I artikel 6.3 anges: "Flaggmedlemsstaten ska slutgiltigt återkalla fiskelicensen för ett fångstfartyg som är föremål för en åtgärd för anpassning av fiskekapaciteten enligt artikel 22 i förordning (EU) nr 1380/2013."

⁴¹ Av artikel 91b.c) framgår att de sanktioner som föreskrivs i artiklarna 89, 89a och 91a får åtföljas av andra sanktioner.

Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att Havs- och vattenmyndigheten får meddela sådana föreskrifter som avses i det föregående stycket.

De föreslagna bemyndigandena är nya.

11.7.1 Bakgrunden till utredningens förslag

Ett fisketillstånd är enligt artikel 4.10 i den ändrade kontrollförordningen ett tillstånd som har utfärdats för ett unionsfiskefartyg, i förekommande fall som komplement till fiskelicensen och som ger det rätt att bedriva en specifik fiskeverksamhet under en angiven period, i ett visst område eller för ett visst fiske på särskilda villkor. Ett fiskefartyg är enligt artikel 4.31 i den ändrade kontrollförordningen varje fångstfartyg eller varje annat fartyg som används för yrkesmässigt nyttjande av marina biologiska resurser, såsom stödfartyg, fiskberedningsfartyg, fartyg som deltar i omlastning, bogserbåtar, hjälpfartyg samt transportfartyg som används för transport av fiskeriprodukter, med undantag av containerfartyg och fartyg som enbart används för vattenbruk. Av artikel 7 i samma förordning framgår att viss fiskeverksamhet kräver fisketillstånd. I artikel 7.1 anges följande:

1. Ett unionsfångstfartyg ska ha tillstånd att bedriva specifik fiskeverksamhet enbart om den anges i ett giltigt fisketillstånd när de fisken eller fiskezoner där fiskeverksamheten godkänns, eller fartyget, omfattas av
 - a) ett fiskeansträngningssystem,
 - b) en flerårig plan,
 - c) ett område med fiskebegränsning,
 - d) fiske för vetenskapliga ändamål,
 - e) skyldigheten att använda ett elektroniskt fjärrövervakningssystem, inbegripet CCTV, eller
 - f) andra fall som fastställs i unionslagstiftning.

Medlemsstaten får dock undanta unionsfångstfartyg med en total längd på mindre än 10 meter från skyldigheten att inneha ett fisketillstånd om de bedriver fiskeverksamhet uteslutande på ett av eller båda följande områden:

- a) inom dess territorialvatten,
- b) i territorialvattnen för en annan medlemsstat som har undantagit fartyg som för dess flagg och som bedriver fiskeverksamhet i samma fiske från skyldigheten att inneha ett fisketillstånd.⁴²

Av den ändrade kontrollförfordningen framgår vidare att andra unionsfiskefartyg än fångstfartyg får bedriva fiskeverksamhet endast om de har fått tillstånd från sin flaggmedlemsstat.⁴³

År 1994 tillkom ett bemyndigande i 21 § andra stycket fiskelagen om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om krav på särskilt tillstånd för användning av fartyg för yrkesmässigt fiske.⁴⁴ I förarbetena anges bl.a. följande.

Regeringen delar utredningens uppfattning att en begränsning av fiskeansträngningen bör spela en större roll vid regleringen av fisket än vad som hittills har skett. I det längre perspektivet bör denna form av reglering bli styrande för yrkesfisket. I dagsläget får begränsningen dock ses som ett komplement till den kvotreglering som sker efter internationella förhandlingar och som kan bedömas kvarstå under överskådlig tid.

Den nya fiskelagen som trädde i kraft den 1 januari 1994 gör det möjligt att begränsa den totala fiskeansträngningen genom att det ställs krav på licens för att få bedriva yrkesfiske och genom att användningen av redskap begränsas för fritidsfisket. Enligt regeringens uppfattning bör krav kunna ställas på fartygstillstånd i syfte att reglera tillträdet till den biologiska resursen. Det bör också beaktas att EG nyligen har beslutat om att inrätta ett gemensamt system med fartygslicenser (Council Regulation No 3690/93). Fiskelagen bör mot denna bakgrund kompletteras med en bestämmelse som gör det möjligt för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om krav på särskilt tillstånd för att få använda ett fartyg för yrkesmässigt fiske. Sådana föreskrifter kan exempelvis innebära att tillstånd lämnas för fiskefartyg av viss storlek eller med viss motorstyrka.⁴⁵

Bemyndigandet i 21 § andra stycket fiskelagen ändrades år 2012 genom att det då infördes ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om krav på

⁴² Se vidare avsnitt 7.3.2.

⁴³ Se artikel 7a.

⁴⁴ Lag (1994:327). Fiskeriverket bemyndigades i 20 § tredje stycket den dåvarande fiskeförordningen (1993:1097) att meddela sådana föreskrifter, se förordning (1994:543).

⁴⁵ Prop. 1993/94:158 s. 14.

1. fartygstillstånd för användning av fartyg för yrkesmässigt fiske i havet,
2. särskilt fartygstillstånd för användning av fartyg för fiske i näringsverksamhet i havet med stöd av enskild rätt, och
3. särskilt tillstånd för fiske av viss art, inom ett visst område, med ett visst fiskefartyg eller med användning av vissa redskap eller fiskemetoder.

Bakgrunden till ändringen var att det samtidigt infördes bestämmelser om pricksystem, vilka endast skulle tillämpas avseende fartygstillstånd och särskilt fartygstillstånd.⁴⁶

I den nuvarande 21 § fiskelagen bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om särskilt tillstånd för fiske av en viss art, inom ett visst område, med ett visst fiskefartyg eller med användning av vissa redskap eller fiskemetoder. Av förarbetena till den nuvarande 21 § fiskelagen framgår att bestämmelsen i dag liksom före den senaste ändringen, innebär att särskilda tillstånd till fiske får fördelas mellan olika kategorier av fiskande och att regional hänsyn får tas vid fördelningen. Genom den senaste ändringen av paragrafen ströks skrivningen ”krav på” i bemyndigandet. Syftet var att tydliggöra att bemyndigandet inte bara avser föreskrifter om krav på tillstånd utan även föreskrifter om t.ex. villkor i anslutning till ett tillstånd.⁴⁷

11.7.2 Skälen till utredningens förslag

De EU-rättsliga kraven på fisketillstånd för unionsfångstfartyg och andra unionsfiskefartyg än fångstfartyg framgår direkt av artiklarna 7 och 7a i den ändrade kontrollförordningen. Såsom framkommer i avsnitt 8.3.2. föreslår utredningen att Havs- och vattenmyndigheten ska få meddela de ytterligare föreskrifter som är nödvändiga som komplettering av de EU-förordningar som den nationella fiskelagstiftningen kompletterar. Havs- och vattenmyndigheten föreslås därmed kunna meddela bl.a. de föreskrifter som är nödvändiga för att kontrollförordningens bestämmelser om krav på fisketillstånd för fiske i havet ska kunna tillämpas. Utredningen bedömer mot den

⁴⁶ Se prop. 2011/12:137 s. 59.

⁴⁷ Se prop. 2013/14:184 s. 46–47.

bakgrunden att det, vid sidan av sådana nödvändiga kompletterande föreskrifter, finns behov av ytterligare kompletterande föreskrifter. Föreskrifterna bör i likhet med i dag kunna avse bl.a. sådana villkor för fisketillstånd som inte framgår av EU-bestämmelserna. I artikel 7 i den ändrade kontrollförordningen fastställs vidare en möjlighet för medlemsstaterna att undanta unionsfångstfartyg från kravet på tillstånd.

Utredningen föreslår i avsnitt 14.3.2 bestämmelser om fiskevård, som kan användas som stöd för Havs- och vattenmyndigheten att meddela ytterligare föreskrifter om krav på tillstånd.

11.8 Yrkesmässigt fiske utan fartyg i havet

Förslag: Lagen ska även innehålla en bestämmelse om att den myndighet som regeringen bestämmer ska föra register över fysiska och juridiska personer som bedriver fiske utan fartyg i enlighet med definitionen i den moderniserade fiskelagen. Lagen ska även innehålla en bestämmelse om att den som bedriver sådant fiske ska registrera sig i registret.

I lagen ska också finnas ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om hur den som bedriver fiske utan fartyg ska visa att fisket är yrkesmässigt.

Havs- och vattenmyndigheten ska i den moderniserade fiskeförordningen utses att föra det nyssnämnda registret. I förordningen ska myndigheten också bemyndigas att meddela föreskrifter om hur yrkesmässigheten ska kunna visas.

Bestämmelserna är nya.

11.8.1 Bakgrunden till utredningens förslag

Regleringen i EU-rätten

EU-rätten ställer i dag inga krav på att den som bedriver yrkesmässigt fiske utan fartyg i havet har licens eller är registrerad för sådant fiske. Såsom vi har beskrivit i avsnitt 7.3.1 avses med *fiske utan fartyg*, enligt artikel 4.38 i den ändrade kontrollförordningen, verk-

samhet med yrkesmässigt nyttjande av marina biologiska resurser där sådana resurser fångas eller skördas utan användning av ett fångstfartyg, till exempel insamling av skaldjur, undervattensfiske, isfiske och strandfiske, inbegripet fiske till fots.⁴⁸ Enligt den nya artikel 54d i samma förordning ska medlemsstaterna, för att säkerställa att fiske utan fartyg på deras territorier och i unionens vatten bedrivs i enlighet med målen och bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken,

- a) inrätta ett licensieringssystem eller annat alternativt registrerings-system för fysiska och juridiska personer som bedriver sådan verksamhet, och
- b) säkerställa att fångstkvantiteterna av varje art, bestånd eller grupp av bestånd registreras och att de registrerade uppgifterna lämnas in på elektronisk väg till de behöriga myndigheterna.

Artikeln har införts i kontrollförordningens *Avdelning IV Kontroll av fiske* och utgör det nya *Kapitel IVa Kontroll av fiske utan fartyg*.

Av den nya artikel 54d i kontrollförordningen framgår vidare att fysiska eller juridiska personer som bedriver fiske utan fartyg eller deras ombud ska registrera fångsterna och att dessa registrerade uppgifter särskilt ska innehålla viss närmare angiven information. De registrerade uppgifterna ska enligt kontrollförordningen lämnas in på elektronisk väg till de behöriga myndigheterna minst en gång senast 24 timmar efter att fiskeverksamheten inletts. Kommissionen får genom genomförandeakter fastställa närmare bestämmelser om vägning av fångster samt formatet för och inlämningen av en fångst-deklaration.

Regleringen i den nationella fiskelagstiftningen

I den svenska lagstiftningen ställs i dag inget krav på att den som bedriver yrkesmässigt fiske utan fartyg i havet har licens eller är registrerad för sådant fiske. Det går således att bedriva fisket enbart med stöd av bestämmelserna om det fiske som är fritt för var och

⁴⁸ Utredningen uppfattar att det som avses är fiske som bedrivs helt utan farkost i havet.

en.⁴⁹ Samtidigt är det enligt EU-rätten förbjudet att sälja fångster från fritidsfiske⁵⁰ i havet. Fiske som sker enbart med stöd av reglerna för fritidsfiske bör vidare enligt utredningens uppfattning rimligtvis inte kunna vara av sådan omfattning att det kan betraktas som näringsverksamhet. Kommersiellt fiske utan fartyg bör i första hand röra sig om isfiske, ostronplockning eller fiske med landvad.

Den som bedriver fiske i havet med stöd av fiskerätt i näringsverksamhet, utan att använda fiskefartyg och i syfte att sälja fångsten, ska lämna uppgifter om fisket i en s.k. kustfiskejournal. Detsamma gäller innehavare av en personlig fiskelicens som bedriver fiske i havet med stöd av licensen.⁵¹ Det framstår för utredningen som att enbart ett fåtal bedriver yrkesmässigt fiske utan fartyg i dag.⁵²

11.8.2 Skälen till utredningens förslag om registrering av de som bedriver fiske utan fartyg

Medlemsstaterna ges genom de nya bestämmelserna i kontrollförordningen möjlighet att välja mellan att inrätta ett licensieringssystem eller ett annat alternativt registreringssystem för fysiska och juridiska personer som bedriver fiske utan fartyg. Den närmare innebörden av ”licensieringssystem eller annat alternativt registreringssystem” framgår inte av den ändrade kontrollförordningen. Av skrivningarna i ingressen till ändringsförordningen framgår dock att ett syfte med de nya bestämmelserna om fiske utan fartyg är att

⁴⁹ Fisket omfattas dock av redskapsbegränsningarna i 9 a § fiskelagen. För att inte omfattas av redskapsbegränsningen krävs personlig fiskelicens, enskild fiskerätt eller en nyttjanderätt som omfattar även annat fiske än det som är fritt för var och en. Fisket omfattas också av begränsningarna i bilagan till fiskelagen. En fiskelicens ger inte rätt att fiska yrkesmässigt utan fartyg i havet.

⁵⁰ Fritidsfiske definieras i artikel 4.28 i den ändrade kontrollförordningen enligt följande: ”icke kommersiell fiskeverksamhet med nyttjande av marina biologiska resurser för rekreation, turism eller sport.”

⁵¹ Se vidare 1 kap. 4 § och 5 kap. Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2018:11) om befälhavares skyldigheter att rapportera och anmäla yrkesmässigt fiske i havet.

⁵² Enligt Havs- och vattenmyndigheten rapporterade 14 fysiska personer i Sverige fångster från yrkesmässigt fiske utan fartyg i havet i kustfiskejournalen under år 2023; tio av dessa har enligt rapporteringen bedrivit isfiske medan fyra har dykt efter ostron. Det är enligt myndigheten tveksamt om fyra till fem av de som har rapporterat fiske utan fartyg genom isfiske verkligen har bedrivit sådant fiske eller om det har skett felregistreringar. Vi kan mot bakgrund av dessa uppgifter utgå från att åtminstone nio till fjorton personer bedrev yrkesmässigt fiske utan fartyg i havet år 2023. Med tanke på fiskelagens regler om bl.a. redskapsbegränsningar och frifiskets omfattning, samt den typ av fiske som bedrivits är det enligt utredningen sannolikt att dessa har fiskat med stöd av fiskerätt.

harmonisera kontrollen av sådan verksamhet i hela unionen.⁵³

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att en utgångspunkt för arbetet med att ta fram förslag till kompletterande nationella bestämmelser till de nya EU-bestämmelserna om fiske utan fartyg, bör vara att det ska inrättas ett system för en ändamålsenlig kontroll av sådana verksamheter.

I valet mellan att föreslå ett licensierings- eller ett registrerings-system för fiske utan fartyg behöver det analyseras om ett krav på registrering är tillräckligt för att säkerställa ändamålet med EU-regleringen och om kravet i övrigt är proportionerligt. Här bör bl.a. beaktas att det saknas säkra uppgifter om hur många som bedriver fiske i näringsverksamhet utan fartyg i Sverige, men att det enligt Havs- och vattenmyndigheten rör sig om ett fåtal: i dag bedriver uppskattningsvis omkring tio fysiska personer i Sverige yrkesmässigt fiske utan fartyg i havet med stöd av enskild fiskerätt. Vidare bör det tas hänsyn till att fiske utan fartyg typiskt sett inte ger lika stora fångstvolymmer som fiske med fångstfartyg – för vilket det krävs fiskelicens enligt EU-rätten. Det bör samtidigt beaktas att det finns större möjligheter att såväl förhindra skador på exempelvis ett visst bestånd till följd av fiske, som att bedriva en ekosystembaserad fiskeförvaltning, om det görs en prövning före fisket bedrivs, än om en negativ påverkan upptäcks först efter att det genomförda fisket har rapporterats. Detta bl.a. genom att det vid en licensprövning i dag ska göras en bedömning av tillgången på fisk och att en licens kan begränsas till att avse ett visst fiske samt beviljas för en viss tid. Möjligheten att genom ett registreringskrav få ökad vetskap om vilka som bedriver yrkesmässigt fiske utan fartyg i havet skulle dock kunna innebära bättre förutsättningar för fiskförvaltningen, och kontrollen av att fisket bedrivs i enlighet med målen och bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken. Alternativet att införa ett krav på licens skulle dessutom kunna innebära en för den enskilde verksamhetsutövaren mer betungande åtgärd än ett krav på registrering.

Sammantaget bedömer utredningen att ett införande av ett krav på registrering av de som bedriver yrkesmässigt fiske utan fartyg i

⁵³ I punkten 50 i ingressen till ändringsförordningen anges: "Verksamhet som består i yrkesmässigt nyttjande av marina biologiska resurser utan användning av fångstfartyg omfattas av den gemensamma fiskeripolitiken. Sådan verksamhet skulle till exempel omfatta insamling av skaldjur, undervattensfiske, isfiske och strandfiske, inklusive fiske till fots. För att harmonisera kontrollen av sådan verksamhet i hela unionen bör därför en definition av fiske utan fartyg och särskilda kontrollåtgärder för sådan verksamhet införas i förordning (EG) nr 1224/2009, vid behov med beaktande av särdragen hos dessa fisken, inbegripet regionala särdrag."

havet i nuläget är det mest ändamålsenliga alternativet, som också bedöms vara proportionerligt. För det fall att de svenska förhållandena ändras, exempelvis genom en här oförutsedd, märkbar ökning av det yrkesmässiga fisket utan fartyg i havet, bör i stället ett krav på licens för sådant fiske övervägas. En sådan licensprövning bör i likhet med gällande bestämmelser om licenser innefatta en bedömning mot tillgången på fisk. I Sverige räknas fångst från yrkesmässigt fiske utan fartyg i havet av från tillåtna fångster av kvoterade arter. Om det skulle visa sig att ett stort antal fiskare kommer att registreras i det föreslagna registreringssystemet för fiske utan fartyg kan avsaknaden av ett krav på bedömning mot tillgången på fisk medföra en skev fördelning av resursen. Det skulle också kunna medföra en negativ påverkan på fiskbestånden.

Det är enbart de som bedriver fiske som utgör *fiske utan fartyg* i enlighet med definitionen i artikel 4 i den ändrade kontrollföreskriften som föreslås omfattas av registreringskravet. De som inte bedriver yrkesmässigt fiske – dvs. fritidsfiskare – föreslås inte kunna registreras i systemet. Här bör vidare förtydligas att en registrering inte skulle innebära att den registrerade fiskaren undantas från de redskapsbegränsningar som föreslås i kapitel 10. För att säkerställa att de som fritidsfiskar inte kan registreras bör Havs- och vattenmyndigheten kunna meddela föreskrifter om hur den som bedriver fiske utan fartyg ska visa att fisket är yrkesmässigt.

Av artikel 54d framgår att uppgifter om fångster ska lämnas till de behöriga myndigheterna. Havs- och vattenmyndigheten bör såsom föreslagen behörig myndighet vara den myndighet som ska föra register över de fysiska och juridiska personer som bedriver fiske utan fartyg.⁵⁴

Något om personuppgiftsbehandling med anledning av utredningens förslag om fiske utan fartyg

Utredningen föreslår ovan att den fysiska eller juridiska person som bedriver yrkesmässigt fiske utan fartyg i havet ska vara registrerad. I de fall det handlar om juridiska personer som ska registreras aktualiseras inte frågor om skydd av personuppgifter enligt dataskyddsförordningen. En enskild firma är knuten till innehavarens

⁵⁴ Jfr utredningens förslag i avsnitt 18.2.1.

personnummer dvs. till en personuppgift. Det innebär att registrering av en enskild firma som bedriver yrkesmässigt fiske utgör personuppgiftsbehandling. Dataskyddet för den som bedriver yrkesmässig verksamhet är dock inte lika starkt som det skydd som gäller för privatpersoner. Utredningen konstaterar att den ändrade kontrollförordningen innehåller krav på medlemsstaterna att inrätta ett licensieringssystem eller annat alternativt registreringssystem för fysiska och juridiska personer som bedriver fiske utan fartyg. Av förordningen framgår vidare att fysiska eller juridiska personer som bedriver fiske utan fartyg ska registrera fångster.⁵⁵ I sammanhanget bör vidare iakttas att den som bedriver yrkesmässigt fiske i havet utan att ha fiskelicens redan omfattas av krav på att registrera och rapportera sina fiskeinsatser.⁵⁶ Utredningen noterar därtill att den ändrade kontrollförordningen innehåller bestämmelserna om skydd av personuppgifter som samlats in enligt förordningen.⁵⁷

Den moderniserade fiskelagstiftningen bör mot denna bakgrund enligt utredningens uppfattning inte innehålla särskilda bestämmelser om personuppgiftsbehandling när det gäller fysiska eller juridiska personer som bedriver yrkesmässigt fiske utan fartyg i havet.

11.9 Utländska fysiska och juridiska personer som bedriver yrkesmässigt fiske

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om att utländska fysiska och juridiska personer som omfattas av Sveriges internationella åtaganden om etableringsfrihet, arbetskraftens fria rörlighet och utbyte av tjänster får fiska yrkesmässigt på samma villkor som svenska fysiska och juridiska personer.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 13 § andra stycket fiskelagen.

⁵⁵ Se artikel 54d.

⁵⁶ Se 1 kap. 5 § HVMFS 2018:11.

⁵⁷ Se artikel 112.

11.9.1 Bakgrunden till utredningens förslag

Enligt 13 § andra stycket fiskelagen får utländska fysiska och juridiska personer som omfattas av Sveriges internationella åtaganden om etableringsfrihet, arbetskraftens fria rörlighet och utbyte av tjänster, fiska yrkesmässigt på samma villkor som svenska fysiska och juridiska personer.

11.9.2 Skälen till utredningens förslag

Utredningen föreslår att den nuvarande bestämmelsen i 13 § andra stycket fiskelagen ska överföras till den moderniserade fiskelagen utan ändring.

11.10 Överlåtbara fiskerättigheter

Förslag: Bestämmelserna i lagen (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter respektive förordningen (2009:867) om överlåtbara fiskerättigheter överförs i huvudsak oförändrade till den moderniserade fiskelagen respektive den moderniserade fiskeförordningen.

Bedömning: Frågor om eventuella behov av ändringar i bl.a. 5 § andra stycket i den nuvarande lagen om överlåtbara fiskerättigheter, enligt vilken en fiskelicensinnehavares innehav av fiskerättigheter får motsvara högst tio procent av den del av den nationella fiskekvoten som görs tillgänglig för fiske genom individuella kvoter, bör utredas vidare. Även frågor om ett eventuellt behov av att i fiskelagstiftningen ställa krav på att en viss del av den fisk som fångas i svenska vatten ska landas i Sverige bör utredas vidare.

11.10.1 Bakgrunden till utredningens förslag och bedömning

Såsom har framgått tidigare i betänkandet har utredningen i uppdrag att göra en översyn av regelverket på fiskeområdet och föreslå en ny sammanhållen fiskelag med tillhörande förordning. Av kom-

mittédirektiven framgår att uppdraget bl.a. omfattar att överväga om bestämmelserna i lagen om överlåtbara fiskerättigheter bör föras över till den nya lagen och om bestämmelserna i förordningen om överlåtbara fiskerättigheter bör föras över till den nya förordningen. Vidare framgår att utredningen ska analysera om några ändringar behöver göras för att regelverket ska bli tydligare och lättare att tillämpa. Därtill framgår att utredningens förslag till ny sammanhållen fiskelag med tillhörande förordning ska innehålla de bestämmelser som bedöms nödvändiga och lämpliga och vara överblickbara samt logiska i sin struktur. Utredningen ska även lämna eventuella andra författningsförslag som behövs för att modernisera lagstiftningen.⁵⁸

Lagen om överlåtbara fiskerättigheter har funnits sedan år 2009. Av förarbetena framgår att lagen infördes i syfte att främja fartygsstrukturen i det pelagiska yrkesfisket.⁵⁹ Med det avses att minska antalet fartyg i fiskeflottan.⁶⁰ Den pelagiska fiskeflottan bestod vid tiden för införandet av lagen av ett åttiotal fartyg. Beståndssituationen bedömdes i förarbetena inte vara kritisk för de pelagiska fiskslagen. Däremot bedömdes en alltför stor flottkapacitet i förhållande till tillgängligt fångstutrymme ha bidragit till att lönsamheten hade varit otillfredsställande under flera år. Före införandet av systemet med överlåtbara fiskerättigheter tillämpades sedan år 2007 ett system med årsransoner för respektive fartyg i den pelagiska fiskeflottan. Systemet med årsransoner hade enligt förarbetena bl.a. skapat bättre förutsättningar för fiskeföretagen att planera sin verksamhet och möjliggjorde därigenom en mer lönsam verksamhet.⁶¹ Regeringen bedömde dock att det fanns ett behov av ytterligare åtgärder för att komma till rätta med överkapaciteten inom den pelagiska fiskeflottan.⁶² Den nya lagen skulle enligt förarbetena innebära följande.

Lagen innebär att individuella fiskekvoter som tilldelas yrkesfiskare med fartygstillstånd ska kunna överlåtas till en annan yrkesfiskare med fartygstillstånd i syfte att främja fartygsstrukturen i den svenska fiskeflottan. Systemet med överlåtbara fiskerättigheter ska omfatta det pelagiska fisket, dvs. fiske efter sill, skarpsill, makrill, taggmakrill, blåvitling och tobis. Den överlåtbara andelen ska bestämmas som en andel av den del av den nationella fiskekvoten som görs tillgänglig för pelagiskt fiske

⁵⁸ Se kommittédirektiven.

⁵⁹ Prop. 2008/09:169 s. 14.

⁶⁰ Prop. 2013/14:184 s. 96.

⁶¹ Prop. 2008/09:169 s. 7.

⁶² A. prop. s. 16.

genom individuella kvoter. Andelens storlek ska fastställas med ledning av yrkesfiskarens tidigare fiske under en referensperiod.⁶³

Lagen om överlåtbara fiskerättigheter har ändrats vid två tillfällen. Den första ändringen gjordes år 2011, i samband med inrättandet av Havs- och vattenmyndigheten, och innebar i huvudsak att de bestämmelser som innehöll skrivningar som avsåg Fiskeriverket ändrades till att i stället avse Havs- och vattenmyndigheten.⁶⁴ Den andra ändringen gjordes år 2014 och innebar i huvudsak att bestämmelserna i lagen anpassades till det då nya systemet med fiskelicens, samt att regeringen bemyndigades att föreskriva vilka arter som fiskerättigheter får bestämmas för.⁶⁵

I 1 § lagen om överlåtbara fiskerättigheter enligt nuvarande lydelse anges att lagen syftar till att främja att fartygsstrukturen i den svenska fiskeflottan medverkar till att bevara fiskeresurserna och till ett fiske som i övrigt är hållbart i ekonomiskt, miljömässigt och socialt hänseende. Lagens 2 § innehåller definitioner av begreppen *fiskelicens* och *nationell kvot*.⁶⁶ I 3 § regleras att Havs- och vattenmyndigheten, av den del av den nationella fiskekvoten som görs tillgänglig för fiske genom individuella kvoter får bestämma en överlåtbar andel (fiskerättigheter) för en innehavare av fiskelicens. Andelens storlek ska fastställas med ledning av omfattningen av fiskelicensinnehavarens tidigare fiske under en referensperiod. Enligt 4 § får fiskerättigheter överlätas till en annan fiskelicensinnehavare, om överlåtelsen inte motverkar syftet med lagen. En sådan överlåtelse ska godkännas av Havs- och vattenmyndigheten, som i sitt beslut om godkännande ska fastställa parternas innehav av fiskerättigheter. Av 5 § framgår att en fiskelicensinnehavare får ha fiskerättigheter för högst två fartyg samtidigt. En fiskelicensinnehavares innehav av fiskerättigheter får enligt paragrafens andra stycke motsvara högst tio procent av den del av den nationella fiskekvoten som görs tillgänglig för fiske genom individuella kvoter. Havs- och vattenmyndigheten får enligt tredje stycket om det finns särskilda skäl godkänna en överlåtelse trots att fiskelicensinnehavaren efter förvärvet har ett större innehav av fiske-

⁶³ A. prop. s. 14.

⁶⁴ Se prop. 2010/11:86 s. 25–26 och 55–56.

⁶⁵ Se prop. 2013/14:184 s. 96 ff.

⁶⁶ Med *fiskelicens* avses enligt 2 § 1 lagen om överlåtbara fiskerättigheter ett sådant tillstånd för användning av fiskefartyg som avses i artikel 6 i kontrollförordningen, och med *nationell fiskekvot* avses enligt 2 § 2 den kvot som i fråga om fiske är tillgänglig för fördelning till svenska fartyg enligt EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

rättigheter än vad som är tillåtet enligt första och andra styckena. Bestämmelserna i 4–5 §§ finns under rubriken ”Överlåtelse av fiskerättigheter”. I lagen finns vidare bestämmelser om fiskerättigheters giltighetstid (6–8 §§). Av de bestämmelserna framgår bl.a. att fiskerättigheter gäller i tio år från dagen för Havs- och vattenmyndighetens beslut om att fastställa fiskerättigheterna och att myndigheten får besluta att dra in eller begränsa fiskerättigheter om innehavarens fiskelicens har återkallats eller begränsats, samt att fiskerättigheter som har dragits in får tilldelas en annan fiskelicensinnehavare. Lagen innehåller även ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om:

1. hur fiskerättigheterna ska beräknas, och
2. grunderna för fördelningen av indragna fiskerättigheter.

I lagen finns också ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om vilka fiskarter som fiskerättigheter får bestämmas för (9 §).⁶⁷

I förordningen om överlåtbara fiskerättigheter finns bestämmelser som kompletterar lagen om överlåtbara fiskerättigheter. Enligt 1 a § får fiskerättigheter bestämmas för arterna sill, skarpsill, makrill, taggmakrill, blåvitling och tobis. Havs- och vattenmyndigheten får enligt 2 §, i fråga om lagen om överlåtbara fiskerättigheter, meddela

1. föreskrifter om hur fiskerättigheter ska beräknas,
2. föreskrifter om grunderna för fördelningen av indragna fiskerättigheter, och
3. de föreskrifter som behövs för verkställigheten av lagen.⁶⁸

Utredningen har diskuterat om det finns behov av ändringar i bestämmelserna i lagen om överlåtbara fiskerättigheter, bl.a. för att förtydliga skrivningarna i 5 § andra stycket. Det är enligt utredningen inte tydligt om den däri angivna s.k. koncentrationsgränsen på tio procent avser innehavet av fiskerättigheter i förhållande till stor-

⁶⁷ Enligt 10 § lagen om överlåtbara fiskerättigheter får Havs- och vattenmyndighetens beslut enligt lagen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs enligt samma paragraf vid överklagande till kammarrätt.

⁶⁸ Innan Havs- och vattenmyndigheten meddelar föreskrifter enligt punkterna 1 och 2 ska den höra Statens jordbruksverk.

leken på den nationella kvoten även efter överlåtelse av fiskemöjligheter eller om den avser ägda fiskerättigheter och inte fiskad volym.

Utredningen har även diskuterat om det finns ett behov av att i fiskelagstiftningen ställa krav på att en viss del av den fisk som fångas i svenska vatten ska landas i Sverige.

Havs- och vattenmyndigheten har i redovisningen av ett regeringsuppdrag år 2020 föreslagit att ett system med överlåtbara fiskerättigheter ska införas för det demersala fisket.⁶⁹ Regeringen gav sedan myndigheten i uppdrag att föreslå hur ett system med överlåtbara fiskerättigheter i det svenska fisket efter bottenlevande arter (demersalt fiske) bör utformas.⁷⁰ Myndigheten lämnade år 2024 en rapport med bl.a. förslag till författningsändringar som krävs för att kunna införa överlåtbara fiskerättigheter i även det demersala fisket.⁷¹

11.10.2 Skälen till utredningens förslag och bedömning

Ramen för utredningens uppdrag

Såsom framgår ovan har Havs- och vattenmyndigheten på uppdrag av regeringen lämnat förslag om ett system med överlåtbara fiskerättigheter för det demersala fisket. Det framgår inte särskilt av kommittédirektiven att utredningen ska beakta myndighetens förslag eller i övrigt analysera och lämna eventuella förslag om demersala fiskerättigheter. Utredningen bedömer mot den bakgrunden och med beaktande av vad som i övrigt anges i kommittédirektiven att det inte ingår i utredningens uppdrag att överväga och eventuellt föreslå ett system med överlåtbara demersala fiskerättigheter. Utredningen noterar därför Havs- och vattenmyndighetens förslag, men de hanteras inte närmare inom ramen för utredningens uppdrag.

Bestämmelserna i den nuvarande lagstiftningen om överlåtbara fiskerättigheter bör i princip oförändrade föras över till den moderniserade fiskelagstiftningen

Såsom framgår i avsnitt 8.3.2 föreslår utredningen att bestämmelserna i lagen respektive förordningen om överlåtbara fiskerättigheter ska överföras till den moderniserade fiskelagen respektive fiskeförord-

⁶⁹ Havs- och vattenmyndigheten (2020-3).

⁷⁰ Regeringsbeslut den 4 maj 2023.

⁷¹ Havs- och vattenmyndigheten (2024-5).

ningen. Enligt utredningens uppfattning bör paragraferna överföras i huvudsak oförändrade.

Vissa frågor bör utredas vidare

Utredningen har såsom framgår ovan bl.a. diskuterat om bestämmelsen i 5 § andra stycket lagen om överlåtbara fiskerättigheter behöver förtydligas. Enligt utredningens uppfattning framgår det inte tydligt av förarbetena hur bestämmelsen ska tolkas. Utredningen noterar även att det vid bestämmelsernas införande inte var möjligt för juridiska personer att inneha licens.

Utredningens uppdrag när det gäller de nuvarande bestämmelserna om överlåtbara fiskerättigheter, innebär att vi – utöver att överväga om bestämmelserna ska överföras till den nya fiskelagstiftningen – ska analysera om några ändringar behöver göras för att regelverket ska bli tydligare och lättare att tillämpa. Vidare ska utredningens förslag till ny sammanhållen fiskelag med tillhörande förordning innehålla de bestämmelser som bedöms nödvändiga och lämpliga och vara överblickbara samt logiska i sin struktur. Vi ska även lämna eventuella andra författningsförslag som behövs för att modernisera lagstiftningen. Utredningen har alltså inget särskilt uppdrag att materiellt se över och vid behov föreslå ändringar systemet med överlåtbara fiskerättigheter.

Mot bakgrund av utredningens uppdrag i denna del och med beaktande av den begränsade tid som utredningen har haft till sitt förfogande, bedömer utredningen att frågor om eventuella ändringar i bl.a. den nuvarande 5 § andra stycket lagen om överlåtbara fiskerättigheter bör utredas vidare. Detsamma gäller frågor om ett eventuellt behov av att i fiskelagstiftningen ställa krav på att en viss del av den fisk som fångas i svenska vatten ska landas i Sverige.

11.11 Förslag i fråga om elektronisk fjärrövervakning

11.11.1 Användning av REM-system för övervakning och kontroll av landningsskyldigheten

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om att svenskflaggade unionsfångstfartyg med en total längd på 18 meter eller mer, som tillhör ett flottsegment som enligt kommissionens genomförandeakter utgör en hög risk för bristande fullgörande av landningsskyldigheten, ska ha operativa elektroniska fjärrövervakningssystem innefattande övervakningskameror, i enlighet med kraven i artikel 13 i den ändrade kontrollförordningen, installerade ombord.

Lagen ska även innehålla en bestämmelse om att svenskflaggade unionsfångstfartyg vars totala längd är 12 meter eller längre men kortare än 18 meter, som tillhör flottsegment som enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utgör en hög risk för bristande fullgörande av landningsskyldigheten, ska ha operativa elektroniska fjärrövervakningssystem ombord.

Lagen ska även innehålla ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela de föreskrifter som behövs som komplettering till artiklarna 13.2, 13.4 och 13.5 i den ändrade kontrollförordningen. Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla ett bemyndigande för Havs- och vattenmyndigheten att meddela sådana föreskrifter.

Bestämmelserna är nya.

Bakgrunden till utredningens förslag

De nya EU-bestämmelserna om elektronisk fjärrövervakning innebär bl.a. att medlemsstaterna är skyldiga att se till att unionsfångstfartyg med en total längd på 18 meter eller mer, som för deras flagg och utgör en hög risk för bristande fullgörande av landningsskyldigheten, har operativa REM-system innefattande övervakningskameror

installerade ombord.⁷² Kommissionen ska genom genomförandeakter, på grundval av en bedömning av risken för bristande efterlevnad av landningsskyldigheten, fastställa vilka flottsegment av unionsfångstfartygen som ska omfattas av skyldigheten att ha ett elektroniskt fjärrövervakningssystem installerat ombord. Bedömningen av risken för bristande fullgörande av landningsskyldigheten ska göras i enlighet med genomförandeakter om särskilda kontroll- och inspektionsprogram.⁷³ De nya EU-bestämmelserna innebär vidare att medlemsstaterna får föreskriva att vissa flottsegment av unionsfångstfartyg med en total längd på mindre än 18 meter, som för deras flagg, och som riskerar att brista i fullgörandet av landningsskyldigheten, ska ha ett operativt REM-system ombord. Riskbedömningen för fartyg med en kortare längd än 18 meter ska göras av medlemsstaten eller kommissionen.

Kommissionen ska enligt de nya bestämmelserna, för tillämpningen av artikel 13.2, även fastställa närmare bestämmelser om krav, tekniska specifikationer, installation, underhåll och funktion vad gäller REM-systemet, samt fastställa den period under vilken det elektroniska fjärrövervakningssystemet måste användas. Kommissionen ska också fastställa bestämmelser om videomaterial i syfte att skydda rätten till integritet och skydd av personuppgifter. Genomförandeakterna ska vidare innehålla närmare bestämmelser om lagring och utbyte av samt åtkomst till data från REM-systemet.⁷⁴ Medlemsstaterna får enligt de nya bestämmelserna tillhandahålla incitament för fartyg som, utan att omfattas av sådana krav, frivilligt använder REM-system för kontroll av landningsskyldigheten.

De nya EU-bestämmelserna om elektronisk fjärrövervakning ska börja tillämpas den 10 januari 2028.⁷⁵

Havs- och vattenmyndigheten fick åren 2019 och 2021 två olika regeringsuppdrag om kamerabevakning av fiskefartyg. Enligt det första uppdraget skulle myndigheten föreslå hur ett försök med kamerabevakning av fiskefartyg kunde genomföras för att se till

⁷² Utredningen har i avsnitt 7.3.2 beskrivit de nya EU-bestämmelserna om elektronisk fjärrövervakning. Såsom framgår av det avsnittet ställer de nya bestämmelserna krav på medlemsstaterna att i vissa fall säkerställa övervakning och kontroll av fiskeverksamheten genom elektroniska fjärrövervakningssystem (REM-system). Utredningen har vidare i avsnitt 5.5.2 beskrivit landningsskyldigheten, vilken infördes för att minimera utkast och oönskade fångster samt för att påskynda utvecklingen av ett mer selektivt fiske.

⁷³ Se artikel 13.2 och 95 i den ändrade kontrollförordningen.

⁷⁴ Se artikel 13.1–4 i den ändrade kontrollförordningen och punkten 24 i ingressen till ändringsförordningen.

⁷⁵ Se artikel 7.7 i den ändrade kontrollförordningen.

att landningsskyldigheten efterlevs.⁷⁶ Det andra uppdraget innebar att myndigheten skulle genomföra de förslag som redovisats inom ramen för det första uppdraget.⁷⁷ Av redovisningen av det första uppdraget framgår bl.a. att myndigheten har bedömt att krav på kamerabevakning av fiskefartyg måste finnas i lag, att försök med kamerabevakning kan kräva tillstånd enligt kamerabevakningslagen och att eventuella krav på kamerabevakning av fiskefartyg behöver kompletteras med detaljbestämmelser i en regeringsförordning eller i myndighetsföreskrifter.⁷⁸ Av myndighetens redovisning av det andra regeringsuppdraget framgår bl.a. att enbart två fiskelicensinnehavare valde att delta i försöket, att den kamerabevakning som genomfördes inom ramen för uppdraget inte kräver tillstånd enligt kamerabevakningslagen och att myndigheten bedömer att det kan finnas behov av att utreda möjligheten att lagstifta om ett starkare sekretesskydd för uppgifter, särskilt personuppgifter, i material från kamerabevakning. Av redovisningen framgår vidare att myndigheten, mot bakgrund av den reviderade kontrollförordningen och erfarenheterna av det genomförda försöket, har gjort följande reflektioner.

Det är i dagsläget oklart exakt hur många svenska fartyg som kommer att omfattas av kraven i artikel 13. EU-kommissionen har meddelat att utgångspunkten i riskbedömningen kommer att vara redan befintligt samarbete och regionala riskanalyser som utarbetas inom EFCA. Utifrån dessa utgångspunkter, och med en fiskeflotta i samma storlek som dagens, är det cirka 30–40 fartyg som kommer omfattas av kraven i artikel 13. [...]

Regelverket möjliggör nationell utökning av kraven, både avseende fartyg kortare än 18 meter och genom att tillhandahålla incitament till frivilliga fartyg som inte omfattas av krav på REM. Under förutsättning att det inom Sverige tas beslut att sådan utökning ska vara möjlig, är det dock lämpligt att avvakta utökning till dess att de obligatoriska fartygen är utrustade och operativa, samt att organisationen på HaV är utvecklad.^{79,80}

Av de nya EU-bestämmelserna om användande av REM-system framgår vidare att medlemsstaterna får föreskriva användning av elektroniska fjärrövervakningssystem för kontroll av efterlevnaden av andra bestämmelser i den gemensamma fiskeripolitiken än landnings-

⁷⁶ Regeringsbeslut den 18 juli 2019.

⁷⁷ Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Havs- och vattenmyndigheten.

⁷⁸ Havs- och vattenmyndigheten (2019).

⁷⁹ Havs- och vattenmyndigheten (2024-3).

⁸⁰ Utredningen noterar att det är osäkert hur den riskbedömning som omnämns kommer att genomföras eftersom arbetet ännu inte har påbörjats.

skyldigheten.⁸¹ I Havs- och vattenmyndighetens redovisning från år 2019 angav myndigheten i huvudsak att det centrala syftet med genomförandet av uppdraget har varit att utreda förutsättningarna för och nyttan med kamerabevakningssystem för att kontrollera landningsskyldigheten, men att resultatet av ett eventuellt försök med kamerabevakning också bör användas för att bedöma hur ett sådant system kan användas för att förbättra kontrollen av fisket även i andra fall. Av redovisningen framgår vidare att myndigheten ansåg att även nyttan med kamerabevakning som en metod för insamling av fångstdata bör utvärderas.⁸² I myndighetens redovisning från år 2024 lämnas följande reflektion.

Regelverket möjliggör även för medlemsstaterna att föreskriva användning av REM-system för kontroll av efterlevnaden av andra bestämmelser i den gemensamma fiskeripolitiken än landningsskyldigheten. Det är lämpligt att i nationella regelverk anpassas för möjligheten att använda data från REM för andra kontrolländamål än landningsskyldigheten. Ett exempel är för kontroll av fiskeverksamhet i marina skyddade områden.⁸³

Skälen till utredningens förslag

Användning av REM-system i andra fall än för kontroll av landningsskyldigheten

Utredningens uppdrag att se över bestämmelserna om fiskerikontroll innebär i huvudsak att utredningen ska

- analysera vilka kompletterande bestämmelser som behövs i fiskelagstiftningen och i annan lagstiftning med anledning av de nya unionsbestämmelserna om fiskerikontroll,
- och lämna författningsförslag.

Såsom framgår ovan innebär den ändrade kontrollförordningen en möjlighet för medlemsstaterna att föreskriva om användning av REM-system i andra fall än för kontroll av landningsskyldigheten. Utredningen bedömer att frågan bör utredas vidare, men lämnar mot bakgrund av ramen för vårt uppdrag och den tid som vi har till förfogande inte några förslag i frågan.

⁸¹ Se artikel 13.5–6 i den ändrade kontrollförordningen.

⁸² Havs- och vattenmyndigheten (2019).

⁸³ Havs- och vattenmyndigheten (2024).

Författningsnivå för krav på elektronisk fjärrövervakning

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.⁸⁴ Av 20 § första stycket 2 regeringsformen framgår att skyddet mot intrång som innebär övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden får begränsas genom lag i den utsträckning som medges i 21–24 §§ samma lag.⁸⁵ Av 21 § följer bl.a. att begränsningar enligt 20 § endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och att begränsningen aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

Av den ändrade kontrollförordningen framgår bl.a. att de REM-system som kommer att krävas för vissa unionsfångstfartyg som är 18 meter eller längre, ska kunna övervaka och kontrollera efterlevnaden av landningsskyldigheten effektivt, ska innefatta övervakningskameror, samt får innefatta andra instrument och/eller annan utrustning. Vidare framgår att behöriga myndigheter ska ha tillgång till data från REM-systemen. Av EU-bestämmelserna framgår också att kommissionen, genom genomförandeakter, ska fastställa närmare bestämmelser som bl.a. ska föreskriva att inspelat videomaterial som erhållits från REM-systemen, i den mån det är möjligt, inte möjliggör identifiering av fysiska personer.

Utredningen bedömer att krav på REM-övervakning, innefattande kameraövervakning, i enlighet med bestämmelserna i den ändrade kontrollförordningen, kan innebära ett sådant betydande intrång i

⁸⁴ Av förarbetena framgår att det som avgör om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning inte är dess huvudsakliga syfte utan den effekt som åtgärden har. Vidare framgår att både åtgärdens omfattning och arten av det intrång som åtgärden innebär ska beaktas vid bedömningen av om åtgärden kan anses utgöra ett "betydande intrång". Också ändamålet med åtgärden och andra omständigheter kan ha betydelse vid denna bedömning. Enligt förarbetena omfattar bestämmelsen endast sådana intrång som på grund av åtgärdens intensitet eller omfattning eller av hänsyn till uppgifternas integritetskänsliga natur eller andra omständigheter innebär ett betydande ingrepp i den enskildes privata sfär. Se prop. 2009/10:80 s. 250.

⁸⁵ Enligt paragrafens andra stycke får de i första stycket angivna fri- och rättigheterna, efter bemyndigande i lag, begränsas genom annan författning i de fall som anges i 8 kap. 5 § och i fråga om förbud att röja sådant som någon fått kännedom om i allmän tjänst eller under utövande av tjänsteplikt. I samma ordning får mötesfriheten och demonstrationsfriheten begränsas även i de fall som anges i 24 § första stycket andra meningen. Av 8 kap. 5 § framgår att riksdagen i en lag kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om 1. när lagen ska träda i kraft, 2. när delar av lagen ska börja eller upphöra att tillämpas, eller 3. tillämpning av lagen i förhållande till ett annat land eller en mellanfolklig organisation.

den personliga integriteten som i enlighet med 2 kap. 20 § första stycket 2 regeringsformen kräver stöd i lag.

REM-system ska vara installerade ombord på vissa unionsfångstfartyg som enligt kommissionens genomförandeakter utgör en hög risk för bristande fullgörande av landningsskyldigheten

Den ändrade kontrollförordningen innehåller ett krav på medlemsstaterna att säkerställa elektronisk fjärrövervakning av vissa unionsfångstfartyg som är längre än 18 meter.

Kommissionen ska såsom framgår ovan, mot bakgrund av en bedömning av risken för bristande efterlevnad av landningsskyldigheten, genom genomförandeakter fastställa vilka flottsegment av unionsfångstfartyg med en längd på 18 meter eller mer som ska omfattas av skyldigheten att ha ett REM-system installerat ombord. Kommissionen har i skrivande stund ännu inte beslutat om genomförandeakter som avser tillämpningen av artikel 13.2 i den ändrade kontrollförordningen.

Enligt utredningen framgår kravet på REM-övervakning innefattande kameraövervakning på ett specifikt fartyg inte direkt av den ändrade kontrollförordningen. Med tanke på det intrång i den personliga integriteten som en sådan övervakning kan innebära bör kravet därför införas i en bestämmelse i den moderniserade fiskelagen. Bestämmelsen bör utformas med beaktande av att kommissionen ännu inte har beslutat om genomförandeakter med bestämmelser som anger vilka flottsegment som ska omfattas av kravet på REM-system innefattande övervakningskamera i enlighet med artikel 13.2 i den ändrade kontrollförordningen. För att möjliggöra tillämpning av kravet i artikel 13.2 bör lagen även innehålla ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela de föreskrifter som behövs som komplettering till artikel 13.2 i den ändrade kontrollförordningen. Vidare bör Havs- och vattenmyndigheten, såsom föreslagen behörig myndighet, bemyndigas att meddela sådana föreskrifter. Det är i nuläget tydligt att föreskrifter kommer att behövas för att ange att befälhavare på svenska fångstfartyg i frågor som rör REM-systemen ska lämna uppgifter till Havs- och vattenmyndigheten och att vissa beslut rörande placering av kameror och sensorer kan behöva fattas av Havs- och vattenmyndigheten. I övrigt bör de närmare avgränsningarna av bemyn-

digandet för Havs- och vattenmyndigheten avvakta färdigställande av kommissionens genomförandebestämmelser. Det är exempelvis inte klart vilka tekniska krav som kommer ställas på REM-systemen och vilka möjligheter som kommer finnas för nationella anpassningar i dessa delar.

REM-system ska även finnas ombord på vissa unionsfångstfartyg som enligt nationella föreskrifter utgör en hög risk för bristande fullgörande av landningsskyldigheten

När det gäller medlemsstatens möjlighet att ställa krav på elektronisk fjärrövervakning av vissa flottsegment av unionsfångstfartyg med en total längd på mindre än 18 meter, ska den berörda medlemsstaten eller kommissionen göra en bedömning av risken för bristande fullgörande av landningsskyldigheten. Det framgår inte av den ändrade kontrollförfordningen hur denna bedömning ska göras. Det framgår inte heller att kommissionen får eller ska meddela genomförandeakter eller anta delegerade akter med bestämmelser om bedömningen.

Utredningen noterar att medlemsstaterna redan i dag gör riskbedömningar vad gäller bristande efterlevnad av landningsskyldigheten. Medlemsstaterna har utvecklat en harmoniserad riskbedömningsmetod tillsammans med den Europeiska kontrollbyrån (EFCA). Vid användning av metoden har det visat sig att räkfiske och trålfiske efter demersala arter i Nordsjön och Skagerrak eller Kattegatt utgör de flottsegment som har högst risk för att bryta mot landningsskyldigheten. Det har även visat sig att fartygslängden inte är en faktor som påverkar risken för bristande efterlevnad av landningsskyldigheten.⁸⁶

Havs- och vattenmyndigheten har i sin redovisning från år 2024 i huvudsak angett att det är lämpligt att avvakta med en frivillig ökning av krav på REM-system till dess att de fartyg som omfattas av det obligatoriska EU-kravet är utrustade och operativa, samt organisationen på Havs- och vattenmyndigheten är utvecklad.

Utredningen bedömer att det finns skäl att möjliggöra krav på REM-övervakning, innefattande kameraövervakning, även på fångstfartyg som är under 18 meter. Detta mot bakgrund av att det i dag

⁸⁶ Uppgifter från Havs- och vattenmyndigheten.

finns vissa brister i efterlevnaden av landningsskyldigheten och att gällande metoder för att kontrollera landningsskyldigheten inte bedömts tillräckligt effektiva⁸⁷, samt att risken för brister i efterlevnaden av landningsskyldigheten inte bedöms skilja sig åt beroende på ett fartygs längd. Såsom har redogjorts för ovan bedömer utredningen att ett krav på REM-övervakning innefattande kameraövervakning – i enlighet med bestämmelserna i regeringsformen – måste framgå av lag.

Utredningen bedömer att ledning för den riskbedömning som ska göras avseende fartyg som är kortare än 18 meter, bör kunna tas av de kommande genomförandeakterna om riskbedömning avseende fartyg som är 18 meter eller längre.

Det bör mot denna bakgrund införas en bestämmelse i den moderniserade fiskelagen om att fångstfartyg vars totala längd är 12 meter eller längre men kortare än 18 meter, och som enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer tillhör flottsegment som utgör en hög risk för bristande fullgörande av landningsskyldigheten, ska ha operativa elektroniska fjärrövervakningssystem ombord. Havs- och vattenmyndigheten bör såsom föreslagen behörig myndighet bemyndigas att meddela sådana föreskrifter.

Frågor om behandling av personuppgifter

Såsom framgår ovan innebär kameraövervakning behandling av personuppgifter. Utredningen föreslår att det ska införas en bestämmelse i den moderniserade fiskelagen som innebär att det ska kunna krävas REM-övervakning, innefattande kameraövervakning, även för vissa fångstfartyg som inte omfattas av kravet i artikel 13.2 i den ändrade kontrollförordningen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör, mot bakgrund av den rådande osäkerheten om kommande EU-reglering på området, enligt utredningens uppfattning bemyndigas att ta fram föreskrifter om bl.a. vilka flottsegment som ska omfattas av krav på sådan övervakning.

Utredningen noterar vidare att artikel 112 i den ändrade kontrollförordningen innehåller bestämmelser om skydd av personuppgifter. Vi noterar också att kommissionen genom genomförandeakter ska

⁸⁷ Havs- och vattenmyndigheten (2019) s. 8 ff.

fastställa bestämmelser för tillämpningen av artikel 13.2 i den ändrade kontrollförordningen. Dessa bestämmelser ska enligt artikel 13.3 b):

[...] föreskriva att inspelat videomaterial som erhållits från dessa system endast berör redskapen och de delar av fartygen där fiskeriprodukter tas ombord, hanteras, lagras och alla områden där utkast kan förekomma och inte, i den mån det är möjligt, möjliggör identifiering av fysiska personer; de ska även kräva att om det upptäcks att fysiska personer kan identifieras på sådant inspelat videomaterial ska de behöriga myndigheterna säkerställa anonymisering av personuppgifterna så snart som möjligt och informera befälhavaren eller det elektroniska fjärrövervakningssystemets operatör om denna upptäckt,

Av artikel 13.3 c) framgår därtill att kommissionen ska fastställa närmare bestämmelser om lagring och utbyte av samt åtkomst till data från det elektroniska fjärrövervakningssystemet utan att det påverkar tillämpningen av artikel 112 i samma förordning.

Något om kamerabevakningslagen och offentlighets- och sekretesslagstiftningen

Kamerabevakningslagen

Utredningen noterar att kamerabevakningslagen (2018:1200) fram till och med den sista mars 2025 innehöll krav på tillstånd till kamerabevakning av en plats dit allmänheten har tillträde, om bevakningen skulle bedrivas av t.ex. en myndighet. Kameraövervakning enligt artikel 13 i den ändrade kontrollförordningen kan innebära kamerabevakning av områden dit allmänheten har tillträde. Sådan kamerabevakning hade kunnat kräva tillstånd enligt de tidigare bestämmelserna i kamerabevakningslagen. Tillståndskravet är nu ersatt av krav på den personuppgiftsansvarige att bl.a. bedöma om vissa förutsättningar för kamerabevakning är uppfyllda.⁸⁸

Offentlighets- och sekretesslagstiftningen

Såsom framgår ovan ska kommissionen ta fram bestämmelser om hantering av inspelat videomaterial från REM-övervakning. I 21 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, finns bestämmel-

⁸⁸ Se 7–9 och 14–14 b §§ kamerabevakningslagen.

ser om sekretess till skydd för uppgift om enskilda personliga förhållanden oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer. Enligt 7 § 1–2 gäller sekretess för personuppgift, om det kan antas att uppgiften efter ett utlämnande kommer att behandlas i strid med den allmänna dataskyddsförordningen (GDPR) eller dataskyddslagen. Av 30 kap. 23 § OSL framgår att sekretess gäller, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i en statlig myndighets verksamhet som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt

1. för uppgift om en enskilda affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och
2. för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i 1 för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

Av paragrafen framgår vidare att för uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Enligt 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), OSF, gäller sekretess, i den utsträckning som anges i bilagan till förordningen, i statliga myndigheters verksamhet, som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt

1. för uppgift om en enskilda affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgifterna röjs, och
2. för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i 1 för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

Av paragrafen framgår vidare att för uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år, om inte annat anges i bilagan till förordningen.

Enligt p. 24 i bilagan till OSF finns följande begränsning i sekretessen:

24. utredning, planering, tillståndsgivning, tillsyn och stöd inom jordbrukets, rennäringens och fiskets områden hos Statens jordbruksverk, Havs- och vattenmyndigheten, Sametinget, Kustbevakningen och länsstyrelser.

sekretessen gäller inte beslut i ärenden, med undantag för beslut i ärenden om exportbidrag, produktionsbidrag och stöd till marknadsföring.

I 32 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskild i verksamhet som rör annan tillsyn, granskning, övervakning, m.m. Enligt 32 kap. 3 § OSL gäller sekretess för sådan uppgift om en enskilds personliga förhållanden som har inhämtats genom kamerabevakning som avses i kamerabevakningslagen (2018:1200), om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Av paragrafen framgår vidare att sekretessen gäller hos en domstol i dess rättskipande eller rättsvårdande verksamhet endast om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Därtill framgår att sekretessen gäller i högst sjuttio år för uppgift i en allmän handling.

Utredningen bedömer att krav på REM-övervakning innefattande kameraövervakning som utredningen har redogjort för ovan inte kräver ändringar i offentlighets- och sekretesslagstiftningen.

Incitament för fartyg som frivilligt använder REM-system

Den ändrade kontrollförordningen innehåller inte några närmare bestämmelser om medlemsstatens möjlighet att enligt artikel 13.5 tillhandahålla incitament för fartyg som frivilligt använder REM-system. Utredningen anser att det finns skäl att införa en möjlighet att vid behov tillhandahålla incitament för fartyg där REM-system används frivilligt för kontroll av landningsskyldigheten. Havs- och vattenmyndigheten bör därför bemyndigas att meddela kompletterande föreskrifter till artikel 13.5 i den ändrade kontrollförordningen.

11.12 Märkning och utmärkning av redskap

Förslag: Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att märkning av redskap och märkning av fisksump ska utföras så att det framgår av märkningen vem som använder redskapet eller sumpen, att användaren är yrkesfiskare och om användaren fiskar med stöd av fiskerätt. Av bestämmelsen ska även framgå att det finns bestämmelser om märkning i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Fiskeförordningen ska även innehålla en bestämmelse om att Havs- och vattenmyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om märkning av redskap och märkning av fisksump som används vid yrkesmässigt fiske. Av bestämmelsen ska även framgå att Kustbevakningen och länsstyrelsen ska ges tillfälle att yttra sig innan sådana föreskrifter meddelas.

Förordningen ska också innehålla en bestämmelse om att Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om utmärkning av fiskeredskap som används vid yrkesmässigt fiske. Av bestämmelsen ska dessutom framgå att Kustbevakningen, länsstyrelsen och Transportstyrelsen ska ges tillfälle att yttra sig innan sådana föreskrifter meddelas.

Bestämmelserna motsvarar delvis nuvarande 2 kap. 14 och 15 §§ fiskeförordningen, men avser inte redskap som används av fritidsfiskare. Av de nya bestämmelserna ska vidare, till skillnad från i dag, framgå att Kustbevakningen och länsstyrelsen ska ges tillfälle att yttra sig innan föreskrifter om märkning meddelas, och att Kustbevakningen, länsstyrelsen och Transportstyrelsen ska ges tillfälle att yttra sig innan föreskrifter om utmärkning meddelas.

11.12.1 Bakgrunden till utredningens förslag

Utredningen föreslår i avsnitt 10.6.5 ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om hur fiskeredskap ska märkas ut samt hur fiskeredskap och fisksump ska märkas med innehavarens namn eller något annat igenkänningstecken.

Enligt nuvarande 2 kap. 14 § första stycket fiskeförordningen ska märkning av redskap som används vid fiske och märkning av

fisksump utföras så att det framgår av märkningen vem som använder redskapet eller sumpen, om användaren av redskapet är yrkesfiskare eller fritidsfiskare och om användaren fiskar med enskild fiskerätt. Bestämmelsen har i princip samma innehåll som när den infördes, men utformningen har ändrats.⁸⁹ I paragrafens andra stycke bemyndigas Havs- och vattenmyndigheten att meddela ytterligare föreskrifter om sådan märkning.

I nuvarande 2 kap. 15 § fiskeförordningen bemyndigas Havs- och vattenmyndigheten att meddela föreskrifter om utmärkning av fiskeredskap. Av paragrafen framgår vidare att myndigheten ska höra Jordbruksverket och Sjöfartsverket innan den meddelar sådana föreskrifter.

Bestämmelsen i 2 kap. 14 § andra stycket har sedan den infördes i fiskeförordningen i huvudsak ändrats enbart genom att bemyndigandet sedan år 2011 gäller Havs- och vattenmyndigheten i stället för Fiskeriverket.⁹⁰ Även i bestämmelsen i 15 § har bemyndigandet till Fiskeriverket ersatts av ett bemyndigande till Havs- och vattenmyndigheten. I 15 § har vidare en tidigare bestämmelse om utmärkning av vattenbruksanläggningar i huvudsak flyttats till en egen paragraf (15 a §).⁹¹

Av artikel 8.2 i den ändrade kontrollförordningen framgår att kommissionen genom genomförandeakter får fastställa närmare bestämmelser om

- a) märkning och identifiering av fiskeredskap,
- b) märken för märkning av fiskeredskap,
- c) märkning av bojar och fastsättande av linor.

Kommissionen har i skrivande stund inte meddelat sådana bestämmelser med anledning av den ändrade kontrollförordningen. Utredningen noterar samtidigt att den nuvarande genomförandeförordningen innehåller bestämmelser om märkning och identifiering av fiskeredskap.⁹²

⁸⁹ Jfr SFS 1994:1716, 1995:1390 och 2011:646.

⁹⁰ Jfr SFS 1994:1716, 1995:1390 och 2011:646.

⁹¹ Jfr SFS 1994:1716 och 2011:646. Utredningen har i delbetänkandet föreslagit att 2 kap. 15 a § fiskeförordningen ska upphöra att gälla, se SOU 2023:74 s. 45.

⁹² Se kapitel III i genomförandeförordningen.

11.12.2 Skälen till utredningens förslag

Såsom framgår av författningsförslaget i kap. 1 föreslår utredningen att den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla ett kapitel med särskilda bestämmelser om yrkesmässigt fiske och ett annat kapitel med särskilda bestämmelser om fritidsfiske. Den föreslagna konstruktionen innebär att bestämmelserna om märkning och utmärkning av redskap som används vid yrkesmässigt fiske respektive fritidsfiske placeras i olika kapitel.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att de nuvarande bestämmelserna i 2 kap. 14 och 15 §§ fiskeförordningen med vissa ändringar ska återges i den moderniserade fiskeförordningens kapitel med särskilda bestämmelser om yrkesmässigt fiske. Eftersom Kustbevakningen och länsstyrelsen föreslås bedriva kontroll av fiske bör de myndigheterna ges möjlighet att yttra sig innan Havs- och vattenmyndigheten beslutar om föreskrifter enligt de föreslagna bestämmelserna. Transportstyrelsen meddelar föreskrifter om utmärkning till sjöss och bör därför höras innan föreskrifter om utmärkning av fiskeredskap meddelas.

Utredningen noterar i detta sammanhang att det finns bestämmelser om märkning av redskap i den ändrade kontrollförordningen och i den nuvarande genomförandeförordningen, samt att kommissionen får fastställa närmare bestämmelser om bl.a. märkning och identifiering av fiskeredskap. För att undvika dubbelreglering gentemot bestämmelserna i den ändrade kontrollförordningen och nuvarande samt kommande bestämmelser från kommissionen om märkning, bör det framgå av bestämmelsen att det finns krav på märkning i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

11.13 Isbrytarhjälp

Förslag: Bestämmelserna om isbrytarhjälp ska i huvudsak föras över till den moderniserade fiskeförordningen. Bestämmelserna ska uppdateras språkligt.

Ingen ändring är avsedd i sak.

11.13.1 Bakgrunden till utredningens förslag

I 4 a kap. fiskeförordningen finns följande bestämmelser om isbrytarhjälp till yrkesmässigt fiske.

1 § Stöd får i den mån det finns medel lämnas i form av ekonomiskt bidrag enligt detta kapitel för isbrytarhjälp för yrkesfiskets behov.

2 § Stöd för isbrytarhjälp får lämnas endast om minst tre fiskelag samtidigt kan få assistans, såvida det inte finns särskilda skäl som motiverar ett undantag.

Följande berättigar till stöd:

a) hyra av isbrytande fartyg i avsikt att möjliggöra för fiskare att komma ut från hamn till fiskeplats eller att nå ort där fångsten kan landas, och

b) utgifter som uppstår till följd av isbrytningen och som inte går utöver vad som med hänsyn till ändamålet kan anses skäligt.

3 § Jordbruksverket prövar ansökningar om isbrytarhjälp och beslutar om samt betalar ut stödet.

11.13.2 Skälen till utredningens förslag

Utredningen bedömer att det kan finnas behov av att se över bestämmelsen i nuvarande 4 a kap. 3 § första stycket fiskeförordningen om att stöd för isbrytarhjälp endast får lämnas om minst tre fiskelag samtidigt kan få assistans. Det är i dag, enligt uppgifter till utredningen, inte vanligt att det finns förutsättningar att lämna assistans till minst tre fiskelag samtidigt. Vi har dock inget särskilt uppdrag att se över bestämmelserna om isbrytarhjälp och har av tidsmässiga skäl varit tvungna att avgränsa vårt arbete i denna del.

Bestämmelserna om isbrytarhjälp bör mot denna bakgrund i huvudsak föras över till den moderniserade fiskeförordningen och bör enligt utredningens uppfattning placeras i samma kapitel som andra bestämmelser som rör yrkesmässigt fiske. Bestämmelserna ska uppdateras språkligt. Ingen ändring är dock avsedd i sak.

11.14 Bemyndiganden som rör yrkesfisket

11.14.1 Föreskrifter om yrkesfiskets bedrivande

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om yrkesfiskets bedrivande. Sådana föreskrifter ska enligt bestämmelsen få förbjuda eller begränsa

1. fisket med avseende på vilken organism som får fångas, skördas, behållas eller säljas,
2. användningen av fiskefartyg, fiskemetoder eller fiskeredskap, eller
3. fiske inom vissa områden eller för vissa ändamål.

Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att Havs- och vattenmyndigheten får meddela sådana föreskrifter som avses i det första stycket.

Förordningen ska även innehålla en bestämmelse om att Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter för fiskets bedrivande som avser fördelning av fiskemöjligheter enligt artikel 16.6 och 16.7 i grundförordningen. Av bestämmelsen ska vidare framgå att Havs- och vattenmyndigheten också får meddela föreskrifter om hur sådana fiskemöjligheter får överlåtas av en fiskelicensinnehavare till en annan under det år eller den förvaltningsperiod då fiskemöjligheterna får användas.

Bestämmelsen i det första stycket motsvarar delvis nuvarande 19 § första stycket fiskelagen men avser enbart föreskrifter om yrkesfiskets bedrivande. I den första punkten finns ett tillägg som innebär att bemyndigandet även avser föreskrifter som förbjuder eller begränsar fisket med avseende på vilken sorts fisk, vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräftdjur som får behållas eller säljas. Därtill har den nuvarande punkten fyra om användning av redskap, agn, båtar eller annat som kan sprida kräftpest eller någon annan sjukdom inte överförts till den nya bestämmelsen.

Bestämmelsen i det andra stycket motsvarar delvis nuvarande 2 kap. 7 § första och andra styckena fiskeförordningen men har anpassats till den i det första stycket föreslagna bestämmelsen i lagen. Bestämmelsen i andra stycket motsvarar även delvis 2 kap. 7 § fjärde stycket fiskeförordningen till den del den nuvarande bestämmelser avser föreskrifter om förbud mot att behålla och sälja fisk som fångats.

Bestämmelsen i det tredje stycket motsvarar nuvarande 2 kap. 7 § femte stycket fiskeförordningen.

Bakgrunden till utredningens förslag

I nuvarande 19 § första stycket fiskelagen anges att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter för fiskevården och fiskets bedrivande som förbjuder eller begränsar

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

När fiskelagen infördes avsåg bemyndigandet i 19 § enbart föreskrifter för fiskevården. Bemyndigandet vidgas år 2004 till att även avse föreskrifter för fiskets bedrivande. Skälet för detta var enligt förarbetena den gemensamma fiskeripolitikens krav på medlemsstaterna att vidta också andra åtgärder än sådana som är direkt hänförliga till fiskevården. De åtgärder som avsågs i förarbetena var bl.a. nationella föreskrifter som syftar till en hushållning med fiskeresurserna till gagn för konsumenterna och för beredningsindustrin.⁹³

I nuvarande 2 kap. 7 § första stycket fiskeförordningen anges att Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter för fiskevården och fiskets bedrivande som förbjuder eller begränsar

⁹³ Se prop. 2002/03:41 s. 12–13.

1. fisket med avseende på vilken fisk som får fångas,
2. användningen av fiskefartyg, fiskemetoder eller fiskeredskap, och
3. fiske inom vissa områden eller för vissa ändamål.

Enligt nuvarande 2 kap. 7 § femte stycket fiskeförordningen får Havs- och vattenmyndigheten meddela föreskrifter för fiskets bedrivande som avser fördelning av fiskemöjligheter enligt artikel 16.6 och 16.7 i grundförordningen. Myndigheten får enligt samma bestämmelse också meddela föreskrifter om hur sådana fiskemöjligheter får överlåtas av en fiskelicensinnehavare till en annan under det år eller den förvaltningsperiod då fiskemöjligheterna får användas.

Skälen till utredningens förslag

Utredningen bedömer att det nuvarande bemyndigandet om föreskrifter för fiskets *bedrivande* i 19 § fiskelagen bör överföras delvis oförändrat till den moderniserade fiskelagstiftningen. I den moderniserade fiskelagstiftningen bör det dock tydliggöras att bemyndigandet avser föreskrifter för *yrkesfiskets bedrivande*.

Den första punkten i bemyndigandet lagen bör anpassas till EU-bestämmelserna genom att ordet fisk byts ut mot ordet organism och att ordet skördas läggs till. Punkten bör även kompletteras med ett tillägg som innebär att bemyndigandet även ska avse föreskrifter som förbjuder eller begränsar fisket med avseende på vilken organism som får *behållas* eller *säljas*. I nuvarande 2 kap. 7 § fjärde stycket fiskeförordningen finns ett bemyndigande för Havs- och vattenmyndigheten att meddela föreskrifter om fiskets bedrivande som avser förbud mot att behålla fisk som fångats eller saluhålla fisk. Havs- och vattenmyndigheten meddelar i dag föreskrifter om förfarandet när en otillåten fisk som fångats inte får behållas ombord utan måste återutsättas. Försäljningsförbudet behövs för att det inte ska gå att kringgå fiskeförbud och sälja otillåtna fångster.

Den nuvarande 19 § första stycket 4 fiskelagen, om föreskrifter som förbjuder eller begränsar användning av redskap, agn, båtar eller annat som kan sprida kräftpest eller någon annan sjukdom, handlar enligt utredningens uppfattning om föreskrifter för fiskevård. Det som anges i punkten bör därför inte överföras till den föreslagna be-

stämmelsen i den moderniserade lagen. Utredningen föreslår i avsnitt 14.3.2 bemyndiganden om föreskrifter för fiskevården.

De nuvarande bemyndigandena i 2 kap. 7 § femte stycket fiskeförordningen att meddela föreskrifter om fördelning av fiskemöjligheter bör överföras utan ändring till den moderniserade fiskeförordningen.

11.14.2 Föreskrifter om landningsskyldighet

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att ta ombord och föra i land fiskeriprodukter som har fångats eller skördats.

Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att Havs- och vattenmyndigheten får meddela sådana föreskrifter.

Bestämmelsen i lagen motsvarar nuvarande 19 a § fiskelagen och bestämmelsen i förordningen motsvarar i huvudsak nuvarande 2 kap. 7 § fjärde stycket fiskeförordningen till den del det handlar om skyldighet att ta ombord och föra i land fiskeriprodukter som har fångats eller skördats.

Bakgrunden till utredningens förslag

I 19 a § fiskelagen bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet att ta ombord och föra i land fisk som har fångats. Enligt 2 kap. 7 § fjärde stycket fiskeförordningen får Havs- och vattenmyndigheten meddela föreskrifter för fiskevården och fiskets bedrivande som avser skyldighet att bl.a. ta ombord och föra i land fisk som har fångats.

Av förarbetena framgår att bestämmelsen i 19 a § fiskelagen infördes i samband med att den nya grundförordningen skulle börja tillämpas år 2014. Genom grundförordningen infördes bl.a. bestämmelser om landningsskyldighet, dvs. en skyldighet att landa i princip all fångst.⁹⁴ I förarbetena angavs vidare bl.a. följande.

⁹⁴ Prop. 2013/14:184 s. 68.

De bestämmelser som finns på EU-nivå reglerar när ett utkastförbud senast ska införas för angivna fiskarter inom angivna områden. Utgångspunkterna för hur landningsskyldigheten ska införas framgår således av artikel 15 i grundförordningen. Närmare bestämmelser ska fastställas i fleråriga planer eller i utkastplaner enligt artikel 15.5 och 15.6. En fråga som ska klargöras i dessa planer är hur formuleringarna ”fiske efter en art” i artikel 15.1 a och ”arter som definierar fisket” i artikel 15.1 b–d ska tolkas. Först då är det helt klart vilka fiskerier som inledningsvis omfattas av landningsskyldigheten. Det är inte klart i vilken mån undantagen från landningsskyldigheten kommer att regleras i fleråriga planer eller utkastplaner. Det kan komma att finnas ett nationellt utrymme för medlemsstaterna att använda undantagen på ett sätt som är anpassat efter lokala förhållanden, eftersom förhållandena kan skilja sig ganska mycket mellan medlemsstaterna, t.ex. när det gäller vilka arter som är begränsande arter, dvs. arter där kvoterna är små i förhållande till de oönskade bifångsterna av arten. Det kan även komma att finnas ett nationellt utrymme att komplettera EU-förordningarna med nationella föreskrifter för att tydliggöra vad landningsskyldigheten omfattar. Det bör således i lagen införas ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet att ta ombord och föra i land fisk som har fångats.⁹⁵

Av författningskommentaren till 19 a § fiskelagen framgår att föreskrifterna ska kunna omfatta inte endast fångst som redan har tagits ombord på fartyget, utan även fisk som ligger kvar i redskapen i havet, på så sätt att all fisk som fångas i redskapen ska tas ombord på fartyget och landas.⁹⁶

Utredningen har beskrivit landningsskyldigheten enligt artikel 15 i grundförordningen i avsnitt 5.5.2.

Skälen till utredningens förslag

Utredningen föreslår att bestämmelserna i nuvarande 19 a fiskelagen och 2 kap. 7 § fjärde stycket fiskeförordningen ska överföras till den moderniserade fiskelagen med vissa ändringar.

⁹⁵ A. prop. s. 69.

⁹⁶ A. prop. s. 105.

11.14.3 Föreskrifter om uppgiftsskyldighet

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för befälhavaren på ett fiskefartyg, för den som har fiskelicens eller personlig fiskelicens eller för den som utan stöd av sådan licens fiskar för att sälja fångsten, att lämna uppgifter om

1. fiskefartyg, fiskeredskap, fiskemetod, fångst, tid och plats för fångsten, omlastning, landning, försäljning, och
2. andra förhållanden som rör fisket och som är av betydelse för tillämpningen av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

I lagen ska även finnas en bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter som behövs för tillämpningen av bestämmelserna om positionsövervakning av unionsfiskefartyg i artikel 9 i den ändrade kontrollförordningen.

Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att Havs- och vattenmyndigheten får meddela sådana föreskrifter som avses i de två föregående styckena.

De föreslagna bestämmelserna motsvarar i huvudsak nuvarande 22 § fiskelagen respektive 5 kap. 1 § andra stycket fiskeförordningen. Det föreslagna bemyndigandet att meddela föreskrifter om positionsövervakning avser, till skillnad från det nuvarande bemyndigandet i 5 kap. 1 § andra stycket fiskeförordningen, uttryckligen föreskrifter som kompletterar de relevanta EU-bestämmelserna.

Bakgrunden till utredningens förslag

Vid fiskelagens ikraftträdande innehöll 22 § fiskelagen ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet för den som bedriver yrkesmässigt fiske att lämna uppgifter om fångst, redskap och fångst-

område. I förarbetena anges i huvudsak att fångstuppgifter har stor betydelse för fiskevården och används t.ex. för att kontrollera fångstuttag för kvoterade fiskslag, för administrativa ändamål och i den officiella statistiken. Bemyndigandet avsåg yrkesmässigt fiske med stöd av yrkesfiskelicens i såväl havet som de stora sjöarna.⁹⁷ Genom en ändring som trädde i kraft år 1996 ändrades bemyndigandet på så sätt att ett mer detaljerat bemyndigande i GFP-lagen överfördes till paragrafen i fiskelagen. Av förarbetena till ändringen framgår bl.a. att det därigenom blev möjligt att ålägga den som bedriver yrkesmässigt fiske samma uppgiftsskyldighet rörande allt fiske, oberoende av om det sker inom ramen för reglerna för den gemensamma fiskeripolitiken eller inte. Bemyndigandet kom genom ändringen att omfatta all uppgiftsskyldighet för det yrkesmässiga fisket till den punkt när fiskaren lämnar i från sig fisken.⁹⁸ Till följd av EU-bestämmelser utvidgades paragrafen år 1998 med ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva att ett fiskefartyg ska ha utrustning som automatiskt via satellit överför information om fartyget.⁹⁹ År 2004 trädde en lagändring i kraft som innebar att uppgiftsskyldigheten utvidgades till att även omfatta den som utan stöd av en sådan licens fiskar för att sälja fångsten. Av förarbetena till ändringen framgår bl.a. att regeringen bedömde att en utökad rapporteringsskyldighet är nödvändig för att det ska finnas en tillförlitlig grund för beslut om fiskevården.¹⁰⁰ Som en följd av ändringar i systemet för fiskelicenser ändrades bemyndigandet åter år 2016. Den ändringen innebar att ordet yrkesfiskelicens byttes ut mot fiskelicens och personlig fiske-

⁹⁷ Se prop. 1992/93:232 s. 57.

⁹⁸ Se prop. 1995/96:8 s. 22. Av propositionen framgår vidare i huvudsak att det tidigare bemyndigandet i fiskelagen utvidgades till att gälla uppgifter om fartyg, fiskemetod, tidpunkt för fisket, omlastning, landning och försäljning. I propositionen konstaterades vidare att den gemensamma fiskeripolitiken ständigt utvecklas och att det därför kan bli nödvändigt att i framtiden inhämta också andra uppgifter än de som omfattas av uppräknningen. Ett tillägg i paragrafen gjorde det möjligt att utvidga uppgiftsskyldigheten till att gälla andra förhållanden rörande fisket som är av betydelse för tillämpningen av EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

⁹⁹ I förarbetena (prop. 1997/98:139 s. 8) anges bl.a. följande: Gemenskapssystemet om satellitövervakning innebär att en fiskare måste ha utrustning ombord som används för automatiserat uppgiftslämnande via satellit. Det krävs inte någon aktiv medverkan av den enskilde fiskaren när uppgiften lämnas. Fartyget kan identifieras och dess position fastställas oavsett om den fiskande själv skickar rapporter eller ej. För att säkerställa genomförandet av det gemensamma satellitsystemet bör bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i 22 § fiskelagen kompletteras. Regeringen delar Fiskeriverkets uppfattning att bestämmelsen bör begränsas till att avse den information som krävs enligt EG:s föreskrifter om satellitkontroll. Bestämmelsen bör därför endast avse utrustning för automatisk överföring av information om fiskefartyget.

¹⁰⁰ Se prop. 2002/03:41 s. 16 och 33.

licens.¹⁰¹ År 2018 trädde en lagändring i kraft som innebar att det förtydligades att bemyndigandet även gäller befälhavare: oavsett om denne har fiskelicens, personlig fiskelicens eller saknar licens. I förarbetena hänvisas till bestämmelser om uppgiftsskyldighet för befälhavare i kontrollförordningen, samt att uppgifterna är nödvändiga för att säkerställa en hållbar förvaltning av bestånden och för att Sverige ska kunna uppfylla internationella åtaganden om uppgiftslämnande.¹⁰²

I nuvarande 22 § första stycket fiskelagen fastställs att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för befälhavaren på ett fiskefartyg, för den som har fiskelicens eller personlig fiskelicens eller för den som utan stöd av sådan licens fiskar för att sälja fångsten, att lämna uppgifter om

1. fiskefartyg, fiskeredskap, fiskemetod, fångst, tid och plats för fångsten, omlastning, landning, försäljning, och
2. andra förhållanden som rör fisket och som är av betydelse för tillämpningen av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt paragrafens andra stycke meddela föreskrifter om att ett fiskefartyg ska ha utrustning som automatiskt via satellit överför information om fartyget.

Av nuvarande 5 kap. 1 § första och andra styckena fiskeförordningen följer att Havs- och vattenmyndigheten får meddela sådana föreskrifter som avses i 22 § fiskelagen.

Utredningen har i avsnitt 7.3.3 beskrivit att såväl den äldre som den ändrade kontrollförordningen innehåller bestämmelser om förvaring av viss fångst ombord och om krav på stuvningsplan.¹⁰³ Såsom framgår av avsnitt 7.3.2 innebär den reviderade kontrollförordningen även ändringar av vissa bestämmelser om kontrollsystem för fartyg och automatiska identifieringssystem (AIS). De ändrade EU-bestämmelserna innebär bl.a. att det inte längre kommer att ställas ett generellt krav på att positionsövervakning ska vara satellitbaserad, att alla fiskefartyg oavsett längd som utgångspunkt ska kunna sända posi-

¹⁰¹ Se prop. 2015/16:118 s. 39.

¹⁰² Se prop. 2016/17:183 s. 14 och 26.

¹⁰³ Se artikel 44 och 49 i den ändrade kontrollförordningen.

tionsrapporter för kontrolländamål. Dessutom kommer AIS få användas som ett komplement till positionsrapporteringssystemet av medlemsstaternas behöriga myndigheter med ansvar för fiskerikontroll.¹⁰⁴

Skälen till utredningens förslag

De nuvarande bemyndigandena om föreskrifter om uppgiftsskyldighet bör justeras till viss del

I såväl den äldre versionen av kontrollförordningen som den ändrade kontrollförordningen finns bestämmelser som innebär skyldigheter för den som fiskar yrkesmässigt att för olika ändamål lämna uppgifter till bl.a. den behöriga myndigheten i flaggmedlemsstaten. Möjligheten att meddela nationella föreskrifter om uppgiftslämnandet är en förutsättning för att nå målen med en effektiv fiskerikontroll. Kompletterande materiella föreskrifter behövs av flera olika skäl och kopplat till olika syften och behov. Nedan nämns två exempel på när sådana föreskrifter behövs.

- Den svenska fiskeflottan har en stor andel fartyg med en fartygslängd under 12 meter vilka i många fall inte omfattas av specifika EU-bestämmelser. Exempelvis omfattas inte fartyg under 12 meter av kravet om förhandsanmälan vid ankomst till hamn. En förhandsanmälan är det absolut mest effektiva verktyget för att möjliggöra en inspektion vid ankomst till hamn. Genom att meddela föreskrifter om krav på förhandsanmälan vid fisken av vissa arter från vissa havsområden för alla fartygslängder, kan myndigheten uppnå en bättre kontroll även av mindre fartyg.
- Förhandsanmälan används också för att möjliggöra landningskontroller i den utsträckning som krävs för att Sverige ska kunna nå kontrollkrav som anges i bl.a. bindande beslut inom unionen och för att Sverige generellt ska kunna uppnå mål om en effektiv fiskerikontroll.

Såsom framgår ovan avser bemyndigandena i nuvarande 22 § fiskelagen och 5 kap. 1 § första–andra styckena fiskeförordningen föreskrifter om uppgiftsskyldighet. Utredningen uppfattar att den uppgiftsskyldighet som avses är en skyldighet att lämna uppgifter till

¹⁰⁴ Se artikel 9, 10 och 109 i den ändrade kontrollförordningen.

myndigheter.¹⁰⁵ De nuvarande bemyndigandena att meddela föreskrifter om uppgifter som ska lämnas till myndigheter bör enligt utredningen överföras till den moderniserade fiskelagstiftningen efter ovan angiven justering till följd av EU-bestämmelserna om fiskerikontroll.

Uppgifter om stuvningsplaner

Både de äldre och de reviderade EU-bestämmelserna om förvaring av fångst ombord innebär att befälhavare på unionsfiskefartyg ska bevara vissa fångster enligt en stuvningsplan. Havs- och vattenmyndigheten har hittills inte beslutat om kompletterande föreskrifter som rör stuvningsplaner.

Havs- och vattenmyndigheten har uppgett för utredningen att myndigheten har för avsikt att se över hur bestämmelserna om stuvningsplaner tillämpas på fartygen. Det kan enligt myndigheten därför finnas behov av kompletterande nationella föreskrifter på området. Ett eventuellt regleringsbehov beror enligt myndigheten också på om det införs genomförandebestämmelser på området.

Enligt utredningens bedömning kan det nuvarande bemyndigandet i 5 kap. 1 § andra stycket 1 b) fiskeförordningen användas som stöd för att meddela föreskrifter om uppgiftsskyldighet avseende stuvningsplaner. Utredningen föreslår att bemyndigandet ska överföras till den moderniserade fiskeförordningen utan ändring.

Positionsövervakning

Bestämmelser som rör positionsövervakning finns i dag bl.a. i 22 § fiskelagen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas i paragrafens första stycke att meddela föreskrifter om uppgiftsskyldighet avseende bl.a. tid och plats för fångsten, och i paragrafens andra stycke att meddela föreskrifter om att ett fiskefartyg ska ha utrustning som automatiskt via satellit överför information om fartyget. Motsvarande bemyndiganden för Havs- och vattenmyndigheten att meddela föreskrifter finns i 5 kap. 1 § första-

¹⁰⁵ Se prop. 2016/17:183 s. 12–13. Se även avsnitt 15.2.2 om uppgiftsskyldighet i spårbarhetssyfte bl.a. för aktörer efter landning.

andra styckena fiskeförordningen.¹⁰⁶ De nuvarande bestämmelserna i fiskelagstiftningen rörande krav på informationsöverföring via satellit behöver till följd av de reviderade EU-bestämmelserna göras neutrala avseende vilken teknik som får användas. Vidare bör beaktas att det redan av artikel 9.2 och 9.3 i den ändrade kontrollförordningen framgår krav på positionsövervakning för unionsfiskefartyg, samt att en medlemsstat enligt artikel 9.4 under en begränsad tid får undanta vissa fartyg från kravet att fartyget ska vara utrustat med ett kontrollsystem.

Utredningen bedömer att Havs- och vattenmyndigheten såsom behörig myndighet bör ha rätt att meddela kompletterande föreskrifter om positionsövervakning. Sådana föreskrifter bör enligt utredningen, under förutsättning att kommande genomförandeakter inte kommer att reglera vilken teknik som ska användas, bl.a. kunna omfatta val av teknik. Det behövs bl.a. alltjämt kompletterande föreskrifter som fastställer förutsättningarna för att Havs- och vattenmyndigheten ska kunna godkänna installation av satellitföljare ombord på svenskflaggade fiskefartyg. Det behöver även finnas möjlighet att föreskriva om skärpning av det frekvenskrav som finns i artikel 22 i den nuvarande genomförandeförordningen (förordning 404/2011). Vidare behöver Havs- och vattenmyndighetens nuvarande kompletterande bestämmelser om det satellitbaserade kontrollsystemet för fartyg även fortsättningsvis kunna tillämpas.¹⁰⁷ Därtill behövs nya kompletterande bestämmelser om positionsövervakning för fartyg med en totallängd på under 12 meter, dvs. de som omfattas av de nya kraven i artikel 9.3 i den ändrade kontrollförordningen. Därutöver kommer det att behövas kompletterande föreskrifter om positionsövervakning med hjälp av AIS, samt om avstängning av positionssändningar när ett fartyg ligger i hamn eller befinner sig på en landningsplats. De nya reglerna om positionsövervakning i den ändrade kontrollförordningen och kommande genomförandeakt möjliggör även vissa undantag. Regeringen, eller Havs- och vattenmyndigheten om regeringen bestämmer det, bör ha möjlighet att föreskriva om nationell tillämpning av sådana undantag.

¹⁰⁶ Satellitövervakning nämns också i punkt 7 i bilaga 1 till fiskeförordningen om sanktionsavgifter med stöd av 50 a § fiskelagen. Det finns även särskilda krav på användning av AIS i vissa marina skyddade områden som omfattas av bestämmelser om bevarandeåtgärder för fisket: se t.ex. Kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/118 av den 5 september 2016 om fastställande av bevarandeåtgärder för fisket i syfte att skydda Nordsjöns marina miljö.

¹⁰⁷ Se 2 kap. HVMFS 2018:11.

11.14.4 Föreskrifter om krav på kontinuerlig övervakning av motorstyrka

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att vissa fartyg, i enlighet med vad som framgår av bestämmelserna om motorstyrka i den ändrade kontrollförordningen, ska ha permanent installerade system som kontinuerligt mäter och registrerar motorstyrkan. Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att Havs- och vattenmyndigheten får meddela sådana föreskrifter.

Bakgrunden till utredningens förslag

Såsom framgår av avsnitt 7.3.3 innehåller såväl kontrollförordningen som den ändrade kontrollförordningen bestämmelser som reglerar medlemsstatens ansvar för övervakning av motorstyrka, certifiering av motorstyrka och verifiering av motorstyrka. I den nya artikel 39a i den ändrade kontrollförordningen anges följande.

Kontinuerlig övervakning av motorstyrka

1. Medlemsstaterna ska, på grundval av en riskbedömning, fastställa vilka av de fartyg som är utrustade med framdrivningsmotorer inom-bords med en certifierad motorstyrka som överstiger 221 kilowatt och som använder släpredskap enligt definitionen i artikel 6.12 i förordning (EU) 2019/1241, som utgör en hög risk för bristande efterlevnad av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken om motorstyrka. De ska säkerställa att dessa fartyg har permanent installerade system som kontinuerligt mäter och registrerar motorstyrkan.

2. Medlemsstaterna ska också säkerställa att fångstfartygen är utrustade med permanent installerade system som kontinuerligt mäter och registrerar motorstyrkan i de fall då dessa fartyg använder bottentrål eller snurrevad, är utrustade med framdrivningsmotorer inom-bords med en certifierad motorstyrka på mellan 120 och 221 kilowatt och fiskar i det område som avses i del C punkt 2.1 i bilaga V till förordning (EU) 2019/1241.

3. De system som avses i punkt 1 ska säkerställa kontinuerlig mätning av motorstyrka som används för framdrift i kilowatt och lagring av dessa data ombord.

4. Befälhavarna på fångstfartyg och innehavarna av fiskelicenser ska säkerställa att de system som avses i punkt 1 alltid fungerar och att data från den kontinuerliga mätningen av motorstyrka som används för fram-

drift registreras och lagras ombord och alltid är tillgängliga ombord på fartygen för tjänstemän.

5. Kommissionen ska genom genomförandeakter fastställa närmare bestämmelser om installation, tekniska krav och egenskaper när det gäller de system som avses i punkt 1 i denna artikel. Dessa genomförandeakter ska antas i enlighet med det granskningsförfarande som avses i artikel 119.2.

6. Den riskbedömning som avses i punkt 1 ska

a) fastställa risknivån för bristande efterlevnad per flottsegment, baserat på redskap, område som omfattas, fiskeansträngningssystem, målarter, reduktion av motorstyrka och hastighet,

b) beakta bekräftade överträdelser som avser användning av en motor med en motorstyrka som överstiger den som anges på motorcertifikatet,

c) inkludera en analys som fastställer sannolikheten för och inverkan av bristande efterlevnad av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken om motorstyrka, i synnerhet vad gäller överfiske,

d) beakta huruvida kapacitetstaket överstigits.

7. Riskbedömningen ska genomföras gemensamt av medlemsstaterna i samarbete med EFCA.

8. Medlemsstaterna får föreskriva att unionsfångstfartyg som för deras flagg och som är utrustade med framdrivningsmotorer inombords med en certifierad motorstyrka som inte överstiger 221 kilowatt och som använder släpredskap enligt definitionen i artikel 6.12 i förordning (EU) 2019/1241, ska ha permanent installerade system som kontinuerligt mäter och registrerar motorstyrkan, på grundval av på [sic!] risken för bristande efterlevnad av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken om motorstyrka.

Artikeln ska tillämpas från och med den 10 januari 2028.¹⁰⁸

Skälen till utredningens förslag

Såsom framgår ovan innebär den nya artikel 39a.1 i den ändrade kontrollförordningen att medlemsstaterna, när det gäller fartyg som är utrustade med framdrivningsmotorer inombords med en motorstyrka som överstiger 221 kilowatt och som använder släpredskap¹⁰⁹, mot bakgrund av en riskbedömning ska fastställa vilka av dessa fartyg som utgör en hög risk för bristande efterlevnad av bestämmelserna om motorstyrka i den gemensamma fiskeripolitiken. Riskbedömningen ska genomföras gemensamt av medlemsstaterna

¹⁰⁸ Artikel 7.7 i ändringsförordningen.

¹⁰⁹ Enligt definitionen i artikel 6.12 i förordningen om tekniska bevarandeåtgärder. Med släpredskap avses enligt definitionen: "alla trålar, snurrevadar, skrapredskap och liknande redskap som flyttas aktivt i vattnet av ett eller flera fiskefartyg eller av något annat mekaniserat system."

i samarbete med EFCA. Medlemsstaterna ska säkerställa att sådana riskfartyg har permanent installerade system som kontinuerligt mäter och registrerar motorstyrkan.

Artikel 39a.8 innebär att medlemsstaterna även *får* föreskriva att unionsfångstfartyg som för deras flagg och som är utrustade med framdrivningsmotorer inombords med en certifierad motorstyrka som inte överstiger 221 kilowatt, och som använder släpredskap enligt ovan, ska ha permanent installerade system som kontinuerligt mäter och registrerar motorstyrkan. Ett sådant krav ska ställas mot bakgrund av risken för bristande efterlevnad av EU-bestämmelserna om motorstyrka.

Vidare innebär den nya artikel 39a.2 att medlemsstaterna *ska* säkerställa att fångstfartyg som använder bottentrål eller snurrevad, är utrustade med framdrivningsmotorer inombords med en certifierad motorstyrka på mellan 120 och 221 kilowatt och som fiskar i området rödspätteboxen i Nordsjön, också ska vara utrustade med permanent installerade system som kontinuerligt mäter och registrerar motorstyrkan.

Såsom framgår ovan ska medlemsstaterna genomföra den riskbedömning som ska ligga till grund för den ändrade kontrollförordningens krav på permanent installerade system som kontinuerligt mäter och registrerar motorstyrkan, tillsammans med EFCA. Det går alltså inte i dag att avgöra vilka fartyg som kommer att omfattas av kravet i artikel 39a.1.

Bestämmelserna i artikel 39a i den ändrade kontrollförordningen innehåller vissa tekniska detaljer. Utredningen bedömer mot den bakgrunden och med beaktande av att EU-lagstiftningen på fiskets område kontinuerligt förändras, att det är lämpligt att föreskrifter om krav på permanent installerade system som kontinuerligt mäter och registrerar motorstyrkan regleras i myndighetsföreskrifter.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att det i den moderniserade fiskelagen bör införas ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om att vissa fartyg, i enlighet med vad som framgår av bestämmelserna om motorstyrka i den ändrade kontrollförordningen, ska ha permanent installerade system som kontinuerligt mäter och registrerar motorstyrkan. Havs- och vattenmyndigheten bör i den moderniserade fiskeförordningen bemyndigas att meddela sådana föreskrifter.

11.14.5 Särskilt om tillämpning av föreskrifter utanför Sveriges ekonomiska zon

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om att föreskrifter meddelade med stöd av 5 kap. 24 och 26–31 §§ samma lag (om fisketillstånd enligt artikel 7 och 7 a i den ändrade kontrollförordningen, yrkesfiskets bedrivande, landningsskyldighet, uppgiftsskyldighet, REM och kontinuerlig övervakning av motorstyrka) ska tillämpas vid svenskt havsfiske utanför Sveriges ekonomiska zon i internationellt vatten och i andra vatten där fisket bedrivs med stöd av internationella överenskommelser.

Bestämmelsen motsvarar delvis nuvarande 24 § fiskelagen, men avser enbart föreskrifter som rör yrkesfisket. I bestämmelsen hänvisas även till bestämmelser som inte finns i den nuvarande fiskelagen.

Bakgrunden till utredningens förslag

Av nuvarande 24 § fiskelagen framgår att föreskrifter meddelade med stöd av 19–23 §§ samma lag även ska tillämpas vid svenskt havsfiske utanför Sveriges ekonomiska zon i internationellt vatten och i andra vatten där fisket bedrivs med stöd av internationella överenskommelser. I förarbetena till 24 § fiskelagen anges bl.a. följande.

Ett väsentligt inslag i den gemensamma fiskeripolitiken är kontrollen av fisket. Grundläggande bestämmelser om denna kontroll av följsamheten mot fiskeripolitiken finns i förordning (EEG) nr 2847/93 av den 12 oktober 1993 om ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken. Utöver det ansvar länderna har för kontrollen av fisket i egna vatten måste de även övervaka de egna fartygens verksamhet i andra vatten. En viktig del av kontrollen är skyldigheten för de fiskande att lämna uppgifter om fisket. Det gäller bl.a. uppgifter om fångster, fiskeplatser, redskapsanvändning, landningar och omlastningar. Medlemsländerna ansvarar för att uppgifter lämnas även i fråga om de egna fiskefartygens verksamhet i tredje lands vatten. Uppgifterna om fångster används bl.a. för att beräkna när ett land har utnyttjat sin kvot. När medlemslandet bedömer att kvoten har utnyttjats skall landet enligt kontrollförordningen förbjuda sina fartyg att fortsätta med fisket. Ett sådant förbud kan avse fisket i andra länders territorialvatten.

Det finns följaktligen behov av nationella föreskrifter som i olika avseenden kompletterar gemenskapens bestämmelser om fisket. Fiskelagen ger i dag stöd för sådana föreskrifter för fisket i svenska vatten, i det fria havet och i andra länders ekonomiska zoner. Svenska fiskesfartyg används emellertid även för fiske i andra länders territorialvatten. För att säkerställa att det svenska fisket i sådana vatten utövas på ett sätt som är förenligt med Sveriges skyldigheter enligt den gemensamma fiskeripolitiken och med internationella överenskommelser i övrigt behöver fiskelagens tillämpningsområde vidgas. Bestämmelserna som gäller för svenskt havsfiske i internationellt vatten bör utsträckas till att gälla även havsfiske i andra länders territorialvatten.

Regeringen delar Riksåklagarens och Kammarrättens uppfattning att en sådan utvidgning av lagens tillämpningsområde bör begränsas till fiske som sker inom ramen för de internationella överenskommelser som Sverige omfattas av. Föreskrifter som enligt fiskelagen får meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer om fiskevård, hänsyn till naturvården, redskapsanvändning, fartygstillstånd, uppgiftsskyldighet, märkning och utmärkning av redskap bör således utsträckas till att omfatta svenskt havsfiske som med stöd av internationella överenskommelser bedrivs i andra länders territorialvatten. Motsvarande bör gälla lagens bestämmelser om den hänsyn en fiskande skall visa andra fiskare.¹¹⁰

Skälen till utredningens förslag

Utredningen bedömer att även den moderniserade fiskelagen bör innehålla en bestämmelse om att vissa föreskrifter som avser yrkesfisket även ska tillämpas vid svenskt havsfiske utanför Sveriges ekonomiska zon i internationellt vatten och i andra vatten där fisket bedrivs med stöd av internationella överenskommelser. Bestämmelsen i den moderniserade fiskelagen bör hänvisa till föreslagna bemyndiganden att meddela föreskrifter som rör bedrivande av yrkesfiske.

¹¹⁰ Prop. 1995/96:223 s. 7.

11.15 Utredningens övriga bedömningar kopplat till bestämmelser om bedrivande av yrkesmässigt fiske i den ändrade kontrollförordningen

Utredningen har ovan redogjort för utredningens förslag och bedömningar som rör nationell rätts förhållande till bestämmelser i artiklarna 6–9, 13–15, 17, 19, 20–24, 39a, 44, 49 och 54d i den ändrade kontrollförordningen om bedrivande av yrkesmässigt fiske.

Utredningen har därutöver i avsnitt 11.1 redogjort för förslagen om att införa allmänna bemyndiganden avseende föreskrifter som är nödvändiga som komplettering av bestämmelserna i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, som den moderniserade fiskelagen kompletterar, och verkställighetsföreskrifter.¹¹¹

Nedan går vi in på utredningens bedömning kopplat till övriga bestämmelser om bedrivande av yrkesmässigt fiske i den ändrade kontrollförordningen.

Bedömning: Det som regleras om bedrivande av yrkesmässigt fiske i avdelning III Allmänna villkor för tillträde till vatten och resurser respektive IV Kontroll av fiske i den ändrade kontrollförordningen, bedöms utifrån den information som utredningen har tillgång till inte föranleda ytterligare behov av anpassningar av den nuvarande lagstiftningen än vad som har beskrivits och föreslagits tidigare i detta kapitel.

11.15.1 Bakgrunden till utredningens bedömning

I avdelning III Allmänna villkor för tillträde till vatten och resurser och i avdelning IV Kontroll av fiske i den ändrade kontrollförordningen finns, utöver de bestämmelser om anges i detta kapitel, även ändrade bestämmelser som rör bedrivande av yrkesmässigt fiske i bl.a. artikel 10 (Automatiska identifieringssystem), artikel 19a (Förhandsanmälan av landning i hamnar i tredje länder) artikel 43 (Utsedda hamnar), artikel 48 (Bärgning av förlorade redskap) och artikel 50 (Kontroll av områden med fiskebegränsning).

¹¹¹ Dessa förslag redovisas i avsnitt 8.3.2.

11.15.2 Skälen till utredningens bedömning

Det som regleras om bedrivande av yrkesmässigt fiske i den ändrade kontrollförrordningen och som vi har redogjort för ovan bedöms utifrån den information som utredningen har tillgång till inte föranleda ytterligare behov av anpassningar av den nuvarande lagstiftningen än vad som har beskrivits och föreslagits i detta kapitel.

12 Förslag och bedömningar som särskilt rör fritidsfiske

12.1 Inledning

I detta kapitel går vi in på utredningens förslag och bedömningar i fråga om särskild reglering för fritidsfisket. Vi följer i huvudsak systematiken i författningsförslaget.

Utredningen har ett särskilt uppdrag kopplat till regleringen av fritidsfisket, vilket vi redogör för nedan.

Förslagen och bedömningarna i kapitlet ska läsas mot bakgrund av utredningens förslag om allmänna bemyndiganden, vilka framgår av avsnitt 8.3.2. I korthet kan nämnas att utredningen i det avsnittet har föreslagit att regeringen och berörda myndigheter ska få meddela de ytterligare föreskrifter som är nödvändiga som komplettering av bestämmelserna i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, som den moderniserade fiskelagen kompletterar. Utredningen har i samma avsnitt föreslagit bemyndiganden för Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket att inom sina respektive ansvarsområden meddela sådana föreskrifter. I avsnittet har utredningen även föreslagit bemyndiganden för de två myndigheterna att meddela verkställighetsföreskrifter.

12.2 Utredningen har ett särskilt uppdrag kopplat till regleringen av fritidsfisket

Av utredningens direktiv framgår att Havs- och vattenmyndigheten har lämnat ett flertal förslag till åtgärder som avser kontroll av fritidsfisket inom ramen för ett regeringsuppdrag som redovisades år 2018.¹ Av redovisningen framgår att myndigheten föreslår att den bl.a. ska

¹ Havs- och vattenmyndigheten (2018).

bemyndigas att meddela föreskrifter om en anmälnings- och rapporteringsskyldighet för andra än yrkesfiskare om det finns särskilda skäl. Myndigheten föreslår vidare att de som inte följer en sådan anmälnings- och rapporteringsskyldighet ska kunna åläggas att betala en sanktionsavgift. Myndigheten föreslår också att den ska bemyndigas att meddela föreskrifter om en skyldighet att märka fångst. Därtill föreslår myndigheten att den ska ges möjlighet att meddela föreskrifter om en anmälningsavgift och en avgift för fångstmärken.

I kommittédirektiven konstateras bl.a. att det behövs en utökad kontroll av fritidsfisket "...för att hantera den utveckling som fisket har genomgått och möjliggöra en adaptiv förvaltning som inkluderar andra än yrkesfiskare.". Utredningen har i uppdrag att analysera om Havs- och vattenmyndighetens förslag i redovisningen från år 2018 är förenliga med de nya unionsbestämmelserna om fiskerikontroll. Uppdraget innebär vidare att utredningen ska bedöma under vilka förutsättningar som krav på anmälan, rapportering och märkning ska gälla, samt avgift och sanktionsavgifter ska kunna tas ut, för det fall att åtgärderna bedöms vara förenliga med de nya reglerna. Utredningen ska dessutom analysera hur en rapporteringsskyldighet förhåller sig till bestämmelser om dataskydd och den enskildes behov av skydd, för det fall en sådan reglering föreslås. Utredningen ska även lämna författningsförslag.

12.3 Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en upplysningsbestämmelse om förbudet mot att saluföra och sälja fångster från fritidsfiske i havet

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om att det framgår av artikel 55.5 i den ändrade kontrollförordningen att det är förbjudet att saluföra och sälja fångster från fritidsfiske i havet.

12.3.1 Bakgrunden till utredningens förslag

Enligt artikel 55.5 i den ändrade kontrollförordningen ska saluföring eller försäljning av fångster från fritidsfiske vara förbjuden. Saluföring av fångst från fritidsfiske var förbjuden även innan revideringen av

kontrollförordningen.² Eftersom fritidsfiske i enlighet med definitionen i den ändrade kontrollförordningen avser icke kommersiell fiskeverksamhet med nyttjande av *marina* biologiska resurser för rekreation, turism eller sport³ är vår analys att förbudet avser fritidsfiske i havet. Av ingressen till ändringsförordningen framgår att förbudet mot saluföring eller försäljning av fångster från fritidsfiske ska tillämpas av alla medlemsstater och inte enbart av kustmedlemsstater.⁴

Utredningen har diskuterat om ett förbud mot saluföring och försäljning av fångster från fritidsfiske också borde gälla för sötvattensområden.

12.3.2 Skälen till utredningens förslag

Utredningen bedömer att förbudet mot saluföring eller försäljning av fångster från fritidsfiske i havet framgår av den ändrade kontrollförordningen och att det inte krävs någon kompletterande nationell lagstiftning för att förbudet ska gälla. Av den ändrade kontrollförordningen framgår att försäljning av fiskeriprodukter från fritidsfiske i havet kan utgöra en allvarlig överträdelse.⁵ Enligt uppgift till utredningen får Havs- och vattenmyndigheten dessutom ibland frågor om förbudet. Utredningen bedömer mot denna bakgrund att det finns skäl att tydliggöra förbudet genom en upplysningsbestämmelse i den moderniserade fiskelagen.⁶

När det gäller frågan om ett förbud borde införas mot saluföring och försäljning av fångster från fritidsfiske i sötvattensområden kan utredningen konstatera att den inte har något särskilt uppdrag att utreda frågan. Utredningen kan vidare konstatera att frågan skulle kräva en mer djupgående analys än vad som har varit möjligt inom ramen för denna utredning.

² Se artikel 55.2 i kontrollförordningen.

³ Se artikel 4.28 i den ändrade kontrollförordningen.

⁴ Se punkten 53 i ingressen till ändringsförordningen och artikel 55 i den ändrade kontrollförordningen.

⁵ Se artikel 90.3.h i den ändrade kontrollförordningen.

⁶ Utredningen noterar vidare att det enligt nuvarande 2 kap. 4 § fiskeförordningen framgår av artikel 55 i kontrollförordningen att fisk som fångats i havet, med stöd av sådant tillstånd till fiske för utländska medborgare som avses i 13 § tredje stycket fiskelagen och som avser annat fiske än yrkesmässigt fiske, inte får säljas.

12.4 Registrering och rapportering av fritidsfiske

12.4.1 Den moderniserade fiskelagstiftningen ska innehålla bestämmelser om registrering av den som fritidsfiskar

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om att den som fritidsfiskar och har fyllt 18 år ska registrera sig

1. vid fritidsfiske i havet efter sådana arter, bestånd eller grupper av bestånd som avses i artikel 55.3 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009, och
2. i andra fall, vid fritidsfiske i havet eller i statligt förvaltade sötvattensområden, om det enligt föreskrifter meddelade av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, behövs
 - a) till följd av krav på insamling av data om fångster enligt artikel 55.2 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009 eller
 - b) till följd av krav på insamling av data i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2017/1004 av den 17 maj 2017 om upprättande av en unionsram för insamling, förvaltning och användning av data inom fiskerisektorn och till stöd för vetenskaplig rådgivning rörande den gemensamma fiskeripolitiken och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 199/2008,
 - c) för att säkerställa kunskapsinhämtning om bestånden, eller
 - d) för att säkerställa att fritidsfisket är miljömässigt hållbart på lång sikt eller förvalta fritidsfisket i enlighet med syftet med lagen.

Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att en anmälan om registrering av den som fritidsfiskar ska innehålla den fritidsfiskande personens

1. namn,
2. person- eller samordningsnummer, eller i de fall ett person- eller samordningsnummer inte finns födelsedatum, och

3. kontaktuppgifter.

De föreslagna bestämmelserna är nya.

Bakgrunden till utredningens förslag

Havs- och vattenmyndigheten har i sin redovisning från år 2018 föreslagit att myndigheten ska bemyndigas att meddela föreskrifter om en anmälnings- och rapporteringsskyldighet för fritidsfiskare som har fyllt 18 år, om det finns särskilda skäl. Det föreslagna bemyndigandet omfattar även den som bedriver fisketurismverksamhet. Utredningen behandlar förslaget om en rapporteringsskyldighet vad avser fångster i avsnitten 12.4.2 och 12.4.3 nedan. Myndigheten har vidare föreslagit att det ska införas en möjlighet för regeringen att meddela föreskrifter om att den som bryter mot föreskrifter om en sådan anmälnings- och rapporteringsskyldighet ska betala en sanktionsavgift. Förslaget om en sanktionsavgift återkommer vi till i bl.a. avsnitt 17.9.7.

Fiskelagstiftningen innehåller i dag inga krav på att den som fritidsfiskar ska registrera sig eller rapportera sina fångster. Såsom framgår av avsnitt 3.7.2 kommer kunskapen om fritidsfiskets omfattning i dag i huvudsak från SCB:s årliga fritidsfiskeenkät som riktar sig till i Sverige folkbokförda personer i åldern 16 till och med 80 år. Därutöver fås information bl.a. genom den datainsamling som görs i enlighet med bestämmelserna i EU:s ramverk för datainsamling (datainsamlingsförordningen)⁷ och inom ramen för Havs- och vattenmyndighetens färdplan för nationell fiskförvaltning.⁸

Vi har i avsnitt 7.3.3 beskrivit att den ändrade kontrollförordningen innebär nya krav på bl.a. registrering av den som fritidsfiskar, samt registrering och rapportering av vissa fångster från fritidsfiske. I det följande beskriver vi dessa nya krav mer ingående.

⁷ Se bl.a. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1004 av den 17 maj 2017 om upprättande av en unionsram för insamling, förvaltning och användning av data inom fiskerisektorn och till stöd för vetenskaplig rådgivning rörande den gemensamma fiskeripolitiken och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 199/2008. Förordningen kompletteras av bl.a. fleråriga planer.

⁸ Datainsamling utförs även av Jordbruksverket, länsstyrelser, universitet och organisationer. Dessutom kan fiskerättsägare ställa krav på rapportering vid fritidsfiske. Se vidare Havs- och vattenmyndigheten (2018), s. 40–41.

Den ändrade artikel 55 i kontrollförordningen fastställer att kustmedlemsstaterna bl.a. ska

- ha ett elektroniskt system för registrering och rapportering av fångster från fritidsfiske,
- samla in data om fångster av fysiska personer som deltar i fritidsfiske efter sådana arter, bestånd eller grupper av bestånd för vilka unionen fastställer fiskemöjligheter, vilka omfattas av en flerårig plan eller vilka är underkastade landningsskyldigheten och
- säkerställa att fysiska personer som deltar i fritidsfiske registreras, samt att de i sin tur registrerar och rapporterar sina fångster genom ett sådant elektroniskt system.

I ett första steg gäller kraven på registrering och rapportering fångster av arter, bestånd eller grupper av bestånd som omfattas av sådana unionsbevarandeåtgärder som är tillämpliga särskilt på fritidsfiske, till exempel fångstbegränsningar och maximal fångst per dag. För sådana fångster ska registreringen och rapporteringen ske dagligen. Ändringen av artikel 55 innebär vidare att kommissionen ges möjlighet att genom genomförandeakter anta förteckningar över ytterligare arter, bestånd eller grupper av bestånd som från och med den 1 januari 2030 ska omfattas av krav på registrering och rapportering. Kommissionen ges även möjlighet att fastställa hur ofta dessa fångster ska registreras och rapporteras.⁹

I artikel 55 i den ändrade kontrollförordningen regleras dessutom att kommissionen genom genomförandeakter får fastställa närmare bestämmelser om inlämning av fångstdata och om märkning av redskap, förutom handredskap, som används för fritidsfiske. Därtill regleras att fysiska personers registrering och rapportering av fångster från fritidsfiske får göras av en juridisk person på deras vägnar. Artikeln ska tillämpas på allt fritidsfiske, inbegripen fiskeverksamhet som organiseras av kommersiella aktörer inom turismsektorn och inom sportsektorn.

Den ändrade kontrollförordningen innehåller också bestämmelser om behandling av personuppgifter enligt förordningen. Av arti-

⁹ Se artikel 55.3 i den ändrade kontrollförordningen.

kel 112.1 framgår bl.a. att den allmänna dataskyddsförordningen¹⁰ och de nationella bestämmelser som införlivar brottsdatadirektivet¹¹ är tillämpliga på medlemsstaternas behandling av personuppgifter enligt den ändrade kontrollförordningen. Av artikel 112.2 framgår vidare att personuppgifter som samlats in enligt förordningen endast får behandlas för följande ändamål, förutsatt att ändamålen inte kan uppnås med data som inte möjliggör identifiering av den registrerade.

- a) Övervakning av fiskemöjligheter, inbegripet kvotutnyttjande.
- b) Validering av data.
- c) Övervakning av fiskeverksamhet som bedrivs av unionsfiskefartyg eller fiskeverksamhet som bedrivs av fiskefartyg i unionens vatten.
- d) Övervakning av medlemsstaternas kontroll av fiskeverksamheten och i leveranskedjan.
- e) Inspektioner, verifikationer, granskningar och undersökningar.
- f) Utarbetande och efterlevnad av internationella avtal och bevarandeåtgärder.
- g) Riskhantering, utvärderingar av politik och konsekvensanalyser.
- h) Vetenskaplig forskning och vetenskaplig rådgivning samt framställning av statistik.
- i) Undersökningar av klagomål och överträdelse och rättsliga eller administrativa förfaranden.
- j) Fastställande eller tillhandahållande av bevis på enskilda fartygs, medlemsstats eller unionens fiskerättigheter.

I artikel 112.3–4 finns vidare bestämmelser om hur länge personuppgifter får lagras. Av artikel 112.5 framgår att medlemsstaternas myndigheter ska betraktas som personuppgiftsansvariga enligt defini-

¹⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (EUT L 119, 4.5.2016, s. 1).

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF (EUT L 119, 4.5.2016, s. 89).

tionen i artikel 4.7 i den allmänna dataskyddsförordningen när det gäller behandling av personuppgifter som de samlat in enligt den ändrade kontrollförordningen. I artikel 112.8–9 finns därtill bestämmelser om åtgärder som medlemsstaternas myndigheter ska vidta vad gäller säkerheten vid behandling av personuppgifter som utförs av de myndigheter som har åtkomsträtt till någon av de relevanta fiskeridatabaserna.

Skälen till utredningens förslag

Nedan beskriver utredningen behovet av registrering. Vi diskuterar därefter tänkbara åldersgränser för krav på registrering. I det efterföljande avsnittet gör vi en integritetsanalys kopplat till frågorna och slutligen redovisar vi utredningens samlade bedömning i fråga om krav på registrering.

Behov av registrering av fritidsfiskare till följd av EU-bestämmelser eller för att bl.a. uppnå syftet med den moderniserade fiskelagen

Av den ändrade kontrollförordningen framgår att med fritidsfiske avses icke kommersiell fiskeverksamhet med nyttjande av *marina biologiska resurser* för rekreation, turism eller sport.^{12,13}

Utredningen uppfattar att de nya EU-bestämmelserna om kontroll av fritidsfiske avser fritidsfiske i havet, jämför bedömningen om förbudet mot att saluföra och sälja fångster från fritidsfiske i avsnitt 12.3.1 ovan.

Det framgår inte av den ändrade kontrollförordningen om alla personer som bedriver fritidsfiske i havet ska vara registrerade, eller om enbart de som fritidsfiskar efter sådana arter som omfattas av ett rapporteringskrav enligt samma förordning eller kommissionens kommande genomförandeakter ska registreras. Utredningen uppfattar dock utifrån en proportionalitetsbedömning att kravet sannolikt bör gälla fritidsfiske efter de arter, bestånd eller grupper av bestånd som kommer att ingå i kraven på fångstrapportering. Den

¹² Se artikel 4.28 i den ändrade kontrollförordningen.

¹³ Enligt definitionen i grundförordningen menas med marina biologiska resurser tillgängliga och åtkomliga levande marina akvatiska arter, inklusive anadroma och katadroma arter under deras *marina* liv, se artikel 4.2. I inledningen i artikel 4 i den ändrade kontrollförordningen hänvisas till definitionerna i grundförordning.

moderniserade fiskelagen bör därför innehålla ett registreringskrav vid fritidsfiske i havet efter sådana arter, bestånd eller grupper av bestånd som avses i artikel 55.3 i den ändrade kontrollförordningen. För det fall att det skulle framkomma att registreringskravet i art. 55 ska gälla även de som fritidsfiskar efter vissa andra arter, bestånd eller grupper av bestånd, alternativt samtliga som fritidsfiskar, finns det enligt utredningen alltjämt utrymme för Havs- och vattenmyndigheten att meddela föreskrifter om utökade krav på registrering när det behövs *i andra fall* enligt punkten 2 i förslagsrutan.

Medlemsstaterna har enligt artikel 3.2 i kontrollförordningen möjlighet att tillämpa kontrollåtgärder som går utöver minimikraven. Detta gäller under förutsättning att åtgärderna är förenliga med unionslagstiftningen och den gemensamma fiskeripolitiken. Mot bakgrund av det bedömer utredningen att det finns ett utrymme för medlemsstaterna att besluta att även andra fritidsfiskare som fiskar i havet än de som fiskar efter sådana arter som omfattas av ett rapporteringskrav enligt EU-bestämmelserna ska registrera sig. Eftersom den ändrade kontrollförordningens krav på registrering och rapportering avseende fritidsfiske, enligt utredningens uppfattning, enbart avser fritidsfiske i havet bedömer utredningen vidare att det inte finns något hinder för medlemsstaterna att införa krav på registrering och rapportering för de som fritidsfiskar i sötvattensområden.

Utredningen uppfattar att Havs- och vattenmyndighetens förslag om en anmälningsskyldighet avser såväl den som fritidsfiskar i havet som den som fritidsfiskar i enskilt och allmänt vatten i Väneren, Vättern, Mälaren och Hjälmaren samt Storsjön i Jämtland, inklusive dessa vattenområdens och kustens tillrinnande vattendrag upp till första definitiva vandringshindret.¹⁴ Den av myndigheten föreslagna anmälningsskyldigheten avser alltså inte endast de som fritidsfiskar i havet. Förslaget är inte heller begränsat till fritidsfiske efter vissa arter. Enligt myndighetens förslag ska dock föreskrifter om en anmälningsskyldighet enbart få meddelas om det finns *särskilda skäl*. Kravet på särskilda skäl kan enligt myndigheten vara uppfyllt för fritidsfiske som kan ha en stor påverkan på resursen, när insamling av data krävs enligt datainsamlingsförordningen och vid ett eventuellt tillkommande rapporteringskrav från EU.¹⁵

¹⁴ Enligt förtydligande uppgifter från myndigheten till utredningen.

¹⁵ Havs- och vattenmyndigheten (2018), s. 42–43 och uppgifter från myndigheten den 12 maj 2025.

Havs- och vattenmyndigheten beskriver i sin rapport att fritidsfiske i flera fall är det helt dominerande fisket såväl när det gäller det ekonomiska värdet som mängden fångad fisk, att det finns behov av ytterligare datainsamling i särskilda fall, samt att det viktigaste ofta kan vara att få underlag om hur många som fiskar och en möjlighet att kontakta dessa.¹⁶ I SLU Aquas underlag till Havs- och vattenmyndighetens rapport framförs i huvudsak att behoven av kunskap om fritidsfiskets omfattning och betydelse för bestånd och ekosystem i flera fall är betydande.¹⁷ Vidare anges följande:

Tillförlitlig statistik om fritidsfiske är viktig i ett flertal sammanhang, exempelvis avseende beståndsanalyser och modeller, tilldelningsfrågor (omfattning i olika nyttjandekategorier) samt för undersökningar och beskrivningar av resursutnyttjande och fiskevanor (inklusive socioekonomiska aspekter). Vilken information som behövs varierar med arter och områden, samt vilken övrig information som samlas in i andra sammanhang.¹⁸

Utredningen har i avsnitt 3.7 beskrivit dagens fritidsfiske. Utredningen noterar att det enligt Havs- och vattenmyndighetens och SCB:s årliga statistiska meddelande om fritidsfisket genomfördes cirka 11,2 miljoner fritidsfiskedagar år 2023.¹⁹ Av dessa genomfördes cirka 8,6 miljoner dagar i sjöar och vattendrag, medan resterande dagar genomfördes i havet och längs kusterna. Den sammanlagda fångsten från fritidsfiske som behölls under år 2023 uppskattas enligt redovisningen till 11 000 ton: av denna mängd fångades cirka 8 000 ton i sjöar och vattendrag medan 3 000 ton fångades i havet och längs kusterna.²⁰ När det gäller den fångst som återutsattes uppskattas den totala mängden till 13 000 ton: varav cirka 10 200 ton återutsattes i sjöar och vattendrag medan cirka 2 900 ton återutsattes i havet och

¹⁶ Havs- och vattenmyndigheten (2018), s. 41.

¹⁷ Havs- och vattenmyndigheten (2018), bilaga 3. Utveckling av svensk datainsamling genom anmälningsskyldighet och rapporteringsskyldighet (underlag från Sveriges Lantbruksuniversitet, SLU), s. 73.

¹⁸ A.a., s. 73.

¹⁹ Under år 2022 genomfördes omkring 12,2 miljoner fritidsfiskedagar och under år 2021 omkring 12,4 miljoner. Se Havs- och vattenmyndigheten och Statistiska centralbyrån, Fritidsfiske 2022 resp. Fritidsfiske 2021.

²⁰ Under år 2022 var motsvarande uppskattningar sammanlagt 11 300 ton behållen fångst, varav 8 500 ton fångades i sjöar och vattendrag och 2 800 ton fångades i havet och längs kusterna. Under år 2021 var motsvarande uppskattningar sammanlagt 12 300 ton behållen fångst, varav 6 500 ton fångades i sjöar och vattendrag och 5 900 ton fångades i havet och längs kusterna. Se Havs- och vattenmyndigheten och Statistiska centralbyrån, Fritidsfiske 2022 resp. Fritidsfiske 2021.

längs kusterna.²¹ Med fritidsfiske avses i rapporten allt fiske som inte är licensierat.²² Detta innebär att även statistik avseende sådant yrkesmässigt fiske i sötvattensområden som utövats med stöd av fiskerätt ingår i de uppskattade summorna.²³ Enligt Havs- och vattenmyndighetens statistiska meddelande om det yrkesmässiga fisket i sötvattensområden år 2023 uppskattades den sammanlagda fångsten från det licensierade och icke licensierade yrkesfisket det året till cirka 1 723 ton.^{24,25} Det bör mot den bakgrunden gå att dra slutsatsen att mer än 6 270 ton av den behållna fångsten från fritidsfiske – som inte omfattar något yrkesfiske – under år 2023 fångades i sötvattensområden. Utredningen uppfattar att de redovisade statistikuppgifterna om fritidsfiske respektive yrkesfiske i sötvattensområden avser sådant fiske i såväl statligt förvaltade sötvattensområden som andra sötvattensområden.

Utredningen har ovan framfört att vi uppfattar att de EU-rättsliga kraven på registrering av fritidsfiskare omfattar den som fritidsfiskar i havet. Utredningen gör mot bakgrund av det som redogjorts för ovan bedömningen att det finns behov av att möjliggöra krav på registrering även av de som fritidsfiskar i sötvattensområden.

Såsom framgår ovan uppfattar utredningen att Havs- och vattenmyndighetens förslag avser fritidsfiske i havet och i de sötvattensområden som utredningen i förslaget till en moderniserad fiskelag har definierat som *statligt förvaltade sötvattensområden*. Enligt utredningens förslag avser begreppet enskilt och allmänt vatten i Vänern, Vättern, Mälaren och Hjälmaren samt Storsjön i Jämtland, inklusive dessa vattenområdens och kustens tillrinnande vattendrag upp

²¹ Under år 2022 var motsvarande uppskattningar 16 500 ton återutsatt fångst, varav 12 500 ton i sjöar och vattendrag och 4 000 ton i havet och längs kusterna. Under år 2021 var motsvarande uppskattningar 11 500 ton återutsatt fångst, varav 8 500 ton i sjöar och vattendrag och 3 000 ton i havet och längs kusterna. Se Havs- och vattenmyndigheten och Statistiska centralbyrån, Fritidsfiske 2022 resp. Fritidsfiske 2021.

²² Detsamma gäller i rapporterna för 2022 och 2021.

²³ Havs- och vattenmyndigheten och Statistiska centralbyrån, Fritidsfiske 2023. Uppgifterna avser personer i åldrarna 16–80 år, Folkbokförda i Sverige. I rapporten anges: ”I denna undersökning menas med fritidsfiske allt fiske som sker utan yrkesfiskelicens eller personlig fiskelicens, dvs. allt fiske som inte är licensierat yrkesfiske. Företrädesvis sker fisket för fångst till det egna hushållet, rekreation, turism eller tävling, men ett visst fiske kan i sötvattensområdet ske för avsalu.”, se s. 19.

²⁴ Havs- och vattenmyndigheten, Det yrkesmässiga fisket i sötvatten 2023. I rapporten anges: ”Som yrkesfiskare betraktas den som har yrkesfiskelicens och den som av andra skäl skall lämna in fiskestatistik i de stora sjöarna.”, se s. 5.

²⁵ År 2022 uppgick fångsten till 1 659 ton och år 2021 till 1 710 ton. Se Havs- och vattenmyndigheten, Det yrkesmässiga fisket i sötvatten 2022 resp. Det yrkesmässiga fisket i sötvatten 2021.

till första definitiva vandringshindret.²⁶ Enligt utredningens uppfattning omfattar kravet på registrering av fritidsfiskare som framgår av den ändrade kontrollförordningen både den som i havet fritidsfiskar med stöd av frifiskerätt och den som fritidsfiskar med stöd av fiskerätt. Samma förutsättningar bör enligt utredningen gälla i de fall det införs nationella krav på registrering av fritidsfiskare i havet och i statligt förvaltade sötvattensområden. Utredningen har övervägt om det bör vara möjligt att kräva registrering av även de som fritidsfiskar med stöd av fiskerätt i sådana sötvattensområden som inte definieras som statligt förvaltade. Att öppna upp för att kunna ställa krav på insamling av uppgifter om fritidsfiske i såväl statligt förvaltade sötvattensområden som i andra sötvattensområden skulle bl.a. möjliggöra en mer heltäckande bild av fritidsfiskets omfattning. Utredningen är samtidigt av uppfattningen att en sådan ordning skulle innebära en betydande förändring jämfört med situationen i dag. Utredningen noterar också i sammanhanget att ansvaret för fiskevård i enskilt vatten i dag i viss mån är otydligt fördelat mellan staten och fiskerättsinnehavare, se vidare i avsnitt 14.3.1.

Utredningens förslag i avsnitt 10.5 innebär att utländska medborgare som är stadigvarande bosatta i Sverige är likställda med svenska medborgare i fråga om rätt att fiska med stöd av frifiskerätt. Utländska medborgare ska vidare få fiska med handredskap på samma villkor som svenska medborgare.

Utredningen bedömer sammantaget att ett krav på registrering av den som fritidsfiskar som utgångspunkt bör kunna gälla svenska och utländska medborgare som fiskar med stöd av frifiskerätt eller fiskerätt i havet eller i statligt förvaltade sötvattensområden.

Havs- och vattenmyndigheten föreslår såsom framgår ovan i sin rapport att myndigheten ska få meddela föreskrifter om en anmälningsskyldighet om det finns särskilda skäl. I myndighetens rapport anges i huvudsak att den gemensamma fiskeripolitiken är under ständig utveckling och att behovet av uppgiftsskyldighet kan variera beroende på en rad omständigheter, varför det bör finnas utrymme för förändringar och anpassningar. Utredningen instämmer i myndighetens bedömning att det bör finnas en flexibilitet i lagstiftningen. Vi bedömer dock att förutsättningarna för att Havs- och vattenmyndigheten ska få meddela föreskrifter om registreringsskyldighet bör vara mer preciserade än vad som har föreslagits i myndighetens rap-

²⁶ Se 1 kap. 9 § den moderniserade fiskelagen i författningsförslaget i kap. 1.

port. Enligt utredningens uppfattning bör krav på registrering, som gäller utöver kraven i artikel 55.3 i kontrollförordningen, även få ställas om det behövs till följd av krav på insamling av data i enlighet med artikel 55.2 i den ändrade kontrollförordningen eller datainsamlingsförordningen, för att säkerställa kunskapsinhämtning om bestånden eller för att säkerställa att fritidsfisket är miljömässigt hållbart på lång sikt eller för att förvalta fritidsfisket i enlighet med syftet med fiskelagen. Utredningen återkommer till bemyndiganden för Havs- och vattenmyndigheten att meddela föreskrifter om registrering av fritidsfiskare i avsnitt 12.4.3 nedan.

Åldersgräns för krav på registrering

Den ändrade kontrollförordningen anger inte någon åldersgräns för kravet på registrering av den som fritidsfiskar. I punkten 51 i ingressen till ändringförordningen anges följande.

Fritidsfisket spelar en viktig roll i unionen, ur ett biologiskt, ekonomiskt och socialt perspektiv. Med hänsyn till fritidsfiskets betydande påverkan på vissa bestånd är det nödvändigt att fastställa särskilda bestämmelser som gör det möjligt för medlemsstaterna att kontrollera fritidsfisket på ett ändamålsenligt sätt, inbegripet ett lämpligt sanktions-system vid bristande efterlevnad. Det är nödvändigt att samla in tillförlitliga fångstdata från visst fritidsfiske för att förse medlemsstaterna och kommissionen med den information som krävs för en effektiv förvaltning och kontroll av de marina biologiska resurserna. För detta ändamål bör medlemsstaterna ha inrättat ett system för effektiv kontroll av fångsterna inom visst fritidsfiske, inbegripet icke-kommersiell verksamhet som bedrivs av enskilda personer med fiskefartyg eller verksamhet som organiseras av kommersiella aktörer inom turism- eller sportsektorn.

I artikel 55.1 fastställs vidare, såsom angetts tidigare, att medlemsstaterna ska säkerställa att fritidsfiske på deras territorier och i unionens vatten bedrivs på ett sätt som överensstämmer med målen och bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken. Utredningen bedömer mot denna bakgrund, och särskilt med beaktande av skrivningen i ingressen om behovet av särskilda bestämmelser som gör det möjligt för medlemsstaterna att kontrollera fritidsfisket på ett ändamålsenligt sätt, att det finns ett utrymme för medlemsstaterna att besluta om en åldersgräns för krav på registrering av fritidsfiskare och rapportering av fångster från fritidsfiske.

Havs- och vattenmyndigheten föreslår i sin rapport från år 2018 att de fritidsfiskare som har fyllt 18 år ska kunna omfattas av en anmälningsskyldighet. I rapporten anges följande.

Eftersom rätten till fritidsfiske avser både svenska medborgare, utländska medborgare som är stadigvarande bosatta i Sverige och andra utländska medborgare enligt 8 och 13 §§ fiskelagen föreslås anmälning- och registreringsskyldigheten också omfatta alla som fiskar från 18 år och uppåt.

Den föreslagna nedre åldersgränsen överensstämmer därmed med bestämmelser om anmälningsskyldighet i Danmark (fisketegn) och Finland (fiskevårdsavgift).²⁷

Havs- och vattenmyndigheten har lämnat uppgifter till utredningen om att den bedömer att fritidsfiske är relativt stort i åldern 15 eller 16 till 18 år och att en åldersgräns på 18 år därför skulle innebära en risk för att ett stort antal fritidsfiskare kan exkluderas från registreringskravet. Enligt myndigheten visar den årliga fritidsfiskeenkäten att ungefär fem procent av den fritidsfiskande befolkningen är i åldrarna 16 till 18 år.

Utredningen noterar att det i den finländska fiskelagen i dag finns en bestämmelse om skyldighet för varje utövare av fritidsfiske som fyllt 16 år att under vissa förutsättningar anmäla fångst till Naturresursinstitutet.²⁸ Att uppsåtligen försumma anmälningsskyldigheten är straffbelagt.²⁹ Syftet med bestämmelserna är att "...säkerställa tillgången på tillräcklig och högkvalitativ data för ändamålet att ordna nyttjandet och vården av fiskbestånden."³⁰ Det krav på att betala fiskevårdsavgift, som nämns i Havs- och vattenmyndighetens rapport, gäller likväl från 18 års ålder.³¹ I den danska fiskelagen finns ett krav på att den som fritidsfiskar med lätta handredskap och har fyllt 18 år men inte uppnått folkpensionsålder, ska ha ett lystfiskertegn. För annat fritidsfiske krävs oavsett fiskarens ålder ett fritidsfiskertegn.³²

Utredningen föreslår i avsnitt 17.9.7 att en överträdelse av bestämmelsen om registrering av den som fritidsfiskar ska kunna föranleda en sanktionsavgift. Straffbarhetsåldern i Sverige är i dag 15 år.

²⁷ Havs- och vattenmyndigheten (2018), s. 43.

²⁸ Se 62 a § lag om fiske.

²⁹ Se 118 § fjärde stycket lag om fiske.

³⁰ Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om fiske (RP 285/2022 rd).

³¹ Se 79 § lag om fiske.

³² Se 26, 27 och 54 §§ fiskeriloven.

Utredningen anser att det visserligen finns vissa skäl för att föreslå en åldersgräns under 18 år för registrering av fritidsfiskare, men bedömer att de skälen inte står i proportion till bl.a. den integritetsrisk som ett sådant krav skulle innebära. Av skälen till den allmänna dataskyddsförordningen framgår att barns personuppgifter förtjänar särskilt skydd.³³ I sammanhanget bör även beaktas att ett krav på registrering från och med 18 års ålder går att komplettera med enkätutskick motsvarande dagens fritidsfiskeenkät till personer som är yngre än 18 år.

Integritetsanalys

Registrering av fysiska personer som fritidsfiskare innebär behandling av personuppgifter. Såsom har angetts i inledningen till detta kapitel ingår det i utredningens uppdrag att analysera hur en rapporteringsskyldighet förhåller sig till bestämmelser om dataskydd och den enskildes behov av skydd. Utredningen behöver därför göra en integritetsanalys innan ett förslag om registrering av fritidsfiskare kan läggas fram.³⁴

Utredningen konstaterar att den ändrade kontrollförordningen innehåller bestämmelser om bl.a. medlemsstaternas behandling av personuppgifter enligt samma förordning. För de av utredningens författningsförslag som inte utgår från bestämmelserna i den ändrade kontrollförordningen och som innebär personuppgiftsbehandling behöver det i stället finnas bestämmelser om personuppgiftsbehandling i nationell rätt.

³³ I skäl nr 38 anges: "Barns personuppgifter förtjänar särskilt skydd, eftersom barn kan vara mindre medvetna om berörda risker, följder och skyddsåtgärder samt om sina rättigheter när det gäller behandling av personuppgifter. Sådant särskilt skydd bör i synnerhet gälla användningen av barns personuppgifter i marknadsföringssyfte eller för att skapa personlighets- eller användarprofiler samt insamling av personuppgifter med avseende på barn när tjänster som erbjuds direkt till barn utnyttjas. Samtycke från den person som har föräldraansvar över ett barn bör inte krävas för förebyggande eller rådgivande tjänster som erbjuds direkt till barn."

³⁴ Vi har tagit hjälp av Integritetsskyddsmyndighetens vägledning för integritetsanalys i lagstiftningsarbete för att genomföra integritetsanalyserna i detta kapitel.

Vilka personuppgifter ska registreras och vem ska behandla uppgifterna?

För att kunna göra en integritetsanalys behöver det inledningsvis klargöras vilka personuppgifter som behöver registreras. Ett syfte med det föreslagna registret är att Sverige ska uppfylla krav i EU:s bestämmelser om kontroll av fiske. Ett annat syfte är att registret ska kunna användas som ett verktyg för att bl.a. få kunskap om omfattningen av fritidsfisket, för att skapa bättre förutsättningar för förvaltningen av fisket.

Registret behöver också kunna användas vid kontroll och tillsyn av efterlevnaden av bestämmelserna i såväl EU-lagstiftningen som den nationella lagstiftningen. Det behöver även kunna användas i brottsbekämpningen. Det finns enligt utredningen inte skäl för att registret ska innehålla känsliga personuppgifter eller personuppgifter som rör lagöverträdelser.³⁵

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att registret bör innehålla följande personuppgifter:

- namn,
- person- eller samordningsnummer, eller i de fall ett person- eller samordningsnummer inte finns födelsedatum, och
- kontaktuppgifter.

Enligt artikel 5.1c i den allmänna dataskyddsförordningen³⁶ ska personuppgifter som behandlas vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till det ändamål för vilka de behandlas. Denna princip benämns i samma förordning uppgiftsminimering. Utredningen bedömer att behandling av de ovan angivna personuppgifterna uppfyller principen om uppgiftsminimering: personnamnet och kontaktuppgifter behövs för att kunna kontakta fritidsfiskare med t.ex. enkäter med frågor om fritidsfiske medan personnummer, samordningsnummer eller födelsetid behövs för kontrollen.

³⁵ Jfr artikel 9.1 och 10 i dataskyddsförordningen.

³⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Vilka integritetsrisker kan den tänkta personuppgiftsbehandlingen innebära?

Såsom har beskrivits ovan bedömer vi att personnummer eller samordningsnummer bör kunna registreras, vilket innebär en integritetsrisk. Det är möjligt att personer med skyddade personuppgifter kommer att behöva registrera sig i det tänkta registret. Myndigheter ska ha särskilda rutiner för hantering skyddade personuppgifter.³⁷

Registreringen kommer troligen att kunna omfatta ett relativt stort antal personer. Under år 2023 fritidsfiskade uppskattningsvis cirka 1,3 miljoner personer i åldern 16–80 år som är folkbokförda i Sverige åtminstone en gång i Sverige.^{38,39} Registreringen är enbart avsedd att kunna krävas i vissa fall såsom i syfte att uppfylla krav i EU-bestämmelser eller för att förvalta fritidsfisket och de bestånd som fritidsfisket nyttjar i enlighet med syftet med fiskelagen. Den ska därtill avse enbart fritidsfiske i havet och i statligt förvaltade sötvattensområden. Vi vet i dag inte hur många som kan komma att omfattas av ett registreringskrav.

Finns det rättslig grund för den tänkta personuppgiftsbehandlingen och aktualiseras integritetsskyddet i regleringsformen?

I artikel 6.1 i den allmänna dataskyddsförordningen listas ett antal alternativa förutsättningar för att en personuppgiftsbehandling ska anses vara laglig. Av artikel 6.1c framgår att en behandling är laglig om den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige och av artikel 6.1e framgår att en behandling är laglig om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Enligt artikel 6.3 ska den behandling som avses i punkterna 1 c och e fastställas i enlighet med a) unionsrätten, eller

³⁷ Skatteverkets hemsida

<https://skatteverket.se/offentligaaktorer/folkbokforing/vagledningforoffentligaaktorer/shanteringavskyddadepersonuppgifter.4.18e1b10334ebe8bc80002541.html>.

³⁸ Havs- och vattenmyndigheten och Statistiska centralbyrån, Fritidsfiske 2023. Med fritidsfiske avses i statistiken enligt rapporten ”allt fiske som sker utan yrkesfiskelicens eller personlig fiskelicens, dvs. allt fiske som inte är licensierat yrkesfiske. Företrädesvis sker fisket för fångst till det egna hushållet, rekreation, turism eller tävling, men ett visst fiske kan i sötvattensområdet ske för avsalu.”, se s. 19 i rapporten.

³⁹ Under år 2022 var motsvarande antal 1,2 miljoner och under år 2021 var antalet 1,5 miljoner personer.

b) en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. När det gäller behandling av personuppgifter i brottsbekämpningen finns en rättslig grund i 2 kap. 1 § brottsdatalagen (2018:1177), enligt vilken personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att en behörig myndighet ska kunna utföra sin uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet.

Medlemsstaterna är skyldiga att genomföra den registrering av fritidsfiskare som framgår av den ändrade kontrollförordningen. Det finns därmed en rättslig grund i unionsrätten för krav på registrering i enlighet med artikel 55 i den ändrade kontrollförordningen. För registrering i andra fall krävs dock stöd i den nationella rätten.

Såsom vi har beskrivit i avsnitt 11.11 framgår det av 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Detta skydd får endast begränsas genom lag och då enbart för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.⁴⁰ Enligt förarbetena omfattar bestämmelsen endast sådana intrång som på grund av åtgärdens intensitet eller omfattning eller av hänsyn till uppgifternas integritetskänsliga natur eller andra omständigheter innebär ett betydande ingrepp i den enskildes privata sfär.⁴¹ Utredningen bedömer med beaktande av statistiken över antalet fritidsfiskare i Sverige, att relativt många personer kan komma att omfattas av det föreslagna registreringskravet och att den personuppgiftsbehandling det innebär och möjliggör således kan innebära ett sådant betydande intrång. Mot denna bakgrund, och eftersom det i nuläget inte går att veta hur många som kan komma att omfattas av ett registreringskrav, bör de grundläggande bestämmelserna om registrering av fritidsfiskare finnas i lag.

⁴⁰ Se 2 kap. 20 § första stycket 2 och 21 § regeringsformen.

⁴¹ Se vidare prop. 2009/10:80, s. 250.

Är registreringen proportionerlig och nödvändig, samt hur bör kompletterande bestämmelser utformas?

Utredningen konstaterar att det är nödvändigt att införa kompletterande bestämmelser om registrering av fritidsfiskare i enlighet med kraven i den ändrade kontrollförordningen. De personuppgifter som anges ovan bedöms vidare nödvändiga att registrera för att syftena med EU-bestämmelserna ska kunna uppnås. Utredningen bedömer vidare att registrering av samma personuppgifter är nödvändig för att bl.a. möjliggöra förvaltning av fritidsfisket i enlighet med syftet med den moderniserade fiskelagen. Med tanke på svårigheten att förutse behovet av vilka personuppgifter som kommer att behövas i det nya registret bör det dock inte fastställas i lag vilka personuppgifter som ska registreras. Detta bör i stället framgå av den moderniserade fiskeförordningen.

Utredningen bedömer vidare att ett krav på registrering av fritidsfiskare, mot bakgrund av att den kan innebära behandling av bl.a. personnummer och att kravet kan omfatta ett relativt stort antal fysiska personer, behöver kompletteras med en nationell bestämmelse om ändamål för personuppgiftsbehandlingen.⁴² Syftet med sådana bestämmelser är att minska integritetsrisker. Vi lämnar förslag till en sådan bestämmelse och en bestämmelse om direktåtkomst till de registrerade uppgifterna i avsnitt 12.4.5 nedan.

Utredningens samlade bedömning

Utredningen bedömer sammantaget att det behöver införas krav på registrering av fysiska personer som fritidsfiskar om det framgår av krav i artikel 55 i den ändrade kontrollförordningen och i andra fall om det behövs till följd av krav i artikel 55.2 i den ändrade kontrollförordningen eller i datainsamlingsförordningen eller för att säkerställa kunskapsinhämtning om bestånden, för att säkerställa att fritidsfisket är miljömässigt hållbart på lång sikt eller för att förvalta fritidsfisket i enlighet med syftet med fiskelagen. Registreringskrav bör gälla såväl svenska som utländska medborgare som fritidsfiskar med stöd av frifiskerätt eller fiskerätt i havet eller i statligt förvaltade sötvattensområden. Av integritetsskyddskäl och med beaktande

⁴² Såsom framgår på s. 7–8 innehåller den ändrade kontrollförordningen bestämmelser om att personuppgifter som samlats in enligt förordningen endast får behandlas för vissa ändamål.

av syftet med registreringen, samt att utredningen bedömer att den ändrade kontrollförordningen ger utrymme för medlemsstaterna att ange en åldersgräns, bör krav på registrering enbart gälla personer som har fyllt 18 år. Det bör i syfte att minska integritetsriskerna även finnas bestämmelser om ändamål med personuppgiftsbehandlingen.

12.4.2 Den moderniserade fiskelagstiftningen ska innehålla bestämmelser om rapportering av fångster från fritidsfiske

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om att den som har fyllt 18 år ska rapportera uppgifter om sina fångster från fritidsfiske av arter, bestånd eller grupper av bestånd

1. vid fritidsfiske i havet i enlighet med artikel 55.3 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009, och
2. i andra fall, vid fritidsfiske i havet eller i statligt förvaltade sötvattensområden, om det enligt föreskrifter meddelade av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, behövs
 - a) till följd av krav på insamling av data om fångster enligt artikel 55.2 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009
 - b) till följd av krav på insamling av data i enlighet med datainsamlingsförordningen,
 - c) för att säkerställa kunskapsinhämtning om bestånden, eller
 - d) för att säkerställa att fritidsfisket är miljömässigt hållbart på lång sikt eller för att förvalta fritidsfisket i enlighet med syftet med lagen.

Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att fångstrapportering i andra fall – enligt punkten 2 ovan – ska omfatta uppgifter om fångstplats och i övrigt de uppgifter som framgår av föreskrifter som beslutas av Havs- och vattenmyndigheten.

De föreslagna bestämmelserna är nya.

Bakgrunden till utredningens förslag

Utredningen har i avsnitt 12.4.1 beskrivit den ändrade kontrollförordningens krav på insamling av data om fritidsfiskefångster och rapportering av fångster från fritidsfiske. Vi har i samma avsnitt beskrivit Havs- och vattenmyndighetens förslag om en anmälnings- och rapporteringsskyldighet för fritidsfiskare.

Kommissionen beslutade i februari 2025 om en genomförandeordning om närmare bestämmelser för tillämpningen av artikel 55 i den ändrade kontrollförordningen.⁴³ I genomförandeförordningen finns bestämmelser om bl.a. kustmedlemsstaternas inlämning av fångstdata till kommissionen och om märkning av passiva redskap som används för fritidsfiske.

Skälen till utredningens förslag

Behov av rapportering av fångster från fritidsfiske till följd av EU- bestämmelser

Kontrollförordningens nya bestämmelser om registrering och rapportering av fångster från fritidsfiske innebär till att börja med att fångster av sådana arter m.m. som omfattas av unionsbevarandeåtgärder som är tillämpliga särskilt på fritidsfiske ska rapporteras. I dagsläget innebär det att torsk och lax som fritidsfiskas i Östersjön ska rapporteras från och med den 10 januari 2026.⁴⁴ Såsom framgår ovan väntas ytterligare arter, bestånd eller grupper av bestånd omfattas av rapporteringskravet från och med år 2030.

Av kommissionens genomförandeförordning från år 2025 framgår att kustmedlemsstaternas rapportering av fångster till kommissionen ska avse såväl sådana fångster från fritidsfiske som har be hållits som sådana fångster som har frisläppts. Utredningen gör mot den bakgrunden bedömningen att den ändrade kontrollförordningens krav på rapportering av fångster avser alla fångster av vissa

⁴³ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2025/274 av den 12 februari 2025 om närmare bestämmelser för tillämpningen av artikel 55 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009 om kontroll av fritidsfiske.

⁴⁴ Rådets förordning (EU) 2024/2903 av den 18 november 2024 om fastställande av fiskemöjligheterna för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i Östersjön för 2025 och om ändring av förordning (EU) 2024/257 vad gäller vissa fiskemöjligheter i andra vatten och Rådets förordning (EU) 2025/202 av den 30 januari 2025 om fastställande för 2025 och 2026 av fiskemöjligheterna avseende vissa fiskbestånd, i unionens vatten och, för unionsfiskefartyg, i vissa andra vatten och om ändring av förordning (EU) 2024/257 vad gäller fiskemöjligheter för 2025.

arter, bestånd eller grupper av bestånd – oavsett om fångsterna behållits eller frisläppts.

Behov av rapportering av fångster till följd av krav i bl.a. datainsamlingsförordningen eller för att uppnå syftet med den moderniserade fiskelagen

Utredningen uppfattar att Havs- och vattenmyndighetens förslag om en rapporteringsskyldighet – på samma sätt som myndighetens förslag om en anmälningsskyldighet – avser fritidsfiske i såväl havet som i Vätern, Vättern, Mälaren och Hjälmaren samt Storsjön i Jämtland, inklusive dessa vattenområdens och kustens tillrinnande vattendrag upp till första definitiva vandringshindret.⁴⁵ Den av myndigheten föreslagna rapporteringsskyldigheten är alltså, i likhet med dess förslag till bestämmelse om anmälningsskyldighet, mer omfattande än de krav på registrering och rapportering av fångster som framgår av den ändrade kontrollförordningen. Myndighetens förslag är dessutom inte begränsat till fritidsfiske efter vissa arter, bestånd eller grupper av bestånd. Förslaget innehåller samtidigt, på samma sätt som när det gäller den av myndigheten föreslagna anmälningsskyldigheten, begränsningen att föreskrifter om en anmälningsskyldighet enbart ska få meddelas om det finns särskilda skäl.

Utredningen bedömer av samma skäl som när det gäller krav på registrering av fritidsfiskare, att det bör kunna ställas krav på rapportering av fångster från fritidsfiske i såväl havet som i statligt förvaldade sötvattensområden. Krav på rapportering av fångster bör av samma skäl kunna ställas på svenska och utländska medborgare som fritidsfiskar med stöd av frifiskerätt eller fiskerätt i havet eller i statligt förvaldade sötvattensområden.

Utredningen har i avsnitt 12.4.1 redovisat sin bedömning av i vilka fall det ska kunna ställas krav på registrering av den som fritidsfiskar. Krav på registrering bör enligt utredningen kunna ställas om kravet följer av den ändrade kontrollförordningen och i andra fall om det behövs till följd av krav på insamling av data i enlighet med artikel 55.2 i den ändrade kontrollförordningen eller datainsamlingsförordningen, för att säkerställa kunskapsinhämtning om bestånden, för att säkerställa att fritidsfisket är miljömässigt hållbart på lång sikt,

⁴⁵ Enligt förtydligande från Hav- och vattenmyndigheten.

eller för att förvalta fritidsfisket i enlighet med syftet med denna lag. Vi bedömer att samma förutsättningar bör gälla för att det ska kunna ställas krav på rapportering av fångster från fritidsfiske.

Integritetsanalys

Vi har i avsnitt 12.4.1 redogjort för att registrering av fysiska personer som fritidsfiskar innebär behandling av personuppgifter. Vi har i samma avsnitt angett att det ingår i utredningens uppdrag att analysera hur en rapporteringsskyldighet förhåller sig till bestämmelser om dataskydd och den enskildes behov av skydd. Av den ändrade kontrollförordningen framgår att den som fritidsfiskar i vissa fall ska rapportera sina fångster. Vidare framgår att medlemsstaterna enligt artikel 55.1 ska säkerställa att fritidsfiske på deras territorier och i unionens vatten bedrivs på ett sätt som överensstämmer med målen och bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken. Av artikel 55.3 framgår därtill att kustmedlemsstaterna ska säkerställa att fysiska personer som deltar i fritidsfiske registreras och att de i sin tur registrerar och rapporterar sina fångster genom ett elektroniskt system. Utredningen uppfattar att bestämmelserna i den ändrade kontrollförordningen innebär att det ska gå att hänföra en rapporterad fångst till en registrerad fritidsfiskare. Utredningen föreslår vidare i avsnitt 17.9.7 att utebliven rapportering av fångster från fritidsfiske ska kunna leda till en sanktionsavgift – en ordning som förutsätter personuppgiftsbehandling. Det finns mot denna bakgrund skäl att närmare analysera integritetsaspekterna av krav på rapportering av fångster från fritidsfiske.

Vilka integritetsrisker kan den tänkta personuppgiftsbehandlingen innebära?

Ett syfte med rapporteringskravet är – i likhet med det föreslagna registreringskravet – att Sverige ska uppfylla krav i EU:s bestämmelser om kontroll av fiske. Ett annat syfte är att uppgifterna ska kunna användas för att bl.a. få kunskap om omfattningen av fritidsfisket och för att skapa bättre förutsättningar för förvaltningen av fisket. Uppgifterna bör av naturliga skäl också kunna användas vid

kontroll av efterlevnaden av bestämmelserna om rapportering av fritidsfiske i såväl EU-lagstiftningen som den nationella lagstiftningen.

Utredningen redogör i avsnitt 12.4.1 för principen om uppgifts-minimering och föreslår med beaktande av den principen att den som fritidsfiskar ska registrera sitt namn, sitt person- eller samordningsnummer, eller i de fall ett person- eller samordningsnummer inte finns födelsedatum, och sina kontaktuppgifter. När det gäller rapportering av fångster bör enligt utredningens uppfattning även uppgifter om var fångsten har skett rapporteras. Uppgifter om var en fångst har skett innebär, om de förenas med de personuppgifter som föreslås att ska registreras, att det i vissa avseenden kan gå att kartlägga en persons förehavanden. Uppgifter om fångstplatser behövs för att det ska gå att knyta den fångade fisken till rätt vattenområde. Utredningen bedömer mot den bakgrunden att även uppgifter om var en fångst har skett behövs för att syftet med rapporteringskravet ska kunna uppfyllas. Havs- och vattenmyndigheten föreslås i avsnitt 12.4.4 vara den myndighet som ska ta emot rapportering av fångster från fritidsfiske.

Finns det rättslig grund för den tänkta personuppgiftsbehandlingen och aktualiseras integritetsskyddet i regleringsformen?

Såsom framgår ovan innehåller den ändrade kontrollförordningen bestämmelser som ställer krav på kustmedlemsstaterna att säkerställa rapportering av vissa fångster från fritidsfiske. Det finns därmed en rättslig grund i unionsrätten för krav på rapportering i enlighet med artikel 55 i den ändrade kontrollförordningen. För det föreslagna rapporteringskravet i andra fall krävs dock stöd i den nationella rätten.

Är registreringen proportionerlig och nödvändig, samt hur bör kompletterande bestämmelser utformas?

Utredningen konstaterar att det är nödvändigt att införa kompletterande bestämmelser om rapportering av fångster från fritidsfiske i enlighet med kraven i den ändrade kontrollförordningen.

Utredningen bedömer vidare att rapporteringen även är nödvändig för att möjliggöra en förvaltning av fritidsfisket i enlighet med syftet med den moderniserade fiskelagen. Krav på rapportering av uppgifter om fångstplats bör enligt utredningen framgå av den moderniserade

fiskeförordningen och kompletteras med en nationell bestämmelse om ändamål för personuppgiftsbehandlingen.⁴⁶

Utredningens samlade bedömning

Utredningen bedömer sammantaget att det bör införas krav på rapportering av fångster från fritidsfiske om det framgår av krav i artikel 55 i den ändrade kontrollförordningen. Rapporteringskrav bör även kunna införas om det behövs i andra fall till följd av krav på insamling av data i artikel 55.2 i den ändrade kontrollförordningen eller i datainsamlingsförordningen, eller för att säkerställa kunskapsinhämtning om bestånden, för att säkerställa att fritidsfisket är miljömässigt hållbart på lång sikt eller för att förvalta fritidsfisket i enlighet med syftet med fiskelagen. Rapporteringskravet bör gälla svenska och utländska medborgare som fritidsfiskar i havet eller i statligt förvaltade sötvattensområden med stöd av frifiskerätt eller fiskerätt.

Havs- och vattenmyndigheten bör bemyndigas att meddela föreskrifter om i vilka fall rapportering ska krävas, se vidare avsnitt 12.4.3.

12.4.3 Föreskrifter om registrering av fritidsfiskare och rapportering av fångster från fritidsfiske i andra fall

Förslag: Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om i vilka fall den som fritidsfiskar i havet eller i statligt förvaltade sötvattensområden ska registrera sig och rapportera uppgifter om fångster från fritidsfisket när det behövs

1. till följd av krav på insamling av data om fångster i enlighet med artikel 55.2 i den ändrade kontrollförordningen eller data i enlighet med datainsamlingsförordningen,
2. för att säkerställa kunskapsinhämtning om bestånden, eller

⁴⁶ Se avsnitt 12.4.5.

3. för att säkerställa att fritidsfisket är miljömässigt hållbart på lång sikt eller för att förvalta fritidsfisket i enlighet med syftet med denna lag.

Den föreslagna bestämmelsen är ny.

Bakgrunden till utredningens förslag

Utredningen har ovan beskrivit att Havs- och vattenmyndigheten i sin rapport från år 2018 har föreslagit att den ska bemyndigas att meddela föreskrifter om anmälnings- och rapporteringsskyldighet för fritidsfiskare som har fyllt 18 år om det finns särskilda skäl.

Skälen till utredningens förslag

Utredningen har i avsnitt 12.4.1 och 12.4.2 redogjort för skälen till förslagen att införa nationella krav på registrering av de som fritidsfiskar och rapportering av fångster från fritidsfiske. Sådan registrering och rapportering föreslås kunna krävas om det behövs

- till följd av krav på insamling av data i enlighet med artikel 55.2 i den ändrade kontrollförordningen eller i datainsamlingsförordningen eller,
- för att säkerställa kunskapsinhämtning om bestånden, eller
- för att säkerställa att fritidsfisket är miljömässigt hållbart på lång sikt eller förvalta fritidsfisket i enlighet med syftet med fiskelagen.

Havs- och vattenmyndigheten bör bemyndigas att meddela föreskrifter om sådan registrering och rapportering.

12.4.4 Havs- och vattenmyndigheten ska ansvara för register över fritidsfiskare och ta emot rapportering avseende fritidsfiske

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om att Havs- och vattenmyndigheten ska ansvara för register över fritidsfiskare och ta emot anmälningar om registrering av fritidsfiskare och rapportering av uppgifter om fångster från fritidsfiske.

Den föreslagna bestämmelsen är ny.

Bakgrunden till utredningens förslag

Utredningen har i avsnitt 12.4.1 och 12.4.2 ovan föreslagit att det ska införas krav på registrering av den som fritidsfiskar i vissa fall och att den som fritidsfiskar under vissa förutsättningar ska rapportera uppgifter om sina fångster. Enligt uppgift från Havs- och vattenmyndigheten kommer Sverige att använda det register som kommissionen utvecklar på unionsnivå (artikel 55.1) för den registrering som ska ske enligt artikel 55.3 i den ändrade kontrollförordningen. Registret (RecFishing) kommer enligt Havs- och vattenmyndigheten att tillhandahållas och förvaltas av EU, men Havs- och vattenmyndigheten kommer att vara ansvarig för att registret finns tillgängligt i Sverige och också ansvara för de uppgifter, inklusive personuppgifter, som registreras i systemet.

Skälen till utredningens förslag

Havs- och vattenmyndigheten föreslås i avsnitt 18.2.1 vara behörig myndighet i frågor om fiske och ansvarig myndighet i frågor om kontroll av bl.a. fritidsfiske. Myndigheten kommer såsom behörig myndighet att vara den myndighet som ansvarar för frågor kopplade till RecFishing i Sverige. Enligt utredningens uppfattning kommer medlemsstaten även att ansvara för uppgifterna i registret. I sammanhanget bör dock beaktas att formerna för registrering enligt artikel 55.3 ännu inte är beslutade inom EU.

Såsom behörig myndighet och i övrigt ansvarig myndighet i frågor om kontroll av bl.a. fritidsfiske bör Havs- och vattenmyndigheten vara den myndighet som ansvarar för register över fritidsfiskare. Myndigheten bör även vara den som tar emot anmälningar om registrering av fritidsfiskare och rapporteringar avseende fångster från fritidsfiske.

Bestämmelsen bedöms vara en grundläggande bestämmelse om registrering och rapportering och bör därför finnas i lag.

12.4.5 Hur personuppgifter om fritidsfiskare ska få användas

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om att personuppgifter som samlats in genom registrering av fritidsfiskare och rapportering av fångster från fritidsfiske, i enlighet med 6 kap. 2 § 2 b–d och 3 § 2 b–d fiskelagen ska få behandlas för följande ändamål.

1. Att kontrollera efterlevnaden av bestämmelserna om registrering av fritidsfiskare och rapportering av fångster från fritidsfiske i fiskelagen, de EU-förordningar som lagen kompletterar samt föreskrifter meddelade med stöd av lagen,
2. vetenskaplig forskning och vetenskaplig rådgivning samt framställning av statistik, och
3. att säkerställa att fritidsfisket är miljömässigt hållbart på lång sikt eller för att förvalta fritidsfisket i enlighet med syftet med fiskelagen.

Den föreslagna bestämmelsen är ny.

Bakgrunden till utredningens förslag

Utredningen har i avsnitt 12.4.1 och 12.4.2 redogjort för bedömningen att bestämmelserna om registrering av fritidsfiskare och rapportering av fångster för fritidsfiske behöver kompletteras med en nationell bestämmelse om för vilket ändamål de personuppgifter som samlas in får användas.

Skälen till utredningens förslag

Såsom framgår av avsnitt 12.4.1 innehåller den ändrade kontrollförordningen redan bestämmelser om för vilka ändamål personuppgifter som har samlats in enligt samma förordning får behandlas. Utredningen bedömer att detta innebär att personuppgifter som har samlats in vid tillämpning av artikel 55.2 eller 55.3 i den ändrade kontrollförordningen får användas för de ändamål som framgår av artikel 112 i samma förordning.

Även den nationella fiskelagstiftningen bör innehålla en bestämmelse om för vilka ändamål övriga insamlade personuppgifter får behandlas. Utredningen bedömer, mot bakgrund av syftet med de föreslagna registrerings- och rapporteringskraven, att följande ändamål bör tillåtas:

1. att kontrollera efterlevnaden av bestämmelserna om fritidsfiske i fiskelagen och föreskrifter meddelade med stöd av lagen,
2. vetenskaplig forskning och vetenskaplig rådgivning samt framställning av statistik, och
3. att säkerställa att fritidsfisket är miljömässigt hållbart på lång sikt eller för att förvalta fritidsfisket i enlighet med syftet med fiskelagen.

Utredningen bedömer att krav på insamling av data i enlighet med datainsamlingsförordningen omfattas av ändamålet i punkten 2 ovan: vetenskaplig forskning och vetenskaplig rådgivning samt framställning av statistik.

12.4.6 Direktåtkomst till register över fritidsfiskare

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om att Kustbevakningen och länsstyrelsen får medges direktåtkomst till ett sådant register över fritidsfiskare som avses i 6 kap. 5 § samma lag.

Bakgrunden till utredningens förslag

Såsom framgår i avsnitt 16.3 föreslås Havs- och vattenmyndigheten, Kustbevakningen och länsstyrelsen ansvara för kontroll av fritidsfiske.

Skälen till utredningens förslag

Kustbevakning och länsstyrelsen behöver enligt utredningens uppfattning ges direktåtkomst till register över fritidsfiskare som Havs- och vattenmyndighet ska föreslås ansvara för. Detta för att kunna genomföra kontroll av fritidsfiske enligt EU-bestämmelser och nationella bestämmelser.

12.5 Märkning av fångst

Bedömning: Havs- och vattenmyndighetens förslag om märkning av fångst och avgifter för fångstmärken bör utredas vidare.

12.5.1 Bakgrunden till utredningens förslag

Havs- och vattenmyndigheten har i sin rapport från år 2018 föreslagit att den ska ges möjlighet att meddela föreskrifter om dels skyldighet att märka fisk, dels avgifter när det gäller fångstmärken.

12.5.2 Skälen till utredningens förslag

Havs- och vattenmyndighetens rapport innehåller inte utförliga beskrivningar av hur ett system med fångstmärken skulle kunna vara utformat. Utredningen bedömer att frågan om märkning av fångst och avgifter för fångstmärken behöver utredas vidare. Det har inte funnits utrymme för utredningen att göra det inom ramen för utredningsuppdraget.

12.6 Märkning och utmärkning av redskap

Förslag: Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att märkning av fiskeredskap och fisksump som används vid fritidsfiske ska utföras så att fiskeredskapet eller fisksumpen kan identifieras och kopplas till den som använder eller äger redskapet eller fisksumpen. Enligt bestämmelsen ska det framgå av märkningen att användaren är fritidsfiskare och om användaren fiskar med fiskerätt. I bestämmelsen ska även upplysas om att det även finns bestämmelser om märkning i artikel 55.6 i den ändrade kontrollförordningen och i kommissionens tillhörande genomförandeakter.

Förordningen ska också innehålla en bestämmelse om att Havs- och vattenmyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om märkning av redskap och märkning av fisksump som används vid fritidsfiske. Av bestämmelsen ska även framgå att Kustbevakningen och länsstyrelsen ska ges tillfälle att yttra sig innan sådana föreskrifter meddelas.

Förordningen ska även innehålla en bestämmelse om att Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om utmärkning av fiskeredskap som används vid fritidsfiske. Av bestämmelsen ska också framgå att Transportstyrelsen, Kustbevakningen och länsstyrelsen ska ges tillfälle att yttra sig innan sådana föreskrifter meddelas.

Bestämmelsen som föreslås i det första stycket motsvarar i huvudsak nuvarande 2 kap. 14 § första stycket fiskeförordningen, men avser till skillnad från den nuvarande bestämmelsen inte redskap och fisksump som används av yrkesfiskare. I bestämmelsen finns vidare en avgränsning mot sådant fritidsfiske som omfattas av EU-bestämmelser om märkning av redskap.

Bestämmelserna i andra och tredje stycket motsvarar delvis nuvarande 2 kap. 14 § andra stycket och 15 § fiskeförordningen, men av bestämmelserna ska till skillnad från i dag också framgå att Kustbevakningen och länsstyrelsen ska ges tillfälle att yttra sig innan föreskrifter om märkning meddelas och att även Kustbevakningen, Transportstyrelsen och länsstyrelsen ska ges tillfälle att yttra sig innan föreskrifter om utmärkning meddelas.

12.6.1 Bakgrunden till utredningens förslag

I avsnitt 10.6.5 föreslås ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om hur fiskeredskap ska märkas ut samt hur fiskeredskap och fisksump ska märkas med innehavarens namn eller något annat igenkännings-tecken.

Såsom framgår i avsnitt 11.12 fastställs i nuvarande 2 kap. 14 § första stycket fiskeförordningen att märkning av redskap som används vid fiske och märkning av fisksump ska utföras så att det framgår av märkningen vem som använder redskapet eller sumpen, om användaren av redskapet är yrkesfiskare eller fritidsfiskare och om användaren fiskar med enskild fiskerätt. Utredningen har i avsnitt 11.12 redogjort för de nuvarande bemyndigandena i 2 kap. 14 § andra stycket och 15 § fiskeförordningen.

Av artikel 55.6 b) i den ändrade kontrollförordningen framgår att kommissionen genom genomförandeakter får fastställa närmare bestämmelser om märkningen av redskap som används för fritidsfiske, förutom handredskap, på ett enkelt och proportionerligt sätt. Kommissionen beslutade den 12 februari 2025 om en genomförandeförordning med bestämmelser om bl.a. märkning av passiva redskap som används för fritidsfiske. Med passiva redskap avses enligt förordningen redskap som används vid fritidsfiske och som inte är handredskap, i enlighet med tredje, fjärde och femte raderna i bilaga I till samma förordning.⁴⁷

12.6.2 Skälen till utredningens förslag

Såsom framgår av författningsförslaget i kap. 1 och avsnitt 11.12 föreslår utredningen att bestämmelserna om märkning och utmärkning av redskap som används vid yrkesmässigt fiske respektive fritidsfiske ska placeras i olika kapitel i den moderniserade fiskeförordningen. Den föreslagna bestämmelsen om hur märkning av redskap som används vid fritidsfiske ska utföras bör mot den bakgrunden inte avse märkning av redskap som används av yrkesfiskare. För att undvika dubbelreglering i förhållande till bestämmelserna i den änd-

⁴⁷ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2025/274 av den 12 februari 2025 om närmare bestämmelser för tillämpningen av artikel 55 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009 om kontroll av fritidsfiske.

rade kontrollförordningen och nuvarande samt kommande bestämmelser från kommissionen om märkning, bör det vidare tydliggöras i bestämmelsen att det även finns bestämmelser om märkning i artikel 55.6 i den ändrade kontrollförordningen och kommissionens tillhörande genomförandeakter.

Utredningen föreslår vidare att de nuvarande bemyndigandena i 2 kap. 14 § andra stycket och 15 § fiskeförordningen, till den del de avser märkning av redskap som används vid fritidsfiske, även ska återges i den moderniserade fiskeförordningens kapitel med särskilda bestämmelser om fritidsfiske. Vi bedömer på samma sätt som när det gäller de föreslagna bestämmelserna om märkning av yrkesfiske-redskap, att Kustbevakningen och länsstyrelsen bör ges möjlighet att yttra sig innan Havs- och vattenmyndigheten beslutar om föreskrifter om märkning av fritidsfiskeredskap, samt att Kustbevakningen, Transportstyrelsen och länsstyrelsen bör ges möjlighet att yttra sig innan Havs- och vattenmyndigheten beslutar om föreskrifter om utmärkning av sådana redskap.

Utredningen noterar även i detta sammanhang att det finns bestämmelser om märkning av redskap i artikel 55 i den ändrade kontrollförordningen och kommissionens genomförandeförordning som beslutades i februari 2025.

13 Förslag och bedömningar om bestämmelser som specifikt rör Torneälvens fiskeområde

13.1 Inledning

I kapitlet beskrivs utredningens närmare bedömningar och överväganden avseende utformningen av förslaget till en moderniserad fiskelagstiftning i fråga om bestämmelser som specifikt rör Torneälvens fiskeområde. Såsom vi har redogjort för i avsnitt 8.3.2 föreslår utredningen att dessa bestämmelser ska samlas i egna kapitel i den moderniserade fiskelagen respektive den moderniserade fiskeförordningen.

13.2 Bakgrund och nuvarande reglering

13.2.1 Inledning

Av lagen (2010:897) om gränsälvsoverenskommelse mellan Sverige och Finland framgår att överenskommelsen ska gälla som svensk lag, förutom vad avser artiklarna 23–26 och 29, samt fiskestadgan för Torneälvens fiskeområde. De angivna artiklarna och fiskestadga infördes i fiskelagen respektive fiskeförordningen år 2010 i syfte att åstadkomma en enhetlig och överskådlig reglering i frågor som rör fisket.¹

¹ Ändringarna behandlas i prop. 2009/10:212, s. 67 och 70. Närmare beskrivning av bestämmelserna finns i avsnitt 6.10.1 ovan.

13.2.2 Regleringen i fiskelagen

I fiskelagen finns bestämmelserna som specifikt rör Torneälvens fiskeområde inte samlade. Definitioner av begreppen *Torneälvens fiskeområde*, *älvområdet* och *havsområdet* finns i 3 § fiskelagen, samtidigt som 6 § tydliggör hur olika begrepp som rör redskap ska tolkas inom fiskeområdet. Lagen innehåller vidare särskilda bestämmelser om fiskådra och fredningszoner inom området² samt särskilda bestämmelser som rör möjligheten att meddela föreskrifter för fiskevården och fiskets bedrivande.³ Vidare finns särskilda bestämmelser om övervakning av fisket i Torneälvens fiskeområde,⁴ vilket vi kommer att återkomma till i avsnitt 16.3.11. Lagen innehåller också en straffbestämmelse som särskilt rör fisket i Torneälvens fiskeområde,⁵ vilket vi återkommer till i avsnitt 17.9.5.

13.2.3 Regleringen i fiskeförordningen

I fiskeförordningen finns bestämmelserna som specifikt rör Torneälvens fiskeområde samlade i ett eget kapitel (2 a kap.). Kopplat till förordningens bestämmelser om Torneälvens fiskeområde finns också två bilagor (bilaga 2 och 3), som innehåller koordinater avseende fredningszoner inom området respektive fångstplatser. Kapitel med särskilda föreskrifter om fisket i Torneälvens fiskeområde innehåller bestämmelser om bl.a.

- fredningszoner,
- tillåtna fångstredskap,
- förbjudna redskap och fiskemetoder,
- fiskeredskapens konstruktion och placering,
- märkning av redskap,
- maskstorlek,
- fiskesäsongen och fredningstiderna,
- minimimått och återutsättning av fisk,

² Sådana bestämmelser finns i 18 och 18 a §§ fiskelagen.

³ Sådan reglering finns i 19 § fiskelagen.

⁴ Sådan reglering finns i 34 § fiskelagen.

⁵ Sådan reglering finns i 37 § fiskelagen.

- fiskekvot,
- användning av båt vid fiske med drag,
- fisketillstånd, och
- fiskeuppvisningar och fisketävlingar.

13.3 Bestämmelserna i fiskelagen som särskilt rör fiske och fiskevård i Torneälvens fiskeområde ska i princip föras över till den moderniserade fiskelagen

Förslag: Fiskelagens bestämmelser som särskilt rör fiske och fiskevård i Torneälvens fiskeområde ska i princip föras över oförändrade till den moderniserade fiskelagen. I bestämmelserna ska det endast göras mindre språkliga och redaktionella ändringar.

13.3.1 Skälen till utredningens förslag

Med anledning av att bestämmelserna som rör fiske och fiskevård i Torneälvens fiskeområde har kopplingar till gränsälvsoverenskommelsen mellan Sverige och Finland bör någon materiell ändring inte göras av bestämmelserna. Bestämmelserna bör därför föras över från fiskelagen och placeras i den moderniserade fiskelagens kapitel med särskilda bestämmelser om fiske och fiskevård i Torneälvens fiskeområde. I bestämmelserna ska det endast göras mindre språkliga och redaktionella ändringar.

13.4 Fiskeförordningens bestämmelser om fiske i Torneälvens fiskeområde ska i princip föras över oförändrade till den moderniserade fiskeförordningen

Förslag: Fiskeförordningens bestämmelser som särskilt rör fiske och fiskevård i Torneälvens fiskeområde ska i princip föras över oförändrade till den moderniserade fiskeförordningen. Endast de tidsbegränsade bestämmelserna som är relevanta för tidsperioden efter den 10 januari 2026 ska dock föras över. Regleringen ska också anpassas till bestämmelserna i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. I bestämmelserna ska det i övrigt endast göras mindre språkliga och redaktionella ändringar.

13.4.1 Skälen till utredningens förslag

Bestämmelserna som rör fiske och fiskevård i Torneälvens fiskeområde och som finns i 2 a kap. fiskeförordningen har, såsom nämnts ovan, också kopplingar till gränsöverskridande överenskommelsen mellan Sverige och Finland. Även dessa bestämmelser bör därför i princip oförändrade föras över från fiskeförordningen till kapitlet med särskilda bestämmelser om fiske och fiskevård i Torneälvens fiskeområde i den moderniserade fiskeförordningen. I kapitlet finns flera tidsbegränsade bestämmelser. Mot bakgrund av att utredningen föreslår att den moderniserade fiskelagstiftningen ska träda i kraft den 10 januari 2026, se avsnitt 19.1, föreslår utredningen att endast de tidsbegränsade bestämmelserna som är relevanta efter den tidpunkten ska föras över till den moderniserade fiskeförordningen.

Eftersom det finns ett förbud mot att i nationell rätt dubbelreglera sådant som regleras i EU:s förordningar, behöver bestämmelserna om fiskeredskap och fiskemetoder anpassas till EU:s reglering inom området.⁶ I bestämmelserna bör det i övrigt endast göras mindre språkliga och redaktionella ändringar.

⁶ Utredningen noterar i sammanhanget att det finns bestämmelser om förbjudna fiskeredskap och fiskemetoder i den tekniska förordningen och uppfattar att dessa gäller inom vissa delar av Torneälvens fiskeområde.

14 Förslag och bedömningar om fiskevård, naturvård och utsättning

14.1 Inledning

I kapitlet beskrivs utredningens närmare bedömningar och överväganden avseende utformningen av förslaget till en moderniserad fiskelagstiftning i fråga om bestämmelser som rör fiskevård, naturvård samt utsättning och flyttning av fisk, vattenlevande kräddjur och vattenlevande blöddjur. Redogörelserna i underavsnitten följer i huvudsak systematiken i författningsförslaget.¹ Eftersom föreskrifter av fiskevårdsskäl och naturvårdsskäl har starka kopplingar till varandra, har vi valt att ha en gemensam bakgrund kopplat till dessa bestämmelser. En allmän beskrivning av hur fiskevården har utvecklats finns i avsnitt 3.4.

14.2 Bakgrund och nuvarande reglering avseende fiskevård och naturvård

14.2.1 Relevant reglering i EU-rätten

Såsom vi har beskrivit i tidigare avsnitt, bl.a. 8.2.1, behöver Sverige bemyndigande från EU för att lagstifta i frågor som rör *bevarandet av havets biologiska resurser inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken*. Sådana bemyndiganden finns bl.a. i grundförordningen, vilket vi har berört närmare i avsnitt 10.4.2. Bestämmelser om bevarandeåtgärder finns också i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, vilket vi i korthet kommer att gå in på nedan. Bestäm-

¹ Strukturen i lagen har beskrivits i avsnitt 8.3.2.

melser om fiskevård i den svenska rätten innefattar bl.a. bestämmelser om kräftpest som rör signalkräfter, vilka är klassade som en invasiv främmande art, varför EU:s reglering i fråga om invasiva främmande arter även är av intresse. Vi kommer i korthet att gå in på även den regleringen.

Reglering i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken om bevarandeåtgärder

I tekniska förordningen finns bl.a. bestämmelser om förbjudna fiskeredskap och fiskemetoder, allmänna bestämmelser om redskap och villkor för deras användning, skydd av arter och livsmiljöer vilket innefattar bestämmelser om förbjudna fisk- och skaldjursarter och fångster av marina däggdjur, havsfåglar och marina reptiler. Vissa av bestämmelserna ska tillämpas även på fritidsfisket.² Här är värt att notera att den tekniska förordningens geografiska tillämpningsområde inte sammanfaller med det geografiska tillämpningsområdet för den moderniserade fiskelagstiftningen. Den tekniska förordningen omfattar t.ex. inte sötvattensområden.

Reglering i EU:s förordning om invasiva främmande arter

Inom EU finns särskild reglering om vissa främmande arter. En främmande art är en art som introduceras, dvs. förflyttas, till ett område utanför dess naturliga utbredningsområde till följd av mänsklig aktivitet. En främmande art, djur eller växt, som snabbt sprider sig i en ny miljö kan komma att ses som en invasiv främmande art. Att en art klassas som en invasiv främmande art innebär att dess introduktion eller spridning har konstaterats hota eller negativt inverka på biologisk mångfald och relaterade ekosystemtjänster.³ Hoten eller den negativa inverkan kan dock se olika ut. Invasiva främmande arter kan t.ex. orsaka allvarliga konsekvenser för inhemska arter och för ekosystemens struktur och funktion genom ändringar i fråga om livsmiljöer, sjukdomsspridning och utträngning av inhemska arter på deras ut-

² Se art. 7–12 i den tekniska förordningen.

³ Med ekosystemtjänster avses produkter eller tjänster som organismerna i naturens ekosystem tillhandahåller och som bidrar till människans välfärd och livskvalitet.

bredningsområde m.m. Invasiva främmande arter kan också ha stora negativa effekter på människors hälsa eller ekonomin.⁴

Risker och problem som är kopplade till invasiva främmande arter är gränsöverskridande. Det har därför ansetts viktigt att inom EU införa en gemensam reglering avseende invasiva främmande arter.⁵ Den 1 januari 2015 trädde Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter i kraft. EU-förordningen innehåller bestämmelser för att förebygga, minimera och mildra invasiva arters negativa effekter på biologisk mångfald⁶ inom unionen. Kopplat till lagstiftningen finns en unionsförteckning där invasiva främmande arter av unionsbetydelse listas. Dessa arter omfattas av bl.a. följande förbud:

- förbud mot att sälja,
- importera,
- transportera,
- släppa ut i naturen, och
- hålla levande exemplar.⁷

EU-förordningen är enligt huvudregeln tillämplig på alla invasiva arter.⁸

EU-förordningen utgör en minimireglering. Medlemsstaterna kan därför ha strängare reglering i syfte att förhindra introduktion, etablering och spridning av invasiva främmande arter.⁹ I Sverige finns bestämmelser om invasiva främmande arter både i miljöbalken och i förordningen (2018:1939) om invasiva främmande arter. Havs- och vattenmyndigheten är ansvarig myndighet i fråga om arter som lever i vatten.¹⁰

⁴ Prop. 2017/18:211 s. 11 f.

⁵ Prop. 2017/18:211 s. 11 f.

⁶ Med biologisk mångfald avses variationsrikedomen bland levande organismer av alla ursprung, inklusive landbaserade, marina och andra akvatiska ekosystem och de ekologiska komplex i vilka de ingår, vilket innefattar mångfald inom arter, mellan arter och av ekosystem, se artikel 3.5 i förordning (EU) nr 1143/2014.

⁷ Artikel 7 i förordning (EU) nr 1143/2014.

⁸ Artikel 2.1 förordning (EU) nr 1143/2014.

⁹ Se artikel 23 i förordning (EU) nr 1143/2014. Åtgärderna ska enligt artikeln vara förenliga med EUF-fördraget och anmälas till kommissionen.

¹⁰ 3 § förordningen om invasiva främmande arter.

För fiskelagstiftningens del är det relevant att bl.a. signalkräfta finns listad i EU:s förteckning över invasiva främmande arter.

14.2.2 Bestämmelser om fiskevård

Bestämmelser om fiskevård har funnits i fiskelagstiftningen under lång tid. I 1950 års lag om rätt till fiske fanns ett allmänt bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde att meddela föreskrifter för fiskets vård. Enligt den dåvarande fiskeförordningen var det möjligt för både Fiskeriverket och länsstyrelserna att meddela föreskrifter för fiskevården. Vid framtagandet av fiskelagen bedömdes Fiskeriverkets och länsstyrelsernas föreskrifter i fiskevårdsfrågor utgöra ett svåröverskådligt regelverk. I syfte att för enkla regelverket preciserades bemyndigandet att meddela föreskrifter för fiskevården i fiskelagen och ansvaret att meddela sådana föreskrifter samlades till Fiskeriverket.

Regleringen i fiskelagen

Såsom nämnts tidigare innehåller den nuvarande 19 § fiskelagen reglering om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter för *fiskevården* och *fiskets be- drivande* 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.¹¹

Av fiskelagen framgår vidare att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer också får meddela 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.¹²

¹¹ Detta framgår av 19 § fiskelagen, notera att uppräkningsen i texten inte är uttömmande.

¹² Se 19 § andra stycket fiskelagen.

Regleringen i fiskeförordningen

Den ovan nämnda regleringen i fiskelagen kompletteras av flera bestämmelser i fiskeförordningen, vilka vi redogör för nedan. I vissa fall kompletteras dessa i sin tur av bestämmelser i myndighetsföreskrifter.

2 kap. 5 § fiskeförordningen

Enligt paragrafen är det förbjudet att fiska mal, flodpärlmussla och sådana arter av fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur som i bilaga 1 till artskyddsförordningen (2007:845) har markerats med N.

2 kap. 6 § fiskeförordningen

Enligt paragrafen får fiske inte bedrivas med gift, sprängämnen eller andra bedövande eller dödande ämnen, elektrisk ström, skjutvapen eller sådana redskap som fisken kan spetsas med. Fiske med ålsax, vars tänder är högst sex millimeter, är dock tillåtet. Huggkrok får användas för att bärga fisk som har fångats med andra redskap.

Vidare framgår att hummer eller krabba inte får fångas vid dykning.

Det framgår också att i fråga om sådana arter av fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur som i bilaga 1 till artskyddsförordningen (2007:845) har markerats med N eller F är det förbjudet att för fiske använda medel eller metoder som inte är selektiva, och som lokalt kan medföra att populationen av arten försvinner eller utsätts för en allvarlig störning.

2 kap. 7 § fiskeförordningen

Av paragrafens första stycke framgår att Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter för fiskevården och fiskets bedrivande som förbjuder eller begränsar fisket med avseende på

- vilken fisk som får fångas,
- användningen av fiskefartyg, fiskemetoder eller fiskeredskap, och
- fiske inom vissa områden eller för vissa ändamål.

Enligt paragrafens andra stycke får sådana föreskrifter, i fråga om fiske i andra vatten än havet och vattnen längs kusterna och Väner, Vättern, Mälaren och Hjälmaren samt Storsjön i Jämtland till första definitiva vandringshindret, endast meddelas för att skydda särskilt hotade arter eller stammar av nationellt intresse. I de sistnämnda vattnen får det i första hand anses vara fiskerättsinnehavarna som ansvarar för fiskevården.

Havs- och vattenmyndigheten får enligt regleringen i paragrafens fjärde stycke också meddela föreskrifter för fiskevården och fiskets bedrivande som avser skyldighet att ta ombord och föra i land fisk som har fångats, förbud mot att behålla fisk som fångats, bearbeta fisk ombord, förvara fisk i sump eller omlasta, föra i land, föra in i landet eller saluhålla fisk.

Något om myndighetsföreskrifter som meddelats med stöd av 2 kap. 7 § fiskeförordningen¹³

Utredningen kan konstatera att det finns ett stort antal bestämmelser i myndighetsföreskrifter som har utfärdats med stöd av bemyndigandena i 2 kap. 7 § fiskeförordningen. Här kan särskilt nämnas bestämmelser i Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:36) om fiske i Skagerrak, Kattegatt och Östersjön, som bl.a. innehåller bestämmelser om ytterligare arter som det är förbjudet att fiska utöver de arter som räknas upp i fiskeförordningen och som vi har redogjort för ovan, fredningstider under vilka det inom vissa angivna områden inte är tillåtet att fiska vissa arter, otillåtna fiskemetoder vilket bl.a. omfattar bestämmelser om hur fiskeredskap ska vara utformade¹⁴, minimimått och övriga fångstbegränsningar samt återutsättnings-skyldighet.

Utöver de ovan nämnda föreskrifterna kan Fiskeriverkets föreskrifter (2004:37) om fiske i sötvattensområden nämnas. Även i

¹³ Föreskrifterna beskrivs närmare i avsnitt 6.8.1.

¹⁴ Här kan särskilt nämnas bestämmelser om maskstorlek i passiva nätredskap, se 3 kap. 15 § FIFS 2004:36.

dess föreskrifter finns bestämmelser om ytterligare arter som det är förbjudet att fiska, utöver de arter som räknas upp i fiskeförordningen och som vi har redogjort för ovan, fredningstider under vilka det inom vissa angivna områden inte är tillåtet att fiska vissa arter, otillåtna fiskemetoder vilket bl.a. omfattar bestämmelser om hur fiskeredskap ska vara utformade, minimimått samt återutsättnings-skyldighet.

Utredningen kan vidare notera att Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2014:19) om licens och tillstånd för yrkesmässigt fiske i havet har utfärdats med stöd av bl.a. 2 kap. 7 § fiskeförordningen. Dessa föreskrifter innehåller bl.a. bestämmelser om att det i vissa områden krävs tillstånd för användning av vissa redskap eller fiske efter vissa arter.¹⁵ Även Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område har utfärdats med stöd av bl.a. 2 kap. 7 § fiskeförordningen och utredningen noterar att dessa föreskrifter bl.a. innehåller bestämmelser om fångstbegränsningar¹⁶. Slutligen kan nämnas att Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2017:8) om fiskefartygs tillträde till hamnar meddelats med stöd av bl.a. 2 kap. 7 § fiskeförordningen. I föreskrifterna finns bl.a. bestämmelser om användning av fiskefartyg.

2 kap. 8 § fiskeförordningen

Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om att kräftfiske på allmänt vatten i Väneren, Vättern, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland får bedrivas endast efter tillstånd av myndigheten eller av länsstyrelsen. Tillstånd ska i första hand lämnas den som ägnar sig åt yrkesmässigt fiske.

Utredningen kan notera att Mälaren inte nämns i uppräknningen, till skillnad från andra bestämmelser som rör fiskevård. I Mälaren finns inget allmänt vatten och någon frifiskerätt att fiska efter kräftor finns inte heller enligt bestämmelserna i bilagan till fiskelagen. Även här får det anses framgå att fiskerättsinnehavaren ansvarar för fiskevård i det område som fiskerätten gäller inom. Skrivningen om att tillstånd i första hand ska lämnas den som ägnar sig åt yrkesmässigt

¹⁵ Här kan särskilt kraven i 5 kap. 1 § och 6 kap. 1 § HVMFS 2014:19 nämnas.

¹⁶ Se särskilt fångstbegränsningar i Skagerrak och Kattegatt som regleras i 14 kap. 5 § FIFS 2004:25.

fiske uppfattas ha ett oklart stöd i de nuvarande bemyndigandena i fiskelagen.

2 kap. 9 § fiskeförordningen

Enligt paragrafen framgår att det är förbjudet

1. att utan föregående desinfektering använda redskap för kräftfiske i ett vatten om redskapet tidigare använts för fiske i ett annat vatten,
2. att förvara eller kasta kräftor eller delar av kräftor i annat vatten än det där de fångats, och
3. att i ett vatten rengöra eller kasta emballage i vilket kräftor från ett annat vatten har förvarats.

Även 2 kap. 10 och 11 §§ fiskeförordningen innehåller bestämmelser som rör kräftpest. Av förarbetena till fiskelagen framgår att det bedömdes vara av vikt att föreskrifter om bekämpning av kräftpest fördes ut till allmän kännedom. Med anledning av det togs bestämmelser om kräftpest in i fiskeförordningen och inte i myndighetsföreskrifter.¹⁷

2 kap. 10 och 11 §§ fiskeförordningen

Av 2 kap. 10 § fiskeförordningen framgår att länsstyrelsen, för att hindra spridningen av kräftpest, får besluta att ett visst område ska anses kräftpestsmittat eller vara skyddsområde för flodkräfta. Ett beslut om skyddsområde ska vara grundat på en förvaltningsplan för flodkräfta som länsstyrelsen upprättat och Havs- och vattenmyndigheten godkänt.

Av 2 kap. 11 § fiskeförordningen framgår att inom ett område som har förklarats kräftpestsmittat är det förbjudet att

1. fånga kräftor,
2. saluhålla, sälja, köpa eller transportera okokta kräftor,
3. använda fisk som betesfisk i ett annat vatten än det där den fångats.

¹⁷ Prop. 1992/93:232 s. 44.

Av paragrafens andra stycke framgår vidare att fiskeredskap, båtar, maskiner eller andra föremål som har använts i ett vatten inom ett område som har förklarats kräftpestsmittat inte får transporteras till någon annan sjö eller något annat vattendrag inom området eller föras ut ur området utan föregående desinfektering.

Av paragrafens tredje stycke framgår att inom ett område som har förklarats utgöra skyddsområde är det förbjudet att

1. saluhålla, sälja, köpa eller transportera okokta kräftor som inte härrör från området,
2. använda fisk som betesfisk i ett annat vatten än det där den fångats,
3. utan föregående desinfektering använda fiskeredskap, båtar, maskiner eller andra föremål som har använts i vatten utanför området,
4. utplantera signalkräfta.

Länsstyrelsen får föreskriva sådana undantag från bestämmelserna i första till tredje styckena som inte ökar risken för smittspridning eller som behövs av vetenskapliga skäl.

Utredningen kan beträffande regleringen i 2 kap. 10 och 11 §§ fiskeförordningen notera att det finns bestämmelser om förbud mot att saluhålla, *sälja, köpa* eller *transportera* okokta kräftor. Bemyndigandet i 19 § andra stycket fiskelagen innehåller dock endast skrivningar om att det är möjligt att meddela 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.

Särskilt om begreppen fiskevård, särskilt hotade arter och stammar av nationellt intresse

Vad som avses med begreppet *fiskevård* finns inte närmare definierat i fiskelagen. Begreppet förekommer dock även i lagen om fiskevårdsområden. Där definieras begreppet som åtgärder till skydd och stöd för fisk samt vattenlevande blöt- och kräftdjur.¹⁸ Inte heller finns det, enligt vad utredningen känner till, några närmare defini-

¹⁸ 1 § andra stycket lagen om fiskevårdsområden.

tioner av begreppen *särskilt hotade arter* eller *stammar av nationellt intresse* som förekommer i 2 kap. 7 § fiskeförordningen. Enligt uppgifter från Havs- och vattenmyndigheten har begreppet ”särskilt hotade arter” kopplingar till regleringen i artskyddslagstiftningen. Enligt myndigheten har begreppet ”stammar av nationellt intresse” kopplingar till olika öringsstammar, och begreppet har använts i samband med att riksintressen för friluftsliv har pekats ut.

En jämförelse kan i detta sammanhang göras med regleringen i jaktlagstiftningen, där det med fiskevården närbesläktade begreppet *viltvård* förekommer. Jaktlagen innehåller flera bestämmelser som rör viltvård. Av 4 § jaktlagen framgår att viltet ska vårdas i syfte att bevara de viltarter som tillhör landets viltbestånd och de fågelarter som tillfälligt förekommer naturligt i landet, och främja en med hänsyn till allmänna och enskilda intressen lämplig utveckling av viltstammarna. Av paragrafen framgår vidare att det i viltvården ingår att genom särskilda åtgärder sörja för att viltet får skydd och stöd och att anpassa jakten efter tillgången på vilt. För att åtgärderna utförs och anpassningen sker svarar markägaren och jakträttshavaren.¹⁹

Dispenser och föreskrifter om undantag från bestämmelserna om fiskevård

I fiskeförordningen finns vidare ett flertal bestämmelser om undantag från förordningens fiskevårdsbestämmelser.

Undantag från bestämmelserna om förbjudna arter och förbjudna fiskeredskap och fiskemetoder

Av 2 kap. 21 § fiskeförordningen framgår att Länsstyrelsen får besluta om undantag från 2 kap. 5 § om vilka arter som är förbjudna att fiska och 2 kap. 6 § om vilka fiskeredskap och fiskemetoder som är förbjudna, om det finns vetenskapliga eller andra särskilda skäl för det. Vidare framgår det att Havs- och vattenmyndigheten också får meddela sådana undantag om prövningen även avser undantag från

¹⁹ Här kan tilläggas att allt vilt, dvs. vilda däggdjur och fåglar, är fredat och får jagas endast om detta följer av jaktlagen, jaktförordningen eller av föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av dessa.

bestämmelserna om redskapsbegränsning i 9 a § första stycket fiskelagen.

Undantag för fiske som bedrivs på uppdrag av Havs- och vattenmyndigheten

Havs- och vattenmyndigheten får vidare meddela undantag från regleringen om förbjudna arter i 2 kap. 5 §, regleringen om förbjudna fiskeredskap och fiskemetoder i 2 kap. 6 § och regleringen om förbud i ett kräftpestsmittat område i 2 kap. 11 § första och andra styckena, om fisket bedrivs på uppdrag av myndigheten.

Särskild reglering i fråga om undantag som rör arter som listas i bilagan till artskyddsförordningen

Av fiskeförordningen framgår vidare att i fråga om sådana arter av fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur som i bilaga 1 till artskyddsförordningen (2007:845) har markerats med N, får undantag från bestämmelserna i 5 § fiskeförordningen föreskrivas eller medges endast om de förutsättningar som anges i 14 § artskyddsförordningen är uppfyllda.

Det framgår även att i fråga om sådana arter av fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur som i bilaga 1 till artskyddsförordningen har markerats med N eller F, får undantag från bestämmelserna i 6 § fiskeförordningen föreskrivas eller medges endast om de förutsättningar som anges i 14 § artskyddsförordningen är uppfyllda.

Tillstånd till fiske av vetenskapliga skäl

Av samma paragraf som reglerar möjligheten till dispens från förbuden som nämnts i de närmast föregående avsnitten framgår att Havs- och vattenmyndigheten prövar frågor om tillstånd till fiske av vetenskapliga skäl enligt EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Utredningen noterar i sammanhanget att artikel 25 i den tekniska förordningen innehåller reglering om att de tekniska åtgärder som

föreskrivs i förordningen, som bl.a. avser förbjudna fiskemetoder och redskap enligt vad vi har beskrivit i avsnitt 14.2.1 ovan, inte ska gälla för fiskeinsatser som utförs för vetenskapliga undersökningar under förutsättning att vissa villkor är uppfyllda. Ett av dessa villkor är att fiskeinsatserna ska utföras med tillstånd från och under överinseende av flaggmedlemsstaten.

14.2.3 Bestämmelser om naturvård

Såsom redogjorts för ovan innehåller fiskelagstiftningen bestämmelser som gör det möjligt att i stor utsträckning införa restriktioner mot fisket i syfte att skydda fiskar, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur av fiskevårdsskäl. Om syftet med en restriktion mot fisket däremot är naturskydd, t.ex. om åtgärden införs för att skydda det ekosystem som den aktuella organismen är en del av, är möjligheterna att införa restriktioner inom ramen för fiskelagstiftningen betydligt mer begränsade. Möjligheten att meddela föreskrifter om naturvårdshänsyn var ny när fiskelagen trädde i kraft år 1994. Den paragraf som då infördes i 20 § fiskelagen innehöll följande reglering:

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilken hänsyn som vid fiske skall tas till naturvårdens intressen. Föreskrifterna får dock inte vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras.

Av förarbetena till fiskelagen framgår att avsikten med införandet av bestämmelsen var att inom ramen för fiskelagstiftningen skapa möjligheter att skydda känslig natur och att harmoniera bestämmelserna på området med övrig lagstiftning för areella näringar.²⁰ Av förarbetena framgår även att om det fanns skäl att i beståndsbevarande syfte allmänt inskränka fisket på en plats, borde det ske med stöd av föreskrifter för fiskevården eller med stöd av den då gällande naturvårdslagen,²¹ och alltså inte med stöd av fiskelagens paragraf om naturvårdshänsyn.

Naturvårdslagen var en av de lagar som upphävdes vid miljöbalkens införande i slutet av 1990-talet. Uttalanden om regleringen

²⁰ Skogsvårdslagen (1979:429), lagen (1979:425) om skötsel av jordbruksmark och rennärlingslagen (1971:437) nämndes som exempel på andra lagar med sådana regleringar.

²¹ Uttalanden om bestämmelsen finns i prop. 1992/93:232 s. 45 och 68.

i 20 § fiskelagen finns i förarbeten även från tiden efter miljöbalkens införande. I dessa förarbeten uttalas att syftet med begränsningsregeln i paragrafen var att markera att föreskrifterna inte får innebära sådana inskränkningar i fisket att utövarna blir berättigade till ersättning. Systematiken innebär att ersättningsgrundande ingrepp som görs av naturvårdsskäl regleras i miljölagstiftningen och inte i sektorslagarna.²² Utredningen noterar i sammanhanget att begreppet naturvård, som alltså infördes i fiskelagen under tiden naturvårdslagen (1964:822) var gällande, inte förekommer i miljöbalken.

Sedan utredningen inledde sitt arbete har det gjorts flera ändringar i regleringen om naturvårdshänsyn vid fiske. I fiskelagen finns numera följande paragrafer om naturvårdshänsyn vid fiske:

20 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilken hänsyn som ska tas till naturvårdens intressen vid fiske.

Föreskrifterna får inte vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras.
Andra stycket gäller inte

1. föreskrifter som behövs för att förhindra att fiske i havet medför
a) en försämring av den livsmiljö eller de livsmiljöer som avses att skyddas i ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken, eller

b) att den art eller de arter som avses att skyddas i ett sådant naturområde utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området av arten eller arterna, och

2. föreskrifter om förbud mot fiske med redskap som släpas i botten i områden i havet som

a) har förklarats som nationalpark enligt 7 kap. 2 § miljöbalken,

b) har förklarats som naturreservat enligt 7 kap. 4 § miljöbalken,

c) utgör ett biotopskyddsområde enligt sådana föreskrifter eller beslut som avses i 7 kap. 11 § miljöbalken, eller

d) har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken.

20 a §

Bestämmelser om rätt till ersättning på grund av beslut om föreskrifter som avses i 20 § tredje stycket 1 finns i 31 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken.

20 b §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att det i ärenden enligt denna lag ska finnas en analys av vilken inverkan fiskemetoder och utsättande av fiskarter har på miljön.

²² Prop. 2002/03:41 s. 14.

Föreskrifterna får innebära att en sådan analys ska göras av den som avser att använda fiskemetoder eller sätta ut fiskarter.

Även bestämmelserna om naturvårdshänsyn i fiskeförordningen har ändrats. Numera finns följande bestämmelser under rubriken ”Hänsyn till naturvården” i fiskeförordningen:

2 kap. 12 §

Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om vilken hänsyn som ska tas till naturvårdens intressen vid fiske.

Innan Havs- och vattenmyndigheten meddelar föreskrifter som kan leda till ersättning eller inlösen enligt 31 kap. miljöbalken ska myndigheten samråda med Naturvårdsverket och med den länsstyrelse som ska söka träffa uppgörelse med sakägare enligt 34 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

2 kap. 12 a §

I ärenden enligt fiskelagen (1993:787) får Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen besluta att det ska göras en analys av vilken inverkan en fiskemetod eller utsättning av en fiskart har på miljön. Naturvårdsverket ska ges tillfälle att yttra sig över en sådan analys. Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen får besluta att den som ska använda fiskemetoden eller sätta ut fiskarten ska göra och bekosta analysen. När en analys görs av någon av myndigheterna, får denna besluta att den som ska använda den nya metoden eller sätta ut fisken ska betala en avgift som helt eller delvis motsvarar kostnaderna för analysen. Vid bedömningen av om den enskilde ska svara för kostnaderna för analysen ska hänsyn tas till omfattningen av dennes verksamhet.

2 kap. 13 §

I 16 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. finns det bestämmelser om myndigheters skyldighet att vidta åtgärder för att skydda de områden som har förtecknats enligt 15 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m.

Av 2 § förordningen (1992:1226) om Sveriges ekonomiska zon framgår att i fråga om sådana särskilda skyddade områden som avses i 7 kap. 27 § första stycket 1 och 2 miljöbalken ska bestämmelserna i 16 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. tillämpas även i Sveriges ekonomiska zon.

2 kap. 13 a §

I 19 § förordningen (1998:1252) om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. finns det bestämmelser om att myndigheter som meddelar beslut som kan påverka miljön i ett naturområde som avses i 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken särskilt ska bevaka att en gynnsam bevarandestatus upprätthålls för de livsmiljöer och arter som behöver skyddas i området.

Av 2 § förordningen (1992:1226) om Sveriges ekonomiska zon framgår att i fråga om sådana särskilda skyddade områden som avses i 7 kap. 27 § första stycket 1 och 2 miljöbalken ska bestämmelserna i 19 § förordningen om områdesskydd enligt miljöbalken m.m. tillämpas även i Sveriges ekonomiska zon.

Ändringar har också gjorts i miljöbalkens bestämmelser om ersättning vid ingripanden av det allmänna.

Såsom en bakgrund till de ändringar som har gjorts kan nämnas att ändringarna har sin grund i arbetet som Utredningen om reglering av fiske i marina skyddade områden²³ genomfört. Under remissförfarandet framförde flera remissinstanser att undantagen från begränsningsregeln borde utökas ytterligare. I förarbetena till ändringarna framgår att regeringen dock bedömde att den frågan behövde utredas närmare innan det kunde bli aktuellt att föreslå ytterligare undantag från, eller ett borttagande av, begränsningsregeln i 20 § fiskelagen.²⁴

Nuvarande reglering om egendomsskydd

I artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till EKMR anges att varje fysisk eller juridisk person ska ha rätt till respekt för sin egendom och att ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser.²⁵ En stat har dock rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse. Av praxis från Europadomstolen framgår att en inskränkning i egendomsskyddet inte får innebära att en orimligt stor börda läggs på den enskilde, vilket kan motverkas genom en ersättningsrätt.²⁶ EKMR, inklusive tillägget i det första tilläggsprotokollet, gäller som svensk lag.²⁷ Lag eller föreskrift får inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen.²⁸

²³ Den utredningen lämnade två betänkanden, SOU 2022:66 och SOU 2023:20.

²⁴ Prop. 2024/25:81 s. 15 och prop. 2024/25:24 s. 24.

²⁵ Bestämmelserna i EKMR behandlas även i avsnitt 4.5.2.

²⁶ Se bl.a. Europadomstolens dom den 30 juni 2005 i målet Jahn m.fl. mot Tyskland, nr 46720/99, 72203/01 och 72552/01.

²⁷ Detta framgår av 1 § lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

²⁸ 2 kap. 19 § regeringsformen.

Reglering om egendomsskydd finns också i den svenska lagstiftningen, vilken utgör en precisering av det skydd som regleras i EKMR.²⁹ Av 2 kap. 15 § regeringsformen framgår följande

Var och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen.

Den som genom expropriation eller något annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom ska vara tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Ersättning ska också vara tillförsäkrad den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Ersättningen ska bestämmas enligt grunder som anges i lag.

Vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller dock vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning.

Alla ska ha tillgång till naturen enligt allemansrätten oberoende av vad som föreskrivits ovan.

Inskränkningar i markanvändningen, s.k. rådighetsinskränkning, omfattar endast åtgärder som riktar sig mot fast egendom,³⁰ och behöver enligt regleringen tillgodose angelägna allmänna intressen. Av förarbetena framgår att det främst är sådana ingrepp som är motiverade med hänsyn till naturvårds- och miljöintressen, men även till b.l.a. totalförsvarsintressen, som avses.³¹ I att de allmänna intressena ska vara angelägna ligger att intressena ska vägas mot enskilda intressen enligt den s.k. proportionalitetsprincipen.³² För rådighetsinskränkningar har markägaren rätt till ersättning om pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras. Markägaren har själv ett ekonomiskt ansvar för den naturvårdshänsyn som ryms under intrångstaket.³³

²⁹ Prop. 1993/94:117 s. 15.

³⁰ Bull & Sterzel (2019), s. 84.

³¹ Prop. 1993/94:117 s. 15 f.

³² Bull & Sterzel (2019), s. 85 som hänvisar till relevant praxis på området.

³³ Naturvårdsverket (2019), s. 44.

Fiske med stöd av fiskerätt utgör en sådan användning av mark som omfattas av egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen,³⁴ se även avsnitt 10.3.1 avseende fast egendom och fiske.

14.3 Fiskevård

14.3.1 Ansvaret för fiskevård är i viss mån otydligt

Bedömning: Ansvaret för fiskevård är i dag i viss mån otydligt fördelat mellan staten och fiskerättsinnehavare. Att införa bestämmelser i den moderniserade fiskelagen som tydliggör ansvarsfördelningen bedöms ligga utanför utredningens uppdrag.

Skälen till utredningens bedömning

Av riksdagens miljömål framgår att den biologiska mångfalden ska bevaras och nyttjas på ett hållbart sätt, för nuvarande och framtida generationer³⁵. Arternas livsmiljöer och ekosystem samt deras funktioner och processer ska värnas. Arter ska kunna fortleva i långsiktigt livskraftiga bestånd med tillräcklig genetisk variation, se vidare i avsnitt 6.2.1.

I fiskelagen finns ingen bestämmelse om ansvar för fiskevård som motsvarar den i jaktlagen om markägares och jakträttshavares viltvårdsansvar. Något särskilt reglerat ansvar för fiskevattenägare och fiskerättsinnehavare att vårda fiskbestånden finns alltså inte. Däremot uttrycks i förarbeten till fiskelagstiftningen att det direkta ansvaret för fiskevården i enskilda fiskevatten, det vill säga vatten som hör till en fastighet, i grunden ligger hos fiskevattenägarna.³⁶ Att det är utgångspunkten framgår indirekt av flera bestämmelser i fiskelagstiftningen, bl.a. 29 § fiskelagen som reglerar att om den som har fiskerätt i enskilt vatten i strid med allmänna intressen van- sköter fisket genom att fiska i alltför stor omfattning eller genom

³⁴ Detta aktualiserades bl.a. i rättsfallet "Gränsälvsfiskarnas förlust", NJA 2014 s. 332. Här kan noteras att Högsta domstolen betraktade en begränsning av fiske som en restriktion grundad på "hälso- och miljöskäl", när det egentligen var fråga om inskränkning av fiske för att skydda vissa fiskarter.

³⁵ 1 kap. 2 § regeringsformen. Här kan även nämnas att kapitel 4 innehåller beskrivningar av relevanta konventioner och internationellt samarbete i frågor om bl.a. bevarande av biologisk mångfald.

³⁶ Prop. 1980/81:153 s. 14.

att låta bli att fiska, får länsstyrelsen förelägga honom att bedriva fisket på ett sätt som behövs för att avhjälpa vanskötseln. Om någon annan än ägaren har fiskerätten får föreläggandet ändå riktas mot ägaren. Ansvar för fiskevård har även kopplingar till regleringen i lagen om fiskevårdsområden; fiskevårdsområden kan bildas i syfte att samordna fisket och fiskevården och främja fiskerättsägarnas gemensamma intressen.³⁷ Vid upplåtelser av fiske kan fiskevårdande villkor behöva ställas, bl.a. kopplat till minimimått och maximimått för organismer och vilka typer av redskap som får användas.³⁸

Utredningen har övervägt att införa en bestämmelse om vem som ansvarar för fiskevård, lik den reglering som i dag förekommer inom jaktlagstiftningen. Enligt utredningens uppfattning är det dock otydligt hur ansvaret är fördelat mellan staten och fiskerättsinnehavarna, detta gäller särskilt i de enskilda vattnen i sötvattensområden där det även är möjligt att fiska med stöd av frifiskerätt. Av uppgifter till utredningen framgår att det t.ex. förekommer fiskevårdsområdesföreningar i vatten där andra personer har möjlighet att fiska med stöd av frifiskerätt och där staten genom Havs- och vattenmyndigheten har möjlighet att meddela fiskevårdsföreskrifter. Fiskevårdsområdesföreningar förekommer inte endast i sötvattensområden utan även i havet enligt uppgifter som har lämnats till utredningen.³⁹

Utredningen noterar vidare att de bestämmelser som rör fiskevård i enskilt vatten i dag utgår från att det är klarlagt vem som är fiskerättsinnehavare. I Sverige finns det dock flera så kallade outredda vatten, där ägarförhållandena är oklara, men även andra vatten där det är oklart vem som innehar fiskerätten, vilket vi har berört i kapitel 10.

Utredningen har inte fått i uppdrag att särskilt utreda frågor om ansvaret för fiskevård, och en sådan översyn hade behövt omfatta även bestämmelserna i lagstiftningen som rör fiskevårdsområden, vilket inte ingår i utredningens uppdrag. Att införa bestämmelser i den moderniserade fiskelagen som tydliggör ansvarsfördelningen har därför bedömts ligga utanför utredningens uppdrag. Enligt utredningens uppfattning kan det oklara ansvaret dock skapa problem vid tillämpningen av lagstiftningen.

³⁷ 1 § lagen om fiskevårdsområden.

³⁸ Detta beskrivs bl.a. i SOU 2023:46 s. 206.

³⁹ Enligt uppgift till utredningen finns det fiskevårdsområdesföreningar i Stockholms skärgård.

14.3.2 Det ska fortsatt finnas möjligheter att meddela föreskrifter om fiskevård

Förslag: Bestämmelserna om fiskevård och möjligheterna till undantag från dessa, som redogjorts för i avsnitt 14.2.2, ska i princip oförändrade föras över till den moderniserade fiskelagstiftningen, dock ska begreppsanvändningen anpassas till övriga delar av den moderniserade fiskelagen. Skrivningen om att tillstånd till kräddfiske på allmänt vatten i Vänern, Vättern, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland i första hand ska lämnas den som ägnar sig åt yrkesmässigt fiske ska inte föras över.

I den moderniserade fiskelagen ska det tydliggöras att bemyndigandet att meddela föreskrifter för fiskevård innefattar möjlighet att meddela föreskrifter om förbud mot att sälja, köpa eller transportera fisk, vattenlevande kräddjur eller vattenlevande blötdjur. Regleringen ska dock anpassas till bestämmelserna i EU:s förordningar.

Vidare ska regleringen om att Havs- och vattenmyndigheten prövar tillstånd till fiske av vetenskapliga skäl enligt EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken föras över till den moderniserade fiskeförordningen.

Skälen till utredningens förslag

Bestämmelserna om fiskevård bör enligt utredningens uppfattning i princip oförändrade föras över till den moderniserade fiskelagstiftningen, dock ska begreppsanvändningen anpassas till övriga delar av den moderniserade fiskelagen i fråga om organismer som omfattas av lagstiftningens bestämmelser om fiske. Enligt utredningens uppfattning bör vidare begreppet kräftpest tas bort från uppräknningen i fiskevårdsbemyndigandet och ersättas av begreppet sjukdom. Eftersom det finns ett förbud mot att i nationell rätt dubbelreglera sådant som regleras i EU:s förordningar, behöver den moderniserade fiskeförordningens bestämmelser anpassas till EU:s reglering inom området. Utredningen är vidare av uppfattningen att det ska tydliggöras att bemyndigandet att meddela föreskrifter för fiskevård i den moderniserade fiskelagen innefattar möjlighet att meddela föreskrifter om förbud mot att sälja, köpa eller transportera organismer. Med anled-

ning av att regleringen i fiskeförordningen om förbud mot att sälja, köpa eller transportera okokta kräftor inom område som har förklarats kräftpestsmittat är det tydligt att bemyndigandet i fiskelagen om föreskrifter för fiskevården har tolkats omfatta sådana föreskrifter. Enligt utredningens uppfattning innebär ändringen endast ett förtydligande och inte någon materiell ändring av bestämmelsen.

Utredningen är vidare av uppfattningen att skrivningen om att tillstånd till kräftfiske på allmänt vatten i Väneren, Vättern, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland i första hand ska lämnas den som ägnar sig åt yrkesmässigt fiske ska inte föras över. Skrivningen uppfattas inte ha stöd av de nuvarande bemyndigandena i fiskelagen som utredningen har föreslagit ska föras över till den moderniserade fiskelagstiftningen. Med anledning av att Havs- och vattenmyndigheten även fortsättningsvis ska få meddela föreskrifter om tillstånd för kräftfiske bedöms skrivningen inte heller behövas.

Utredningen är vidare av uppfattningen att regleringen i 2 kap. 21 § sista stycket fiskeförordningen om att Havs- och vattenmyndigheten prövar tillstånd till fiske av vetenskapliga skäl enligt EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, ska föras över till den moderniserade fiskeförordningen. Det har inte framkommit skäl att ändra författningsnivå för de nuvarande bestämmelserna.

14.4 Naturvård

14.4.1 Det ska fortsatt finnas möjligheter att meddela föreskrifter om naturvårdshänsyn

Förslag: Bestämmelserna om naturvård, som redogjorts för i avsnitt 14.2.3, ska i princip oförändrade föras över till den moderniserade fiskelagstiftningen.

Skälen till utredningens förslag

Såsom vi har nämnt tidigare har fiskeriförvaltningen utvecklats sedan fiskelagens tillkomst. Allt större tonvikt läggs i dag på att utveckla en ekosystembaserad förvaltning (EBF), vilken ska präglas av en helhetssyn på bevarande och hållbart nyttjande av ekosystemen. EBF avser att bredda omfattningen av traditionell resursförvaltning så att

hänsyn tas till ett bredare spektrum av ekologiska, miljömässiga och mänskliga faktorer vid nyttjandet av naturresurser. Utvecklingen av EBF syftar till att skapa förvaltningssystem som ser till ekosystemet som en helhet, där all påverkan beaktas i relation till effekter på ekosystemets funktion. Detta är en skillnad gentemot den nuvarande förvaltningen, som i stora delar utgår från att förvalta bestånden var för sig och isolerat från omgivande ekosystem, se vidare i avsnitt 3.5.1.

Uppdelningen mellan fiskevård och naturvård har funnits i lagstiftningen under en lång tid och mot bakgrund av utvecklingen av förvaltningen går det enligt utredningens uppfattning att ifrågasätta denna uppdelning. Enligt nuvarande reglering kan omfattande begränsningar i fisket meddelas med stöd av bestämmelserna om fiskevård utan att någon ersättning kommer i fråga. Om begränsningarna i stället görs av naturvårdsskäl, kan dock ersättning utgå. Detta framstår vara problematiskt eftersom bemyndigandena i 19 § fiskelagen, som rör fiskevårdsskäl, och 20 § fiskelagen, som rör naturvårdsskäl, ofta tillämpas tillsammans.⁴⁰ Här kan utredningen konstatera att det också kan bli en skillnad beroende på om inskränkande bestämmelser införs i EU:s förordningar eller om de införs i nationell lagstiftning.⁴¹

Utredningen kan vidare notera att den tekniska förordningen innehåller bestämmelser om fångster av marina däggdjur, havsfåglar och marina reptiler. Medlemsstaterna får enligt artikel 11 i den ovan nämnda förordningen bl.a. införa restriktioner för fartyg som för deras flagg vad gäller användningen av vissa redskap. Sådana åtgärder ska enligt artikeln minimera och när så är möjligt eliminera fångsterna av marina däggdjur och marina reptiler som avses i bilagorna II och IV i art- och habitatdirektivet och de havsfågelarter som omfattas av fågeldirektivet, och ska vara förenliga med de mål som anges i artikel 2 i grundförordningen och vara minst lika strikta som de tekniska åtgärder som är tillämpliga enligt unionsrätten. Utredningen bedömer att sådana bestämmelser bör ses som bestämmelser som rör naturvårdshänsyn i den nationella lagstiftningen.

Utredningen har inte något särskilt uppdrag att se över bestämmelserna om naturvård och ska enligt utredningens direktiv förhålla sig till relevanta delar av det arbete som bedrivs inom ramen för

⁴⁰ Att bestämmelserna ofta tillämpas tillsammans framgår av lagrådsremissen beslutad den 29 augusti 2024, s. 31.

⁴¹ Ersättning vid rådighetsinskränkningar kopplat till EU-krav behandlas i SOU 2013:59 s. 115 f.

arbetet inom Utredningen om reglering av fisket för att skydda marina skyddade områden. Det är den utredningens förslag som ligger till grund för de nyligen beslutade ändringarna i bestämmelserna om naturvårdshänsyn vid fiske. Enligt utredningens uppfattning bör de nyligen beslutade ändringarna därför i princip oförändrade föras över till den moderniserade fiskelagstiftningen. Viss anpassning av begreppen ska dock göras till de som används inom den moderniserade fiskelagstiftningen ifråga om organismer som omfattas av lagens bestämmelser om fiske.

14.5 Utsättning och flyttning av fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur

Förslag: Bestämmelserna om utsättning och flyttning ska, med beaktande av utredningens tidigare förslag om ändringar, i princip oförändrade föras över till den moderniserade fiskelagen. Även bestämmelserna om möjlighet till undantag ska föras över. Regleringen ska dock anpassas till bestämmelserna i EU:s förordningar.

14.5.1 Bakgrunden till utredningens förslag

Av 28 § fiskelagen framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om krav på särskilt tillstånd och om villkor i övrigt för att fisk ska få sättas ut, flyttas eller odlas. Utredningen har i delbetänkandet föreslagit att paragrafen ska ändras så att det inte längre ska vara möjligt att meddela föreskrifter som rör odling. Samma ändring föreslås även i den proposition som regeringen nyligen har överlämnat till riksdagen om förbättrade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk.⁴²

Den ovan nämnda paragrafen kompletteras av flera bestämmelser i fiskeförordningen som finns under rubriken ”Utplantering av fisk m.m.” Här kan särskilt följande bestämmelser nämnas:

2 kap. 16 §

För att sätta ut fisk eller flytta fisk från ett vattenområde till ett annat eller för att anlägga och driva en fiskodling krävs tillstånd av länssty-

⁴² Prop. 2024/25:136.

relsen, om inte något annat anges i fjärde stycket. Ett tillstånd får förenas med villkor.

Tillstånd till fiskodling får beviljas för en viss tid.

Tillstånd får inte beviljas för sådana fiskarter eller fiskstammar som är olämpliga med hänsyn till vattenområdets särart.

Om någon enligt en dom eller ett beslut i ett mål eller ärende om vattenverksamhet enligt miljöbalken eller motsvarande äldre bestämmelser är skyldig att vidta en åtgärd som avses i första stycket, krävs inte tillstånd till åtgärden.

Bestämmelser om att en särskild tillståndsprövning krävs i vissa fall finns i 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken.

Bestämmelser om registrering och godkännande av vattenbruksanläggningar och om förflyttningar av vattenlevande djur finns också i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 av den 9 mars 2016 om överförbara djursjukdomar och om ändring och upphävande av vissa akter med avseende på djurhälsa ("djurhälsolag").

17 b §

Lax eller öring som har sina uppväxtområden i havet eller i Väner, Vättern, Mälaren, Hjälmaren eller Storsjön i Jämtland får sättas ut endast om den är märkt genom att dess fettfena är bortklippt.

18 §

Jordbruksverket får meddela ytterligare föreskrifter om fiskodling, om flyttning av fisk till eller mellan fiskodlingar och om slakt av odlad fisk. Innan verket meddelar föreskrifter som rör frågor om påverkan på miljön i sjöar, vattendrag eller hav ska verket ge Havs- och vattenmyndigheten tillfälle att yttra sig.

18 a §

Havs- och vattenmyndigheten får meddela

1. föreskrifter om undantag från 17 b § som det finns vetenskapliga eller andra särskilda skäl för, och

2. ytterligare föreskrifter om utsättning och flyttning av fisk i andra fall än de som avses i 18 §.

Innan myndigheten meddelar föreskrifter med stöd av första stycket 2 ska myndigheten ge Jordbruksverket tillfälle att yttra sig.

Utredningen har i delbetänkandet föreslagit vissa ändringar av även dessa bestämmelser. Enligt utredningens förslag ska 18 § upphöra att gälla. Utredningen har vidare föreslagit att 2 kap. 16 och 18 a §§ ska innehålla följande reglering:

2 kap. 16 §

För att sätta ut fisk eller flytta fisk från ett vattenområde till ett annat krävs tillstånd av länsstyrelsen, om inte något annat anges i tredje stycket. Ett tillstånd får förenas med villkor.

Tillstånd får inte beviljas för sådana fiskarter eller fiskstammar som är olämpliga med hänsyn till vattenområdets särart.

Om någon enligt en dom eller ett beslut i ett mål eller ärende om vattenverksamhet enligt miljöbalken eller motsvarande äldre bestämmelser är skyldig att vidta en åtgärd som avses i första stycket, krävs inte tillstånd till åtgärden.

Bestämmelser om att en särskild tillståndsprövning krävs i vissa fall finns i 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken.

Bestämmelser om förflyttningar av vattenlevande djur finns också i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/429 av den 9 mars 2016 om överförbara djursjukdomar och om ändring och upphävande av vissa akter med avseende på djurhälsa ("djurhälsolag").

2 kap. 18 a §

Havs- och vattenmyndigheten får meddela

1. föreskrifter om undantag från 17 b § som det finns vetenskapliga eller andra särskilda skäl för, och
2. ytterligare föreskrifter om utsättning och flyttning av fisk.

Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2021:7) har meddelats med stöd av bl.a. 2 kap. 18 a § fiskeförordningen. Föreskrifterna innehåller ett flertal olika bestämmelser, bl.a. om förut-sättningar för tillstånd och om undantag från 2 kap. 17 b § fiskeförordningen. Utredningen kan vidare notera att Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2019:21) om hantering av signalkräfta har utfärdats med stöd av både bestämmelser i fiskelagstiftningen och i förordningen om invasiva främmande arter.⁴³

Av 2 kap. 21 § fiskeförordningen framgår vidare att Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter eller i enskilda fall besluta om undantag från 2 kap. 16 § fiskeförordningen om fisket bedrivs på uppdrag av myndigheten.

Den ovan nämnda regleringen har koppling till straffbestämmelsen i 42 § fiskelagen, som vi behandlar i avsnitt 17.9.5.

Enligt uppgifter från utredningens experter kan det ibland uppstå problem kopplat till villkor i beslut om tillstånd om utsättning. Sådana villkor kan innehålla krav på galler i syfte att hindra spridning av utsatta organismer. Uppförandet av ett sådant galler kan dock vara att anse som vattenverksamhet, som det kan krävas tillstånd för enligt miljölagstiftningen.⁴⁴

⁴³ 2 kap 7 och 18 a §§ förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen samt 39 § 2 förordningen om invasiva främmande arter.

⁴⁴ Reglering om vattenverksamhet finns i 11 kap. miljöbalken.

14.5.2 Skälen till utredningens förslag

Bestämmelserna om utsättning och flyttning av fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur bör, med beaktande av utredningens förslag om ändring i delbetänkandet, föras över till den moderniserade fiskelagstiftningen utan att några större ändringar görs i lagstiftningen. Eftersom det finns ett förbud mot att i nationell rätt dubbelreglera sådant som regleras i EU:s förordningar, behöver den moderniserade fiskeförordningens bestämmelser dock anpassas till EU:s reglering inom området. Även bestämmelserna om möjlighet till undantag från den nationella regleringen ska föras över.

14.6 Föreskrifter om fiskevård och naturvård ska tillämpas även vid svenskt fiske i havet utanför Sveriges ekonomiska zon

Förslag: Regleringen om att föreskrifter om fiskevård och naturvård ska tillämpas även vid svenskt fiske i havet utanför Sveriges ekonomiska zon ska föras över till den moderniserade fiskelagen.

14.6.1 Bakgrunden till utredningens förslag

Av 24 § fiskelagen framgår att föreskrifter meddelade med stöd av 19–23 §§ fiskelagen även ska tillämpas vid svenskt havsfiske utanför Sveriges ekonomiska zon.

14.6.2 Skälen till utredningens förslag

Med anledning av att utredningen föreslår att bestämmelserna om bemyndiganden att meddela föreskrifter om fiskevård och naturvård ska föras över till den moderniserade fiskelagen, bör även regleringen om att dessa föreskrifter ska tillämpas vid fiske utanför Sveriges ekonomiska zon föras över. Språket ska uppdateras men ingen ändring är avsedd i sak.

15 Förslag och bedömningar om hantering av fiskeri- och vattenbruksprodukter

15.1 Inledning

I kapitlet beskrivs utredningens närmare bedömningar och överväganden avseende bestämmelser om hantering av fiskeri- och vattenbruksprodukter. Förslagen och bedömningarna i kapitlet ska läsas mot bakgrund av utredningens förslag om allmänna bemyndiganden, vilka framgår av avsnitt 8.3.2. I korthet kan nämnas att utredningen i det avsnittet har föreslagit att regeringen och berörda myndigheter ska få meddela de ytterligare föreskrifter som är nödvändiga som komplettering av bestämmelserna i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, som den moderniserade fiskelagen kompletterar. Utredningen har i samma avsnitt föreslagit bemyndiganden för Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket att inom sina respektive ansvarsområden meddela sådana föreskrifter. I avsnittet har utredningen även föreslagit bemyndiganden för de två myndigheterna att meddela verkställighetsföreskrifter.

15.2 Bestämmelser om hantering av fiskeri- och vattenbruksprodukter

15.2.1 Lagen och förordningen ska innehålla bemyndiganden att meddela föreskrifter om vägning av fiskeriprodukter

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldigheter och tillstånd

för befälhavaren på ett fiskefartyg och andra aktörer i fråga om vägning av fiskeriprodukter.

Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla ett bemyndigande för Havs- och vattenmyndigheten att meddela sådana föreskrifter som avses i det föregående stycket.

De föreslagna bemyndigandena i lagen och förordningen motsvarar delvis bemyndigandena i nuvarande 23 a § 1 fiskelagen och 5 kap. 7 a § första stycket 1 fiskeförordningen, men avser även föreskrifter för andra aktörer än de som räknas upp i de bemyndigandena.

Bakgrunden till utredningens förslag

Den i dag gällande 23 a § 1 fiskelagen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldigheter för befälhavaren på ett fiskefartyg, för den som har fiskelicens eller personlig fiskelicens eller för den som utan stöd av sådan licens fiskar för att sälja fångsten, i fråga om vägning av fångst. I 5 kap. 7 a § första stycket 1 fiskeförordningen finns ett delvis motsvarande bemyndigande för Havs- och vattenmyndigheten att meddela föreskrifter. Bemyndigandet i förordningen avser dock även föreskrifter för vattenbruksföretag med odlingsverksamhet i havet, bestämmelsen uppfattas i den delen vara meddelad med stöd av 2 § GFP-lagen. Utredningen noterar att Havs- och vattenmyndigheten har meddelat föreskrifter om vägning med stöd av 5 kap. 7 § fiskeförordningen.¹ I första hand riktar sig dessa bestämmelser till förstahandsmottagarna, som i huvudsak är de som ansvarar för vägningen av fiskeriprodukter.

I förarbetena till bemyndigandet i 23 a § fiskelagen konstateras i huvudsak att kontrollförordningen och genomförandeförordningen innehåller bestämmelser om vägning av fångst som gäller direkt för berörda aktörer och behöriga myndigheter, men att bestämmelserna behöver kompletteras med närmare bestämmelser om bl.a. hur vägningen ska gå till och när vägningen ska utföras. Vidare anges i huvudsak att bestämmelserna är av teknisk karaktär och att de därför bör utformas på myndighetsnivå.²

¹ Se FIFS 2004:25.

² Se prop. 2016/17:183 s. 10.

Såsom framgår av avsnitt 7.3.4 har bestämmelserna om vägning av fiskeriprodukter i kontrollförordningen ändrats. Den ändrade kontrollförordningen innehåller – i likhet med den äldre versionen av förordningen – dels bestämmelser om vägning av fiskeriprodukter som riktar sig till medlemsstaten, dels bestämmelser om vägning av fiskeriprodukter som riktar sig direkt till befälhavare och andra aktörer. Av bestämmelserna framgår bl.a. att medlemsstaterna ska säkerställa att alla mängder fiskeriprodukter vägs per art omedelbart efter landning i en medlemsstat av vissa aktörer och med vägningssystem som är godkända av de behöriga myndigheterna, innan dessa produkter lagras, transporteras eller släpps ut på marknaden. Medlemsstaterna får enligt de reviderade bestämmelserna under vissa förutsättningar göra undantag från kravet på vägning per art omedelbart efter landning, om vägningen sker i enlighet med en provtagningsplan, en kontrollplan eller ett gemensamt kontrollprogram som antagits av kommissionen.³ Enligt de äldre reglerna gäller att det är medlemsstaten och inte kommissionen som tar fram en provtagningsplan. Medlemsstaternas respektive provtagningsplaner ska dock ha godkänts av kommissionen innan de får börja tillämpas. Av de ändrade EU-bestämmelserna framgår också bl.a. att vägningen ska utföras av en aktör som ska vara en registrerad köpare, en registrerad auktionsinrättning, en producentorganisation eller någon annan fysisk eller juridisk person, inbegripet befälhavaren, som har de behöriga myndigheternas tillstånd att utföra vägningar. Vidare framgår att den aktör som utför vägningen ska ansvara för att vägningen är korrekt och att aktörer som väger fiskeriprodukter ska fylla i en vägningsjournal för varje landning. Befälhavarna ska säkerställa att alla mängder fiskeriprodukter som landas vägs av en sådan aktör.⁴ Därutöver framgår att medlemsstaterna ska säkerställa att dessa aktörer har lämplig utrustning för att utföra vägningar.⁵ Även utpekandet av vilka som får utföra vägning, kravet på tillstånd för att få utföra vägning och bestämmelsen om att medlemsstaterna ska säkerställa att aktörerna har lämplig utrustning är nyheter i förhållande till den äldre versionen av kontrollförordningen. EU-regelverket innehåller vidare bestämmelser om bl.a. överföring och användning av vägningsjournalen. Det innehåller också bestämmelser om möjligheter för medlemsstaten

³ Se artikel 60.1 och 60.3 samt 60.10 i den ändrade kontrollförordningen.

⁴ Se artikel 60.4 och 5 i den ändrade kontrollförordningen.

⁵ Se artikel 60.6 i den ändrade kontrollförordningen.

att kräva bl.a. regelbunden inlämning av vägningsjournalen och att varje mängd fiskeriprodukter som landas i medlemsstaten vägs av eller i närvaro av dess tjänstemän innan produkterna transporteras vidare från landningsplatsen.⁶ Kommissionen får genom genomförandeakter och delegerade akter anta närmare bestämmelser om vägning.⁷ De ändrade EU-bestämmelserna om vägning av fiskeriprodukter ska börja tillämpas den 10 januari 2026, men de provtagningsplaner, kontrollplaner och gemensamma kontrollprogram som antagits med stöd av nuvarande bestämmelser får tillämpas till och med den 10 januari 2027.⁸

Skälen till utredningens förslag

Såsom framgår ovan innehåller den ändrade kontrollförordningen såväl bestämmelser om vägning av fiskeriprodukter som riktar sig direkt till aktörerna, som bestämmelser om vägning som riktar sig till medlemsstaterna. Vissa av bestämmelserna ställer krav på medlemsstaterna att vidta åtgärder, medan andra ger medlemsstaterna möjlighet att medge undantag eller ställa ytterligare krav i fråga om vägning. Det kan således fortsatt krävas kompletterande nationell lagstiftning för att Sverige ska kunna tillämpa de EU-bestämmelser om vägning av fiskeriprodukter som ställer krav på medlemsstaterna att vidta åtgärder. Detsamma gäller i de fall det ska gå att utnyttja möjligheterna att medge undantag eller ställa ytterligare krav i fråga om vägning. De bestämmelser som kan behövas för att komplettera EU-bestämmelserna bedöms vara detaljerade och till viss del av teknisk karaktär. Utredningen bedömer att det är lämpligt att sådana bestämmelser fortsatt kan meddelas i myndighetsföreskrifter.

För att säkerställa att samtliga aktörer, som enligt den ändrade kontrollförordningen kan utföra vägning (se artikel 60.5), ska kunna omfattas av de föreskrifter som behövs för att komplettera EU-bestämmelserna, föreslår utredningen att det ska framgå av lagen respektive förordningen att möjligheten att meddela föreskrifter om skyldigheter i fråga om vägning av fiskeriprodukter ska gälla skyldigheter för befälhavare och andra aktörer. Med aktör avses här samma som enligt definitionen i kontrollförordningen: en fysisk eller juridisk

⁶ Se artikel 60.7–9 i den ändrade kontrollförordningen.

⁷ Se vidare artikel 60a i den ändrade kontrollförordningen.

⁸ Se artikel 8.3 (övergångsbestämmelser) i den ändrade kontrollförordningen.

person som driver eller innehar ett företag som bedriver verksamhet som har samband med produktion, beredning, saluföring, distribution av eller detaljhandel med fiskeri- och vattenbruksprodukter i något skede.⁹ Föreskrifterna bör på samma sätt som i dag kunna avse även befälhavare som inte är aktörer enligt den angivna definitionen. Det bör därför framgå att föreskrifterna kan gälla för såväl befälhavare som andra aktörer. Avsikten är således att de föreskrifter som meddelas med stöd av de föreslagna bemyndigandena ska få avse skyldigheter för befälhavaren på ett fiskefartyg, den som har fiskelicens eller personlig fiskelicens eller för den som utan stöd av sådan licens fiskar för att sälja fångsten och för andra aktörer. Utredningen uppfattar att definitionen av aktör i kontrollförordningen avser både aktörer som hanterar fiskeriprodukter från havet och aktörer som hanterar fiskeriprodukter från inlandsvatten eller sötvatten.¹⁰

Utredningen bedömer vidare att det behöver finnas kompletterande föreskrifter om bl.a. lämplig utrustning för vägningen (se artikel 60.6), samt hur vägningen ska gå till, när den ska ske och hur länge vissa prover ska sparas.

De nya kraven att den som utför vägningen ska vara en aktör som har ett vägningstillstånd och är en registrerad köpare, en registrerad auktionsinrättning, en producentorganisation eller någon annan fysisk eller juridisk person, inbegripet befälhavaren, (se artikel 60.5) innebär att föreskrifter om vägning även bör kunna avse tillstånd för och registrering av vägningsaktörer. Sådana föreskrifter bör t.ex. kunna avse återkallelse av tillstånd.

Utredningen föreslår i avsnitt 18.2.1 att Havs- och vattenmyndigheten ska vara behörig myndighet i frågor inom sitt ansvarsområde. I avsnitt 16.3.4 föreslås att Havs- och vattenmyndigheten ska ansvara för kontroll och kontrollvägledning, inklusive genomförande av landningskontrollen. Myndigheten bör enligt utredningens bedömning såsom behörig myndighet vara den myndighet som ska besluta om vägningstillstånd för vägningsaktörer.

Kommissionen har i skrivande stund ännu inte meddelat bestämmelser om att anta sådana provtagningsplaner, kontrollplaner och

⁹ Se definitionen av *aktör* i artikel 4.19 i kontrollförordningen.

¹⁰ I artikel 4.29 i grundförordningen definieras *fiskeriprodukter* enligt följande: "vattenlevande organismer som erhålls genom fiskeverksamhet eller produkter som framställts därav". I artikel 4.1 i kontrollförordningen definieras *fiskeverksamhet* enligt följande: "sökande efter fisk, utsättning, utplacering, släpning och upptagning av fiskeredskap, ombordtagning av fångster, omlastning, bevarande ombord, beredning ombord, överföring, placering i bur, gödning och landning av fisk och fiskeriprodukter".

gemensamma kontrollprogram som kan utgöra grund för undantag från huvudregeln att alla mängder fiskeriprodukter ska vägas per art direkt efter landning (se artikel 60.3 och 60.10). Det är i nuläget därför svårt att bedöma effekterna av den ändringen av bestämmelserna i kontrollförordningen. Med de föreslagna bemyndigandena bedöms det alltså finnas möjlighet för Havs- och vattenmyndigheten att meddela de föreskrifter som behövs för att sådana eventuella undantag ska kunna tillämpas.

Utredningen noterar vidare att det enligt uppgifter från Havs- och vattenmyndigheten inom EU diskuteras införande av ett generellt krav på REM-övervakning inklusive kameraövervakning av de vägningsspecifika procedurer som omfattas av krav på provtagningsplan, kontrollplan och gemensamma kontrollprogram.

15.2.2 Lagen och förordningen ska innehålla bemyndiganden att meddela föreskrifter om skyldigheter i fråga om spårbarhet av fiskeri- och vattenbruksprodukter

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldigheter för befälhavaren på ett fiskefartyg och andra aktörer i fråga om

1. sammansättning av partier av fiskeri- eller vattenbruksprodukter,
2. märkning av partier av fiskeri- eller vattenbruksprodukter,
3. information som ska följa med partier av fiskeri- eller vattenbruksprodukter, och
4. information och dokumentation i syfte att säkerställa spårbarhet av fiskeri- eller vattenbruksprodukter.

Av bestämmelsen ska även framgå att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela bestämmelser om undantag från spårbarhetskraven för små mängder av fiskeri- eller vattenbruksprodukter som säljs direkt till konsumenter, i enlighet med artikel 58.8 i den ändrade kontrollförordningen.

Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla ett bemyndigande för Havs- och vattenmyndigheten att meddela sådana föreskrifter som avses i de föregående styckena. Av bestämmelsen i förordningen ska även framgå att Havs- och vattenmyndigheten, i arbetet med att ta fram föreskrifterna, ska inhämta information och synpunkter från Jordbruksverket och Livsmedelsverket.

De föreslagna bemyndigandena i lagen och förordningen motsvarar delvis bemyndigandena i nuvarande 23 a § 2–4 fiskelagen och 5 kap. 7 a §§ första stycket 2–4 fiskeförordningen.¹¹ I de föreslagna bemyndigandena anges uttryckligen, till skillnad från de nuvarande, att föreskrifterna får avse skyldigheter i fråga om sammansättning av partier av fiskeri- eller vattenbruksprodukter. Vidare tydliggörs i bestämmelsen i förordningen att Havs- och vattenmyndigheten, i arbetet med att ta fram föreskrifterna, ska inhämta information och synpunkter från Livsmedelsverket och Jordbruksverket. Bemyndigandena att meddela föreskrifter om undantag enligt artikel 58.8 är nya.

Bakgrunden till utredningens förslag

Nuvarande 23 a § 2–4 fiskelagen innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldigheter för befälhavaren på ett fiskefartyg, för den som har fiskelicens eller personlig fiskelicens eller för den som utan stöd av sådan licens fiskar för att sälja fångsten, i fråga om

- märkning av partier av fiskeriprodukter,
- information som ska följa med partier av fiskeriprodukter, och
- dokumentation av uppgifter i syfte att säkerställa spårbarhet av fiskeriprodukter.

I 5 kap. 7 a § fiskeförordningen finns ett delvis motsvarande bemyndigande för Havs- och vattenmyndigheten att meddela föreskrifter. Bemyndigandet i fiskeförordningen avser till skillnad från bemyndigandet i lagen även föreskrifter om skyldigheter för vattenbruksföre-

¹¹ Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2017:14) om spårbarhet för vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter.

tag med odlingsverksamhet i havet i fråga om märkning av partier av vattenbruksprodukter, information som ska följa med partier av vattenbruksprodukter, och dokumentation av uppgifter i syfte att säkerställa spårbarhet av vattenbruksprodukter. Innan Havs- och vattenmyndigheten meddelar föreskrifter om märkning, information eller dokumentation enligt paragrafen i fiskeförordningen ska myndigheten höra Jordbruksverket och Livsmedelsverket.¹² I 2 § GFP-lagen finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att, i fråga om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, meddela föreskrifter som får finnas som komplettering till förordningarna eller som behövs för verkställigheten av förordningarna. Sådana föreskrifter får dock inte gälla föreskrifter om frågor som avses i fiskelagen. Utredningen uppfattar att bemyndigandet i 5 kap. 7 a § fiskeförordningen har meddelats med stöd av 2 § GFP-lagen till den del det avser vattenbruksföretag med odlingsverksamhet i havet och vattenbruksprodukter. Såvitt gäller föreskrifter för aktörer som hanterar fiskeri- och vattenbruksprodukter efter landning respektive efter skörd av vattenbruksprodukter, tillämpas i dag bemyndigandet i 5 kap. 7 § fiskeförordningen. Även i denna del bedöms bemyndigandet i fiskeförordningen utgå från 2 § GFP-lagen.

I förarbetena till 23 a § fiskelagen anges i huvudsak att spårbarhet av fiskeriprodukter innebär att partier med fiskeriprodukter ska vara spårbara i alla led av produktion, bearbetning och distribution, från fångsten eller skörden till detaljhandelsskedet. Det väsentliga syftet med spårbarheten är enligt förarbetena att tillgodose konsumenternas intresse av tillförlitlig information om fångsten och dess ursprung: därför krävs enligt förarbetena att aktörerna dokumenterar information om partierna och att informationen följer med partierna i alla led, t.ex. genom märkning.¹³ I förarbetena konstateras vidare i huvudsak att kontrollförordningen och genomförandeförordningen innehåller förhållandevis detaljerade bestämmelser om bl.a. skyldighet att märka eller lämna information om fiskeri- och vattenbruksprodukter, och till viss del tydliga förpliktelser för de ekonomiska aktörerna, men att det ändå behövs kompletterande nationella regler. Vidare påpekas att medlemsstaterna får föreskriva om undantag från förpliktelserna. I förarbetena anges därtill i huvudsak att bestämmelser om

¹² 5 kap. 7 a § fiskeförordningen.

¹³ Prop. 2016/17:183 s. 26.

spårbarhetssystem och om skyldighet att märka och lämna information om fiskeri- och vattenbruksprodukter är av teknisk karaktär och att sådana regler därför bör tas fram på myndighetsnivå. I förarbetena förs även en diskussion om likheterna mellan den då befintliga 22 § fiskelagen och den då föreslagna 23 a § samma lag. Regeringen konstaterar därvid att de båda bemyndigandena tar sikte på olika förhållanden och att de i vart fall delvis har olika syften. Bemyndigandet i 22 § avser enligt förarbetena föreskrifter om skyldighet att lämna uppgifter till myndigheter om olika förhållanden som är av betydelse för tillämpningen av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.¹⁴

Detaljerade bestämmelser om spårbarhet av fiskeri- och vattenbruksprodukter finns i dag framför allt i kontrollförordningen och genomförandeförordningen, samt i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter¹⁵. Spårbarhetsbestämmelserna i kontrollförordningen är avsedda att säkerställa spårbarhet i hela produktions- och saluföringskedjan, bl.a. för att möjliggöra kontroll och skydda konsumenternas intressen. I ingressen till kontrollförordningen anges bl.a. följande.

För att kontrollsystemet ska bli heltäckande bör ett sådant system omfatta hela produktions- och saluföringskedjan. Det bör innehålla ett sammanhängande spårbarhetssystem som kompletterar bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet [...] och en förbättrad kontroll över producentorganisationerna. Systemet bör också skydda konsumenternas intressen genom att ge information om handelsbeteckningar, produktionsmetod och fångstområde i alla skeden av saluföringen enligt kommissionens förordning (EG) nr 2065/2001 av den 22 oktober 2001 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 104/2000 beträffande konsumentinformation inom sektorn för fiskeri- och vattenbruksprodukter [...]. Det bör säkerställa övervakningen av producentorganisationer i enlighet med kommissionens förordning (EG) nr 2508/2000 av den 15 november 2000 om tillämp-

¹⁴ Se vidare prop. 2016/17:183 s. 11 ff.

¹⁵ Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2017:14) om spårbarhet för vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter gäller som komplettering till och för verkställighet av kontrollförordningen och genomförandeförordningen. Föreskrifterna innehåller bestämmelser om bl.a. registrering av spårbarhetsaktörer, uppgiftslämnande, märkning och tillhandahållande av information som åtföljer partier, samt intern spårbarhet. Myndigheten genomförde under åren 2022–2023 en översyn av spårbarhetssystemet på uppdrag av regeringen. Som en följd av översynen ändrade myndigheterna dessa föreskrifter.

ningsföreskrifter till rådets förordning (EG) nr 104/2000 beträffande operativa program i fiskerisektorn [...].¹⁶

I artikel 58 och 56a i den ändrade kontrollförordningen finns sådana krav på spårbarhet som gäller utöver de generella krav på spårbarhet avseende livsmedel som framgår av EU:s livsmedelslagstiftning.^{17,18} I ingressen till ändringsförordningen konstateras i huvudsak att det i kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 931/2011¹⁹, i linje med spårbarhetskriterierna i artikel 18 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002²⁰, fastställs vissa regler om spårbarhet för den särskilda sektorn för livsmedel av animaliskt ursprung, nämligen att en särskild uppsättning information måste registreras av aktörerna, göras tillgänglig för behöriga myndigheter på begäran och överföras till den aktör till vilken fiskeri- eller vattenbruksprodukten levereras.²¹ I ingressen anges vidare följande.

Spårbarheten är viktig inte bara av livsmedelssäkerhetsskäl men också för att möjliggöra kontroll och säkerställa skyddet av konsumenternas intressen, bekämpa IUU-fiske och bidra till att säkerställa rättvis konkurrens.

(57) Det är därför lämpligt att bygga vidare på de redan befintliga reglerna om spårbarhet i artikel 18 i förordning (EG) nr 178/2002 och i genomförandeförordning (EU) nr 931/2011. En särskild uppsättning information om fiskeri och vattenbruksprodukter bör registreras av aktörerna, göras tillgänglig för behöriga myndigheter på begäran och överföras till den aktör till vilken fiskeri- och vattenbruksprodukterna levereras.²²

¹⁶ Se punkten 28 i ingressen till kontrollförordningen.

¹⁷ Av artikel 58.1 framgår att aktörerna, utan att det påverkar tillämpningen av de spårbarhetskrav som fastställs i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet, ska dela in fiskeri- och vattenbruksprodukter i partier och produkterna ska vara spårbara i alla led av produktion, beredning och distribution, från fångst eller skörd till detaljhandelsledet.

¹⁸ Av artikel 58.13 framgår att artikel 58 inte ska tillämpas på fiskar, kräftdjur, blötdjur eller alger för prydnadsändamål.

¹⁹ Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 931/2011 av den 19 september 2011 om de spårbarhetskrav som fastställs i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 för livsmedel av animaliskt ursprung.

²⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet.

²¹ Se punkten 56 i ingressen till ändringsförordningen.

²² Se punkterna 56 och 57 i ingressen till ändringsförordningen.

Av artikel 58 i den ändrade kontrollförordningen följer att aktörer²³ ska dela in fiskeri- och vattenbruksprodukter i partier²⁴ och att produkterna ska vara spårbara i alla led av produktion, beredning och distribution, från fångst eller skörd till detaljhandelsledet. Vidare framgår att partier med fiskeri- eller vattenbruksprodukter som tillhandahålls på marknaden eller förväntas tillhandahållas på marknaden ska vara märkta på ett lämpligt sätt för att garantera varje partis spårbarhet.²⁵ Medlemsstaterna ska enligt samma artikel kontrollera att aktörerna förfogar över system och förfaranden för att identifiera alla aktörer som levererat dem partier av fiskeri- och vattenbruksprodukter och till vilka de har levererat de produkterna. På begäran ska de behöriga myndigheterna få tillgång till den informationen.²⁶ I artikeln förtecknas vidare olika krav på minimiuppsättning av information som ska åtfölja partier av vissa fiskeri- eller vattenbruksprodukter.²⁷

Såsom utredningen har beskrivit i avsnitt 7.3.4 gäller spårbarhetskraven i kontrollförordningen, på grund av undantagsbestämmelser i genomförandeförordningen, sedan tidigare enbart fiskeri- och vattenbruksprodukter som har odlats eller fångats i havet och som inte har importerats till EU.²⁸ Med hänsyn tagen till revideringen av EU-bestämmelserna, och hur de nya befogenheterna för kommissionen har utformats, uppfattar utredningen att dessa undantag i genomförandeförordningen kommer att upphävas av kommissionen. De nya befogenheterna omfattar nämligen inte möjlighet att reglera vilka produkter som ska omfattas eller undantas från spårbarhets-

²³ Med *aktör* avses enligt artikel 4.19 i kontrollförordningen en fysisk eller juridisk person som driver eller innehar ett företag som bedriver verksamhet som har samband med produktion, beredning, saluföring, distribution av eller detaljhandel med fiskeri- och vattenbruksprodukter i något skede.

²⁴ Med *parti* avses enligt artikel 4.20 i den ändrade kontrollförordningen en viss mängd enheter av fiskeri- eller vattenbruksprodukter.

²⁵ Se artikel 58.1–2 i den ändrade kontrollförordningen.

²⁶ Se artikel 58.3 i den ändrade kontrollförordningen.

²⁷ De olika kraven gäller partier med fiskeri- eller vattenbruksprodukter som omfattas av kapitel 3 (fisk samt kräftdjur, blötdjur och andra ryggradslösa vattendjur), nummer 1604 och 1605 i kapitel 16 (fisk, beredd eller konserverad; kaviar och kaviarersättning som framställts av fiskrom respektive kräftdjur, blötdjur och andra ryggradslösa vattendjur beredda eller konserverade) och undernummer 1212 21 i kapitel 12 (tång och andra alger lämpliga som livsmedel) i Kombinerade nomenklaturen.

²⁸ I artikel 67.11 i genomförandeförordningen anges följande. Den information som anges i artikel 58.5 leden a–f i kontrollförordningen ska inte gälla för

a) importerade fiskeri- och vattenbruksprodukter som inte omfattas av tillämpningsområdet för fångstintyget enligt artikel 12.5 i rådets förordning (EG) nr 1005/2008 (2),
b) fiskeri- och vattenbruksprodukter som fångas eller odlas i sötvatten, och
c) prydadsfiskar, samt skaldjur och blötdjur för akvarier.

kravet. Även fiskeri- och vattenbruksprodukter som har odlats i sötvatten eller i landbaserade odlingar, eller som fångats i sötvatten, och produkter som har importerats till unionen utan fångstintyg kommer därför att omfattas av kraven. En annan nyhet i EU-regelverket är att aktörerna i alla led av produktion, beredning och distribution, från fångst eller skörd till detaljhandelsledet, för varje parti av vissa fiskeri- eller vattenbruksprodukter (fisk samt kräftdjur, blötdjur och andra ryggradslösa vattendjur) ska säkerställa att den information som ska åtfölja produkterna görs tillgänglig *digitalt* för den aktör till vilken fiskeri- eller vattenbruksprodukten har levererats, och på begäran, för de behöriga myndigheterna.²⁹ Det kravet ska tillämpas från och med den 10 januari 2026. Kommissionen ska genomföra en studie gällande spårbarhetskrav för vissa andra produkter (fisk som är beredd eller konserverad, samt alger som är lämpliga som livsmedel) och användning av digitala system för sådan spårbarhet, och baserat på den studien ta fram delegerade akter som kompletterar de befintliga spårbarhetskraven och som ska börja tillämpas den 10 januari 2029.³⁰

I utredningens direktiv nämns att regeringen har gett Havs- och vattenmyndigheten i uppdrag att i samråd med Livsmedelsverket, och i dialog med berörda aktörer, analysera och föreslå förbättringar när det gäller det svenska spårbarhetssystemet. Myndigheten redovisade det uppdraget år 2023³¹ och utredningen noterar att Havs- och vattenmyndigheten har lämnat en hemställan till regeringen om lagändringar när det gäller ansvaret för kontroll av spårbarheten avseende vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter.³²

²⁹ Se artikel 58.6.b) i den ändrade kontrollförfordningen.

³⁰ Se artikel 58 i den ändrade kontrollförfordningen.

³¹ Havs- och vattenmyndigheten (2023-2). Redovisning av uppdrag att analysera och förbättra det svenska spårbarhetssystemet för vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter.

³² Havs- och vattenmyndigheten (2024). Förslag om lag- och förordningsändringar för att förbättra det svenska spårbarhetssystemet för vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter.

Skälen till utredningens förslag

Havs- och vattenmyndigheten redovisning av uppdraget om spårbarhet

Utredningen har inte något särskilt uppdrag när det gäller Havs- och vattenmyndighetens uppdrag rörande spårbarhet respektive redovisning av uppdraget. Utredningen kan även konstatera att det för närvarande pågår en översyn av kontrollorganisationen i livsmedelskedjan och att det nyligen har lämnats över ett betänkande till regeringen i frågan.³³ Utredningen lämnar i kapitel 16 förslag vad gäller fördelningen av ansvaret för kontroll avseende fiskeri- och vattenbruksprodukter. Vi lämnar dock mot ovan angiven bakgrund inga förslag till ändringar vad gäller ansvaret för kontrollen av spårbarheten av fiskeri- och vattenbruksprodukter.

Nuvarande bestämmelser bör inte överföras till den moderniserade fiskelagstiftningen utan ändring

Som angetts ovan bedömer utredningen att de ändrade EU-bestämmelserna om spårbarhet av fiskeri- och vattenbruksprodukter innebär att vissa aktörer som tidigare, på grund av bestämmelser i genomförandeförordningen undantagits från spårbarhetskrav, kommer att omfattas av spårbarhetskraven i den ändrade kontrollförordningen. Bemyndigandet i 23 a § fiskelagen omfattar inte föreskrifter om skyldigheter för aktörer som hanterar vattenbruksprodukter eller aktörer som importerar fiskeri- eller vattenbruksprodukter till EU. Bemyndigandet i 5 kap. 7 a § fiskeförordningen omfattar, till skillnad från bemyndigandet i fiskelagen, även föreskrifter om skyldigheter för vattenbruksföretag med odlingsverksamhet i havet i fråga om märkning av partier av vattenbruksprodukter, information som ska följa med partier av vattenbruksprodukter, och dokumentation av uppgifter i syfte att säkerställa spårbarhet av vattenbruksprodukter. Bemyndigandet i 5 kap. 7 a § fiskeförordningen omfattar dock inte heller aktörer som importerar fiskeri- eller vattenbruksprodukter. Utredningen uppfattar att bemyndigandet i 5 kap. 7 a § fiskeförordningen har meddelats med stöd av 2 § GFP-lagen till den del det avser vattenbruksföretag med odlingsverksamhet i havet och

³³ Se SOU 2025:64.

vattenbruksprodukter. Utredningen uppfattar vidare att nuvarande föreskrifter om aktörer som importerar fiskeri- eller vattenbruksprodukter³⁴ har beslutats med stöd av bemyndigandet i 5 kap. 7 § fiskeförordningen, med utgångspunkt i 2 § GFP-lagen. Såsom beskrivs i avsnitt 8.3.2 bedömer utredningen att det relativt breda bemyndigandena i 2 § GFP-lagen respektive 5 kap. 7 § första stycket fiskeförordningen inte bör överföras till den moderniserade fiskelagstiftningen utan ersättas av mer specificerade bemyndiganden. Eftersom genomförandeförordningens undantag för de som bedriver vattenbruksföretag med odlingsverksamhet i sötvatten eller landbaserad odling bedöms komma att försvinna, föreslås vidare att avgränsningen i 5 kap. 7 a § fiskeförordningen till odlingsverksamhet *i havet*, inte överförs till den nya bestämmelsen i den moderniserade fiskeförordningen.

Förslag till ändringar av nuvarande bestämmelser

Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten ska få meddela föreskrifter om skyldigheter för befälhavaren på ett fiskefartyg och andra aktörer i fråga om

1. sammansättning av partier av fiskeri- eller vattenbruksprodukter,
2. märkning av partier av fiskeri- eller vattenbruksprodukter,
3. information som ska följa med partier av fiskeri- eller vattenbruksprodukter, och
4. information och dokumentation i syfte att säkerställa spårbarhet av fiskeri- eller vattenbruksprodukter.

Av den moderniserade fiskelagstiftningen bör även framgå att Havs- och vattenmyndigheten får meddela bestämmelser om undantag från spårbarhetskraven för små mängder av fiskeri- och vattenbruksprodukter som säljs direkt till konsumenter, i enlighet med artikel 58.8 i den ändrade kontrollförordningen.

Havs- och vattenmyndigheten bör i arbetet med att ta fram föreskrifter enligt ovan inhämta information och synpunkter från Livsmedelsverket och Jordbruksverket.

³⁴ Se HVMFS 2017:14.

På samma sätt som när det gäller förslaget om vägning i avsnitt 15.2.1 avses med *aktör* samma som enligt definitionen i kontrollförordningen: en fysisk eller juridisk person som driver eller innehar ett företag som bedriver verksamhet som har samband med produktion, beredning, saluföring, distribution av eller detaljhandel med fiskeri- och vattenbruksprodukter i något skede. Utredningen uppfattar att en aktör enligt kontrollförordningens definition kan bedriva verksamhet i havet, i sötvattensområden, eller i landbaserade odlingar med salt- eller sötvatten. Föreskrifterna bör i likhet med i dag även kunna avse även befälhavare som inte är aktörer enligt den angivna definitionen, det bör därför framgå att föreskrifterna kan gälla för såväl befälhavare som andra aktörer. Föreskrifterna bör alltså kunna avse skyldigheter för befälhavare på fiskefartyg, den som har fiske-licens eller personlig fiskelicens, den som utan stöd av sådan licens fiskar för att sälja fångsten, och andra aktörer.

De föreslagna bestämmelserna bör kunna tillämpas för att meddela föreskrifter om skyldigheter i fråga om såväl fiskeri- som vattenbruksprodukter. I bestämmelserna omnämns därför uttryckligen både fiskeri- och vattenbruksprodukter.

Skälet till den föreslagna nya punkten 1 är att möjliggöra detaljerade kompletterande bestämmelser för tillämpningen av artikel 56a i den ändrade kontrollförordningen om sammansättning av partier med vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter. I artikel 56a.3 och 56a.4 finns undantagsbestämmelser för vissa fiskeriprodukter från fångstfartyg, dvs. från havet.

Punkten 2 föreslås eftersom EU:s märkningsbestämmelser inte är heltäckande. De fastställer t.ex. inte förfarandet vid märkning vid transporter i bulk av levande fisk. Havs- och vattenmyndigheten har därför infört särskilda föreskrifter om hur EU:s märkningskrav ska hanteras i sådana situationer.³⁵

Punkten 3 behövs bl.a. för föreskrifter om lättnader när det gäller på vilket sätt uppgifter ska lämnas. Vissa uppgifter om ett parti behöver exempelvis i dag inte lämnas separat om samma uppgifter framgår av koder i partiets identifikationsnummer.³⁶

Information och dokumentation enligt punkten 4 bör enligt utredningen kunna avse såväl uppgifter om interna spårbarhetshändelser som inte åtföljer leveranser, men som behöver vara åtkomliga för

³⁵ Se 9 § 5 HVMFS 2017:14.

³⁶ Se bilagan till HVMFS 2017:14.

myndigheten på begäran, som uppgifter om förfaranden som används för att upprätthålla en intern spårbarhet.

I Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter finns i dag en bestämmelse om undantag från spårbarhetskraven vid direktförsäljning från unionsfiskefartyg i enlighet med artikel 58.8 i kontrollförordningen³⁷. Av den ändrade artikel 58.8 framgår att undantag från kraven i artikel 58 under vissa förutsättningar får medges för försäljning av fiskeriprodukter och vattenbruksprodukter direkt till konsumenter. Myndigheten bör med stöd av det föreslagna bemyndigandet i förordningen fortsatt kunna föreskriva om sådana undantag.

Utredningen bedömer att Havs- och vattenmyndigheten i sin föreslagna roll som behörig myndighet och övergripande ansvarig för kontrollen, fortsatt bör vara den myndighet som ansvarar för att meddela föreskrifterna. Det finns likheter mellan de krav på spårbarhet som framgår av EU:s livsmedelslagstiftning och EU:s bestämmelser om fiskerikontroll. EU-bestämmelserna om spårbarhet av fiskeri- och vattenbruksprodukter har även kopplingar till bestämmelserna om marknadsreglering. Havs- och vattenmyndigheten bör mot den bakgrunden inhämta information och synpunkter från Livsmedelsverket och Jordbruksverket i arbetet med att ta fram föreskrifterna.

15.2.3 Lagen och förordningen ska innehålla bemyndiganden att meddela föreskrifter om uppgiftsskyldighet vid hantering av fiskeri- och vattenbruksprodukter

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att, i fråga om annan verksamhet än fiske, meddela föreskrifter om att en näringsidkare som befattar sig med fiskeri- eller vattenbruksprodukter som omfattas av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ska lämna uppgifter om

1. fiskefartyg, fiskeredskap, fiskemetod, fångst, tid och plats för fångsten, omlastning, landning, försäljning,
2. inköp, import, export, och
3. andra förhållanden av betydelse för tillämpningen av förordningarna.

³⁷ Se 11 § HVMFS 2017:14.

Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla ett bemyndigande för Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten att, inom sina verksamhetsområden, meddela sådana föreskrifter.

Den föreslagna bestämmelsen i den moderniserade fiskelagen motsvarar nuvarande 3 § GFP-lagen. Den föreslagna bestämmelsen i den moderniserade fiskeförordningen motsvarar i huvudsak nuvarande 5 kap. 1 § tredje stycket fiskeförordningen, men avser till skillnad från den nuvarande bestämmelsen även näringsidkare som befattar sig med vattenbruksprodukter som omfattas av EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Bakgrunden till utredningens förslag

I 3 § GFP-lagen bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att, i fråga om annan verksamhet än fiske, meddela föreskrifter om att en näringsidkare som befattar sig med fiskeri- och vattenbruksprodukter som omfattas av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ska lämna uppgifter om

1. fiskefartyg, fiskeredskap, fiskemetod, fångst, tid och plats för fångsten, omlastning, landning, inköp, försäljning, import och export, och
2. andra förhållanden av betydelse för tillämpningen av förordningarna.

När GFP-lagen infördes avsåg bemyndigandet i 3 § näringsidkare som fiskar eller på annat sätt tar befattning med fisk eller fiskprodukter som omfattas av EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Av förarbetena framgår att bemyndigandet togs in i lagen för att åstadkomma en samlad reglering av uppgiftsskyldigheten enligt EG:s förordningar på fiskeområdet.³⁸ Som en följd av att alla nationella föreskrifter om fisket sedermera samlades i fiskelagen ändrades bemyndigandet i GFP-lagen på så sätt att det inte

³⁸ Se vidare prop. 1994/95:75 s. 43.

längre omfattar uppgiftsskyldighet för sådan verksamhet som utgör yrkesmässigt fiske.³⁹

Av förarbetena till den nuvarande lydelsen av 3 § GFP-lagen framgår att termerna fiske och fiskprodukter ersattes med termerna fiskeri- och vattenbruksprodukter i syfte att anpassa bestämmelsen till de uttryck som används i EU-rätten.⁴⁰

I 5 kap. 1 § tredje stycket fiskeförordningen bemyndigas Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten att, för annan verksamhet än sådant fiske som avses i första stycket samma paragraf⁴¹ och inom sina verksamhetsområden, meddela föreskrifter om att näringsidkare som befattar sig med fiskeriprodukter som omfattas av EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ska lämna uppgifter om

1. fiskefartyg, fiskeredskap, fiskemetod, fångst, tid och plats för fångsten, omlastning, landning, försäljning,
2. inköp, import, export, och
3. andra förhållanden av betydelse för tillämpningen av förordningarna.

Utredningen har i avsnitt 5.5.3 beskrivit EU:s bestämmelser om kontroll av saluföringen av fiskeri- och vattenbruksprodukter, inklusive spårbarhet, och i avsnitt 7.3.4 finns en översiktlig beskrivning av de reviderade spårbarhetsbestämmelserna. I kapitel 7 finns vidare en beskrivning av de utökade kraven på elektronisk rapportering för bl.a. aktörer i leden efter landning. Utredningen har vidare i avsnitt 5.5.4 redogjort för EU:s fångstcertifieringssystem för import och export av fiskeriprodukter. I avsnitt 7.4 beskrivs därtill att revideringen av IUU-förordningen bl.a. innebär att det ska inrättas ett digitalt fångstcertifieringssystem (Catch) och att bestämmelserna om fångstdokumentation till viss del ändras.

³⁹ Se prop. 1995/96:8 s. 26.

⁴⁰ Se vidare författningskommentaren till 1 § och 3 § GFP-lagen i prop. 2015/16:118 s. 40.

⁴¹ I 5 kap. 1 § första stycket fiskeförordningen anges:

Befälhavaren på ett fiskefartyg, den som innehar fiskelicens eller personlig fiskelicens enligt 30 § fiskelagen (1993:787) och den som, utan stöd av sådan licens, fiskar för att sälja fångsten i sådan omfattning och med sådan varaktighet att det är att anse som näringsverksamhet, är skyldig att lämna de uppgifter om fisket som krävs enligt föreskrifter som Havs- och vattenmyndigheten meddelat med stöd av denna paragraf.

Skälen till utredningens förslag

Såsom framgår av kapitel 5 och 7 innehåller såväl de äldre som de reviderade EU-bestämmelserna om fiskerikontroll krav på rapportering och annan uppgiftsskyldighet för olika aktörer.

Enligt utredningens bedömning behövs det ett bemyndigande motsvarande nuvarande 3 § GFP-lagen i den moderniserade fiskelagen. Detta för att utgöra stöd för myndighetsföreskrifter som kompletterar EU-bestämmelserna om bl.a. kontroll av saluföringen av fiskeri- och vattenbruksprodukter inklusive spårbarhet och kontroll enligt IUU-förordningen.

Den ändrade kontrollförordningens bestämmelser om krav på spårbarhet av fiskeri- och vattenbruksprodukter gäller såväl de som bedriver fiske eller vattenbruk, som aktörer som hanterar fiskeri- och vattenbruksprodukter i ett senare skede.⁴² Det finns därför behov av kompletterande nationella bestämmelser om uppgiftsskyldighet som täcker hela leveranskedjan. Utredningen har i avsnitt 11.14.3 föreslagit ett bemyndigande för Havs- och vattenmyndigheten att meddela föreskrifter om uppgiftsskyldighet. Bemyndigandet, som bl.a. avser föreskrifter om uppgiftsskyldighet i fråga om spårbarhet, riktar sig till aktörer som hanterar fiskeriprodukter fram till landning. Det bemyndigandet behöver kompletteras med ett bemyndigande som avser uppgiftsskyldighet för aktörer som bedriver vattenbruk och för aktörer som hanterar fiskeriprodukter i senare led av leveranskedjan

Såsom framgår ovan innehåller såväl de äldre som de reviderade EU-bestämmelserna om fiskerikontroll även i övrigt krav på aktörer i ledet efter landning att lämna vissa uppgifter. Här kan noteras att de utökade EU-kraven på elektronisk rapportering för sådana aktörer bl.a. innebär krav på elektronisk registrering av information i avräkningsnotor,⁴³ elektronisk rapportering av information om lagring av fiskeriprodukter⁴⁴ och elektronisk överföring av transportdokument till de behöriga myndigheterna innan en transport av fiskeriprodukter före första försäljning påbörjas⁴⁵.

Utredningen noterar vidare att Jordbruksverket, med stöd av 5 kap. 1 § och 6 kap. 8 § fiskeförordningen, har meddelat föreskrifter

⁴² Se artikel 58 och artikel 4.19 i den ändrade kontrollförordningen.

⁴³ Se artikel 62, 64 och 65 i den ändrade kontrollförordningen.

⁴⁴ Se artikel 66 i den ändrade kontrollförordningen.

⁴⁵ Se artikel 68 i den ändrade kontrollförordningen.

om insamling av uppgifter inom vattenbruket och beredningsindustrin.⁴⁶

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att det nuvarande bemyndigandet i 5 kap. 1 § tredje stycket 1 fiskeförordningen fortsatt behövs och därtill även är relevant i förhållande till de ändrade EU-bestämmelserna. Bemyndigandet bör därför överföras till den moderniserade fiskeförordningen. I den nya bestämmelsen bör det dock framgå att bemyndigandet avser uppgiftsskyldighet för näringsidkare som befattar sig med såväl fiskeriprodukter som *vattenbruksprodukter* som omfattas av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

De nya bestämmelserna i IUU-förordningen avseende Catch finns i artikel 12a–12e och artikel 54a–54b. I artikel 16 finns följdändringar med anledning av de nya artikel 12a–12e. Av den ändrade artikel 14 framgår att det vid import av fiskeriprodukter i vissa fall kommer att krävas ett beredningsintyg från bearbetningsanläggningen i det tredjeland där produkten bearbetats. Enligt den äldre versionen av artikel 14 krävs ett sådant intyg enbart om beredningen skett i ett annat tredje land än flaggstaten. Utredningen uppfattar att bemyndigandet i nuvarande 5 kap. 1 § tredje stycket 2 fiskeförordningen är ändamålsenligt utformat även med beaktande av de reviderade bestämmelserna i IUU-förordningen. Bemyndigandet bör därför överföras till den moderniserade fiskeförordningen.

⁴⁶ Se Statens jordbruksverks föreskrifter om insamling av uppgifter inom vattenbruket och beredningsindustrin (SJFS 2011:32). Föreskrifterna avser insamling av vissa uppgifter enligt förordning (EG) nr 199/2008 om upprättande av en gemenskapsram för insamling, förvaltning och utnyttjande av uppgifter inom fiskerisektorn och till stöd för vetenskapliga utlåtanden rörande den gemensamma fiskeripolitiken och andra uppgifter som är av betydelse för tillämpningen av EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

15.3 Särskilda bestämmelser om marknadsreglering för fiskeri- och vattenbruksprodukter

15.3.1 Lagstiftningen ska innehålla bemyndiganden att meddela föreskrifter om marknadsreglering för fiskeri- och vattenbruksprodukter

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter som kompletterar EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, i frågor som avser

1. erkännande av producentorganisationer, branschorganisationer och sammanslutningar av producentorganisationer samt återkallelse av ett sådant erkännande,
2. godkännande av producentorganisationers produktions- och saluföringsplaner, och
3. import och export av fiskeri- och vattenbruksprodukter.

Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att Jordbruksverket får meddela sådana föreskrifter som avses i det direkt föregående stycket. Havs- och vattenmyndigheten ska enligt samma bestämmelse ges tillfälle att yttra sig innan Jordbruksverket meddelar föreskrifterna.

Den föreslagna bestämmelsen i lagen är ny. Den föreslagna bestämmelsen i förordningen motsvarar nuvarande 3 kap. 3 § fiskeförordningen. Den föreslagna bestämmelsen innehåller vidare, till skillnad från den nuvarande bestämmelsen, inte ett bemyndigande om verkställighetsföreskrifter.

Bakgrunden till utredningens förslag

I nuvarande 3 kap. fiskeförordningen finns bestämmelser om marknadsreglering för fiskeri- och vattenbruksprodukter. Enligt 3 § första stycket får Jordbruksverket meddela föreskrifter som kompletterar EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och de före-

skrifter som behövs för verkställigheten av sådana förordningar, i frågor som avser

1. erkännande av producentorganisationer, branschorganisationer och sammanslutningar av producentorganisationer samt återkallelse av ett sådant erkännande,
2. godkännande av producentorganisationers produktions- och saluföringsplaner, och
3. import och export av fiskeri- och vattenbruksprodukter.

Utredningen uppfattar att paragrafen är meddelad med stöd av 2 § GFP-lagen.⁴⁷

Jordbruksverket har meddelat föreskrifter om producentorganisationer och sammanslutningar av producentorganisationer inom fiskeri- och vattenbruksnäringen och om branschorganisationer inom fiskeri- och vattenbruksnäringen med stöd av 3 kap. 3 § 1–2 fiskeförordningen.⁴⁸

Före införandet av GFP-lagen år 1995 fanns bestämmelser som rörde fiskerinäringen i huvudsak i fiskelagen (1993:787) och i lagen (1993:649) om marknadsreglering på fiskets område. Lagen om marknadsreglering på fiskets område innebar en anpassning till EG:s marknadsreglering. I lagen reglerades villkoren för försäljning av fisk, producentorganisationernas verksamhet samt orienterings- och återtagspriser. Bestämmelserna i EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken kom att ersätta en stor del av den tidigare svenska regleringen om fiskenäringen. GFP-lagen infördes i syfte att ge stöd för kompletterade bestämmelser till EU-reglerna. Genom införandet av GFP-lagen upphävdes lagen om marknadsreglering på fiskets område.⁴⁹ Av propositionen om Sveriges medlemskap i Europeiska unionen framgår att de viktigaste beståndsdelarna i EG:s marknadspolitik på fiskets område ansågs vara ”

⁴⁷ 2 § GFP-lagen ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att i fråga om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken meddela föreskrifter som får finnas som komplettering till förordningarna eller som behövs för verkställigheten av förordningarna. Bemyndigandet gäller dock inte föreskrifter om frågor som avses i fiskelagen. Av 1 § GFP-lagen framgår att med EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken avses i lagen bl.a. EU:s förordningar om marknadsreglering av fiskeri- och vattenbruksprodukter.

⁴⁸ Statens jordbruksverks föreskrifter om producentorganisationer och sammanslutningar av producentorganisationer inom fiskeri- och vattenbruksnäringen SJVFS 2024:13 och Statens jordbruksverks föreskrifter om branschorganisationer inom fiskeri- och vattenbruksnäringen SJVFS 2015:4.

⁴⁹ Se prop. 1994/95:75 s. 11 och 39.

... överskottsregleringen, som hanteras med hjälp av s.k. orienterings- och återtagspriser, fiskarägda men statligt erkända producentorganisationer, vilka svarar för överskottshanteringen, samt en importreglering, som hanteras genom s.k. referenspriser”.

I propositionen anges vidare i huvudsak att marknadspolitiken också innehåller regler om gemensamma marknadsföringsnormer avseende kvalitet, storlek, vikt, förpackning, presentation och märkning.⁵⁰

Förordningen om den gemensamma marknadsordningen innehåller bestämmelser om marknadsreglering på fiskets område.⁵¹ Den gemensamma marknadsordningen utgör ett ramverk med bestämmelser om näringslivsorganisationer, handelsnormer, konsumentinformation, konkurrensregler och marknadsinformation.⁵²

Skälen till utredningens förslag

Såsom framgår ovan uppfattar utredningen att nuvarande 3 kap. 3 § fiskeförordningen är meddelad med stöd av 2 § GFP-lagen. Utredningen har i avsnitt 8.3.2 föreslagit att 2 § GFP-lagen inte ska överföras till den moderniserade fiskelagen utan ersättas av mer preciserade bemyndiganden.

Jordbruksverket har meddelat föreskrifter med stöd av 3 kap. 3 § 1–2 fiskeförordningen. Utredningen bedömer att det fortsatt kommer att behövas bestämmelser som kompletterar EU:s förordningar i fråga om sådan marknadsreglering.

Den moderniserade fiskelagen bör mot denna bakgrund innehålla ett bemyndigande som möjliggör för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela sådana föreskrifter som kompletterar EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, i frågor om

1. erkännande av producentorganisationer, branschorganisationer och sammanslutningar av producentorganisationer samt återkallelse av ett sådant erkännande,

⁵⁰ Se prop. 1994/95:19, s. 314–315.

⁵¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1379/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1184/2006 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 104/2000.

⁵² Av artikel 2 framgår att den gemensamma marknadsordningen ska gälla för de fiskeri- och vattenbruksprodukter som förtecknas i en bilaga till förordningen och som saluförs i unionen.

2. godkännande av producentorganisationers produktions- och saluföringsplaner, och
3. import och export av fiskeri- och vattenbruksprodukter.

Mot denna bakgrund bör innehållet i 3 kap. 3 § fiskeförordningen överföras till den moderniserade fiskeförordningen.

15.3.2 Jordbruksverket ska pröva vissa frågor rörande marknadsreglering för fiskeri- och vattenbruksprodukter

Förslag: Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att Jordbruksverket prövar frågor om

1. erkännande av producentorganisationer, branschorganisationer och sammanslutningar av producentorganisationer,
2. återkallelse av ett sådant erkännande som avses i 1,
3. godkännande av producentorganisationers produktions- och saluföringsplaner, och
4. fastställande av utlösande priser.

Av bestämmelsen ska det framgå att Havs- och vattenmyndigheten ska ges tillfälle att yttra sig innan Jordbruksverket fattar beslut i frågorna.

Bakgrunden till utredningens förslag

Enligt nuvarande 3 kap. 2 § fiskeförordningen prövar Jordbruksverket frågor om

1. erkännande av producentorganisationer, branschorganisationer och sammanslutningar av producentorganisationer,
2. återkallelse av ett sådant erkännande som avses i 1,
3. godkännande av producentorganisationers produktions- och saluföringsplaner, samt
4. fastställande av utlösande priser.

Av paragrafen framgår vidare att Havs- och vattenmyndigheten ska ges tillfälle att yttra sig innan Jordbruksverket fattar beslut i frågorna.

Utredningen uppfattar att bemyndigandet är meddelat med stöd av regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen.

Skälen till utredningens förslag

Utredningen föreslår i avsnitt 18.2.2 att Jordbruksverket ska vara behörig myndighet inom sitt ansvarsområde. Jordbruksverket bör mot den bakgrunden fortsatt vara den myndighet som prövar sådana frågor som framgår av nuvarande 3 kap. 2 § fiskeförordningen.

15.4 Lagen och förordningen ska innehålla bestämmelser om undantag från toleransmarginalen vid vägning i förtecknade hamnar

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om att den aktör som ansvarar för vägning enligt artikel 14.4 a) i den ändrade kontrollförordningen ska se till att kraven på ett elektroniskt fjärrövervakningssystem med övervakningskameror (CCTV) enligt artikel 2 i kommissionens genomförandeförordning om tillämpningsföreskrifter för artikel 14.4 a) uppfylls.

Lagen ska även innehålla en bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om tillämpning av undantag från den tillåtna toleransmarginalen enligt artikel 14.4 a) i den ändrade kontrollförordningen och om tillämpning av de krav som framgår av kommissionens genomförandeförordning om tillämpningsföreskrifter för artikel 14.4 a). Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att Havs- och vattenmyndigheten får meddela sådana föreskrifter.

Bestämmelserna är nya.

Bakgrunden till utredningens förslag

Utredningen har i avsnitt 7.3.3 kortfattat redogjort för de ändrade EU-bestämmelserna om toleransmarginalen. I artikel 14.3–14.6 i den ändrade kontrollförordningen anges följande.

1. Vid jämförelse med de mängder som landats eller med resultatet av en inspektion, ska den tillåtna toleransmarginalen för den i fiskeloggboken registrerade uppskattningen av de mängder i kilogram fisk som behålls ombord vara 10 procent per art.

För arter som behålls ombord och vars mängd inte överstiger 100 kg motsvarande levandevikt ska den tillåtna toleransmarginalen vara 20 procent per art.

2. Genom undantag från punkt 3 ska vid fisken som avses i artikel 15.1 a första och tredje strecksatserna i förordning (EU) nr 1380/2013 följande toleransmarginaler tillämpas på arter som landas osorterade och, när det gäller snörpvadsfisken efter tropisk tonfisk, på arter som landas osorterade:

a) Vid landningar i förtecknade hamnar och med förbehåll för ytterligare villkor för landning och vägning av fångster för att säkerställa en korrekt fångstrapportering:

i) För arter som utgör 2 procent eller mer i kilogram levande vikt av alla arter som landats ska den tillåtna toleransmarginalen vid uppskattningar som registrerats i fiskeloggboken av de mängder i kilogram av fisk som behållits ombord vara 10 procent av den totala mängden av alla arter som registrerats i fiskeloggboken per art.

ii) För arter som utgör mindre än 2 procent i kilogram levande vikt av alla arter som landats ska den tillåtna toleransmarginalen vid uppskattningar som registrerats i fiskeloggboken av de mängder i kilogram av fisk som behållits ombord vara det högsta av 200 kg eller 0,5 procent av den totala mängden av alla arter som registrerats i fiskeloggboken per art.

I varje fall ska för den totala mängden av alla arter den tillåtna toleransmarginalen vid uppskattningar som registrerats i fiskeloggboken av de totala mängder i kilogram av fisk som behållits ombord vara 10 procent av den totala mängden av alla arter som registrerats i fiskeloggboken, utöver vad som anges i bestämmelserna i leden i och ii.

Villkoren för landning och vägning ska omfatta skyddsåtgärder som möjliggör en korrekt rapportering av fångsterna, såsom deltagande av ackrediterade oberoende tredje parter eller särskilda krav för provtagning och vägning. Dessa villkor ska omfatta nödvändig kontroll av, och samarbete med, de relevanta behöriga myndigheterna i det berörda landet.

b) Vid andra landningar än dem som avses i led a:

i) För arter som utgör 2 procent eller mer i kilogram levande vikt av alla arter som landats ska den tillåtna toleransmarginalen vid uppskattningar som registrerats i fiskeloggboken av de mängder i kilogram av fisk som behållits ombord vara 10 procent per art.

ii) För arter som utgör mindre än 2 procent i kilogram levande vikt av alla arter som landats ska den tillåtna toleransmarginalen vid uppskattningar som registrerats i fiskeloggboken av de mängder i kilogram av

fisk som behållits ombord vara det högsta av 200 kg eller 20 procent per art som registrerats i fiskeloggboken.

3. För unionsfångstfartyg som deltar i sådana fisken som avses i punkt 4 får kommissionen, på begäran av en eller flera medlemsstater, be EFCA att utarbeta harmoniserade tekniska riktlinjer för bästa praxis för uppskattning av fångster ombord.

4. Kommissionen ska genom genomförandeakter senast den 10 juli 2024 fastställa regler om villkoren för särskilt landningen och vägningen av fångster från de fisken som avses i punkt 4 i denna artikel för att säkerställa att fångstrapporteringen är korrekt. Dessa genomförandeakter ska antas i enlighet med det granskningsförfarande som avses i artikel 119.2.

Kommissionen ska genom genomförandeakter godkänna de hamnar som uppfyller de villkor som fastställs i enlighet med denna artikel och på grundval av förslag från medlemsstaterna. Den ursprungliga hamnförteckningen ska antas senast den 10 juli 2024. Kommissionen får ändra förteckningen och får återkalla sitt godkännande av en hamn i förteckningen om villkoren inte längre uppfylls.

I artikel 2 i kommissionens genomförandeförordning om tillämpningsföreskrifter för artikel 14.4 a) i den ändrade kontrollförordningen anges följande.⁵³

Villkor för vägningssystem, utrustning och kontrollverktyg

1. En hamn får endast föras upp på förteckningen i enlighet med artikel 14.6 i kontrollförordningen om den är utrustad med samtliga av följande vägningssystem, utrustning och kontrollverktyg för att säkerställa att fångstrapporteringen och den nödvändiga kontrollen av denna är korrekt:

a) Ett elektroniskt fjärrövervakningssystem med övervakningskameror (CCTV) som gör det möjligt för de behöriga myndigheterna i kustmedlemsstaten att övervaka landning, omlastning och vägning av alla fångster från de fisken som omfattas av artikel 14.4 a i kontrollförordningen.

b) En fordonsvåg eller ett system med kranvåg som ska användas för vägning av alla fångster från de fisken som omfattas av artikel 14.4 a i kontrollförordningen.

c) En eller flera vattenavskiljare som gör det möjligt att avvattna fångster vid landning, före vägning, för de fisken som avses i artikel 15.1 a första och tredje strecksatserna i förordning (EU) nr 1380/2013.

d) En automatisk eller halvautomatisk provtagningslucka som är tillgänglig för både aktörer och inspektörer för att säkerställa att det tas opartiska prover i enlighet med tillämpliga förfaranden för stickprovsväg-

⁵³ Kommissionens genomförandeförordning (EU) 2024/1474 av den 24 maj 2024 om tillämpningsföreskrifter för artikel 14.4 a i rådets förordning (EG) nr 1224/2009 vad gäller undantag från toleransmarginalen för uppskattning av fångster vid osorterade landningar och omlastningar från fiske efter små pelagiska arter, industriellt fiske och snörpvalsdiske efter tropisk tonfisk.

ning inom de fisken som avses i artikel 15.1 a första och tredje strecksatserna i förordning (EU) nr 1380/2013.

2. Genom undantag från punkt 1 får de vägningssystem, den utrustning och de kontrollverktyg som avses i den punkten ersättas med likvärdig teknik eller likvärdigt system med utrustning som kan säkerställa samma noggrannhetsnivå vid vägning och fångstregistrering vid landning eller omlastning.

Vid identifieringen av likvärdig teknik eller likvärdigt system får hänsyn tas till sådana aspekter som hamnens dimensioner, dess säsongsbundna användning, de små fångstmängder som landas och innehållet i en kontrollplan eller ett gemensamt kontrollprogram som godkänts av kommissionen.

Skälen till utredningens förslag

Såsom framgår ovan innehåller artikel 14.4 a) i den ändrade kontrollförordningen bestämmelser om möjlighet till undantag från vissa av reglerna om tillåten toleransmarginal vid vägning i förtecknade hamnar. Syftet med införandet av detta undantag är, som anges i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2024/1474, att möjliggöra bättre kontroll av de landade fångsterna i aktuella fisken. Befälhavare som underkastar sig sådan utökad kontroll får i utbyte tillämpa mer tillåtande toleransmarginalbestämmelser.

Kommissionen har beslutat om genomförandebestämmelser som bl.a. anger att en hamn endast får föras upp på förteckningen om den är utrustad med vissa vägningssystem, utrustning och alternativa kontrollverktyg för att säkerställa att fångstrapporteringen och den nödvändiga kontrollen av denna är korrekt. Ett av de system som måste finnas är ett

”elektroniskt fjärrövervakningssystem med övervakningskameror (CCTV) som gör det möjligt för de behöriga myndigheterna i kustmedlemsstaten att övervaka landning, omlastning och vägning av alla fångster från de fisken som omfattas av artikel 14.4 a) i kontrollförordningen.”⁵⁴

Utredningen bedömer att det bör införas nationell reglering som möjliggör tillämpning av undantag enligt artikel 14.4 a) i den ändrade kontrollförordningen, så att aktörer inom svensk fiskerinäring

⁵⁴ Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 2024/1474 av den 24 maj 2024 om tillämpningsföreskrifter för artikel 14.4 a i rådets förordning (EG) nr 1224/2009 vad gäller undantag från toleransmarginalen för uppskattning av fångster vid osorterade landningar och omlastningar från fiske efter små pelagiska arter, industriellt fiske och snörpvalsfiske efter tropisk tonfisk.

ges samma möjligheter som aktörer i andra medlemsstater. Även om svenska fartyg kommer kunna tillämpa undantaget genom att landa i förtecknade hamnar i andra medlemsstater i unionen, kan förtecknade hamnar i Sverige komma att bli en konkurrensfördel för beredningsindustrin när de tillfälliga toleransmarginalbestämmelserna för Östersjön fasas ut om några år.⁵⁵ Utredningen bedömer att den kameraövervakning som avses i genomförandeförordningen kan medföra att personuppgifter behandlas och att det bör finnas en bestämmelse i lag om krav på sådan övervakning.⁵⁶ Det framgår inte av unionsreglerna vilken aktör som ska ansvara för övervakningen, utan det anges endast att utrustningen ska finnas i hamnen. Enligt uppgift från Havs- och vattenmyndigheten är syftet med att inte ange ansvarig aktör i unionsbestämmelserna att medlemsstaterna ska kunna bestämma aktör utifrån nationella förutsättningar. Det bör mot den bakgrunden tydliggöras i bestämmelsen att den aktör som ansvarar för vägning också ska ansvara för övervakningen. Utredningen bedömer därtill att Havs- och vattenmyndigheten bör ges möjlighet att meddela föreskrifter om tillämpning av undantag från den tillåtna toleransmarginalen, exempelvis avseende skyldighet för en aktör att hålla utrustningen funktionell och om överföring av data till myndigheten.

15.5 Utredningens övriga bedömningar kopplat till bestämmelser om hantering av fiskeri- och vattenbruksprodukter i den ändrade kontrollförordningen

Utredningen har ovan redogjort för utredningens förslag och bedömningar som rör nationell rätts förhållande till bestämmelser i artiklarna 14.4 a), 56a och 58, 60 och 60a, samt 62, 64–66 och 68 i den ändrade kontrollförordningen om hantering av fiskeri- och vattenbruksprodukter. Utredningen har även redogjort för förslagen om att införa allmänna bemyndiganden avseende föreskrifter som är nödvändiga som komplettering av bestämmelserna i EU:s förord-

⁵⁵ Se artikel 13 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1139 av den 6 juli 2016 om upprättande av en flerårig plan för bestånden av torsk, sill/strömming och skarpsill i Östersjön och det fiske som nyttjar dessa bestånd, om ändring av rådets förordning (EG) nr 2187/2005 och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1098/2007.

⁵⁶ Se även avsnitt 11.11 om personuppgiftsbehandling vid kameraövervakning.

ningar om den gemensamma fiskeripolitiken, som den moderniserade fiskelagen kompletterar, och verkställighetsföreskrifter.⁵⁷

Nedan går vi in på utredningens bedömning kopplat till övriga bestämmelser om hantering av fiskeri- och vattenbruksprodukter i den ändrade kontrollförordningen.

Bedömning: Det som regleras om hantering av fiskeri- och vattenbruksprodukter i den ändrade kontrollförordningen bedöms utifrån den information som utredningen har tillgång till inte föranleda ytterligare behov av anpassningar av den nuvarande lagstiftningen än vad som har föreslagits tidigare i detta kapitel.

Bakgrunden till utredningens bedömning

I avdelning V Kontroll i leveranskedjan i den ändrade kontrollförordningen finns, utöver de bestämmelser om anges i detta kapitel, även ändrade bestämmelser som rör hantering av fiskeri- och vattenbruksprodukter i bl.a. artiklarna 56 (principer för kontroll av saluföringen), 57 (gemensamma handelsnormer) och 59 (första försäljningen av fiskeriprodukter).

Skälen till utredningens bedömning

Det som regleras om hantering av fiskeri- och vattenbruksprodukter i den ändrade kontrollförordningen och som vi har redogjort för ovan bedöms utifrån den information som utredningen har tillgång till inte föranleda ytterligare behov av anpassningar av den nuvarande lagstiftningen än vad som har föreslagits i detta kapitel.

⁵⁷ Dessa förslag redovisas i avsnitt 8.3.2.

15.6 Utredningens övriga bedömningar kopplat till bestämmelser om hantering av fiskeri- och vattenbruksprodukter i den ändrade IUU-förordningen

Utredningen har ovan redogjort för utredningens förslag och bedömningar som rör nationell rätts förhållande till bestämmelser i artiklarna 12a–12e, 16, 14 och 54a–54b om hantering av fiskeri- och vattenbruksprodukter i den ändrade IUU-förordningen. Utredningen har även redogjort för förslagen om att införa allmänna bemyndiganden avseende föreskrifter som är nödvändiga som komplettering av bestämmelserna i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, som den moderniserade fiskelagen kompletterar, och verkställighetsföreskrifter.⁵⁸

Nedan går vi in på utredningens bedömning kopplat till övriga bestämmelser om hantering av fiskeri- och vattenbruksprodukter i den ändrade IUU-förordningen.

Bedömning: Det som regleras om hantering av fiskeri- och vattenbruksprodukter i den ändrade IUU-förordningen bedöms utifrån den information som utredningen har tillgång till inte föranleda ytterligare behov av anpassningar av den nuvarande lagstiftningen än vad som har föreslagits tidigare i detta kapitel.

Bakgrunden till utredningens bedömning

I kapitel III ”Fångstcertifieringssystem för fiskeriprodukter” i den ändrade IUU-förordningen finns bl.a. bestämmelser som rör hantering av fiskeri- och vattenbruksprodukter.

Skälen till utredningens bedömning

Det som regleras om hantering av fiskeri- och vattenbruksprodukter i den ändrade IUU-förordningen, och som vi har redogjort för ovan, bedöms utifrån den information som utredningen har tillgång

⁵⁸ Dessa förslag redovisas i avsnitt 8.3.2.

till inte föranleda ytterligare behov av anpassningar av den nuvarande lagstiftningen än vad som har föreslagits tidigare i detta kapitel.

16 Förslag och bedömningar om kontroll och övervakning

16.1 Inledning

I detta avsnitt behandlar utredningen frågor om kontroll och övervakning av efterlevnaden av fiskelagstiftningen. Vi går här in på frågor om bl.a. ansvaret för kontrollen och befogenheter för de som utför kontrollen.

Förslagen och bedömningarna i kapitlet ska läsas mot bakgrund av utredningens förslag om allmänna bemyndiganden, vilka framgår av avsnitt 8.3.2. I korthet kan nämnas att utredningen i det avsnittet har föreslagit att regeringen och berörda myndigheter ska få meddela de ytterligare föreskrifter som är nödvändiga som komplettering av bestämmelserna i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, som den moderniserade fiskelagen kompletterar. Utredningen har i samma avsnitt föreslagit bemyndiganden för Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket att inom sina respektive ansvarsområden meddela sådana föreskrifter. I avsnittet har utredningen även föreslagit bemyndiganden för de två myndigheterna att meddela verkställighetsföreskrifter.

16.2 Bakgrund om ansvaret för kontroll och övervakning

16.2.1 Utredningens uppdrag i fråga om fiskerikontroll

Såsom har nämnts tidigare har utredningen i uppdrag att analysera vilka kompletterande bestämmelser som behövs med anledning av de nya unionsbestämmelserna om fiskerikontroll, och lämna författningsförslag. Uppdraget innebär att utredningen behöver se över

de bestämmelser i den svenska lagstiftningen som har betydelse för kontrollen av efterlevnaden av EU-regelverket och ta ställning till om bestämmelserna bör ändras och/eller kompletteras. Utredningen har därtill i uppdrag att se över vilka ändringar som behöver göras i nuvarande lagstiftning för att fördelningen av ansvaret för fiskerikontrollen ska bli tydligare. Vi beskriver uppdraget att se över fördelningen av ansvaret för fiskerikontrollen mer ingående i det efterföljande avsnittet.

Utredningens uppdrag att lämna förslag som förtydligar fördelningen av ansvaret för fiskerikontrollen

Regeringen gav år 2019 Havs- och vattenmyndigheten och Kustbevakningen i uppdrag att utreda och föreslå vad som inom ramen för fiskerikontrollen kan förbättras och effektiviseras för att bidra till att förhindra fiske som inte sker i enlighet med rådande EU-regler och nationella regler, i synnerhet kontrollförordningen och IUU-förordningen, samtidigt som den samlade administrativa bördan för företagen inte ökas.¹ I utredningens direktiv anges i huvudsak att analyserna i Havs- och vattenmyndighetens och Kustbevakningens redovisningar visar att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna behöver förtydligas på en rad områden och att utredaren därför, med utgångspunkt i myndigheternas rapporter, ska se över vilka ändringar som behöver göras i nuvarande regelverk för att ansvarsfördelningen ska bli tydligare. För att en effektiv fiskekontroll ska kunna bedrivas måste det enligt direktiven vara tydligt vilken myndighet som ska utföra vilken uppgift. Utredaren ska mot bl.a. denna bakgrund föreslå eventuella ändringar när det gäller mandat och ansvarsfördelning mellan de myndigheter som berörs av fiskerikontrollen, med utgångspunkt i myndigheternas uppdragsredovisningar, och lämna författningsförslag.

¹ Regeringsbeslut den 14 november 2019.

16.2.2 Vad innebär övervakning, kontroll, tillsyn och tillsynsvägledning på fiskeriområdet?

EU:s bestämmelser om fiskerikontroll

Vi har i kapitel 5 och 7 beskrivit EU:s bestämmelser om fiskerikontroll. I detta avsnitt beskriver vi mer ingående de bestämmelser som är särskilt relevanta för frågor om ansvar för fiskerikontrollen.

Vad är kontroll och övervakning enligt EU:s bestämmelser om fiskerikontroll?

I grundförordningen fastställs att efterlevnaden av den gemensamma fiskeripolitikens bestämmelser ska säkerställas genom ett effektivt system för fiskerikontroll inom unionen, inbegripet bekämpning av IUU-fiske.² Av förordningen framgår vidare att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa kontroll, inspektion och verkställighet av den verksamhet som bedrivs inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken, inbegripet införande av effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner.³ Kontrollen och verkställighet av den gemensamma fiskeripolitiken ska enligt samma förordning i synnerhet baseras på och inbegripa bl.a. kostnadseffektivitet och proportionalitet, en unionsram för kontroll, inspektion och verkställighet, en riskbaserad strategi som fokuseras på systematiska och automatiserade korskontroller av alla relevanta tillgängliga data och att utveckla en efterlevnads- och samarbetskultur hos alla aktörer och fiskare.⁴

EU:s bestämmelser om genomförande av fiskerikontrollen finns framför allt i kontrollförordningen, IUU-förordningen, förordningen om hållbar förvaltning av externa fiskeflottor⁵ och genomförandeförordningar till dessa förordningar, samt i de fleråriga planerna. I ingressen till den ändrade kontrollförordningen framhålls bl.a. att ett framgångsrikt genomförande av den gemensamma fiskeripolitiken är beroende av ett ändamålsenligt, effektivt, modernt och öppet system

² Se artikel 36.1.

³ Se artikel 36.3.

⁴ Se vidare artikel 36.2 i grundförordningen.

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2403 av den 12 december 2017 om hållbar förvaltning av externa fiskeflottor och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1006/2008.

för kontroll och verkställighet.⁶ Enligt de allmänna principerna i kontrollförordningen ska medlemsstaterna bl.a. kontrollera den verksamhet som bedrivs av fysiska eller juridiska personer som omfattas av den gemensamma fiskeripolitiken på deras territorier och i vatten som faller under deras överhöghet eller jurisdiktion. Vidare framgår i huvudsak att medlemsstaterna ska kontrollera tillträdet till vatten och resurser samt kontrollera aktiviteter utanför unionens vatten som utförs av unionens fiskefartyg som för deras flagg och av deras medborgare. Medlemsstaterna ska därtill vidta lämpliga åtgärder, tilldela adekvata ekonomiska, mänskliga och tekniska resurser samt fastställa alla administrativa och tekniska strukturer som krävs för att sörja för kontroll, inspektion och verkställighet av verksamheten inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken. De ska även ställa tillräckliga medel till sina behöriga myndigheters och tjänstemäns förfogande så att de kan utföra sina uppgifter. Medlemsstaterna ska också se till att kontroll, inspektion och verkställighet sker på icke-diskriminerande grund med avseende på sektorer, fartyg eller personer och på grundval av riskhantering. I varje medlemsstat ska en enda myndighet samordna alla nationella kontrollmyndigheters verksamhet. Den myndigheten ska också ansvara för att samordna insamling, behandling och certifiering av uppgifter om fiskeverksamhet samt för att rapportera till, samarbeta med och säkerställa överföring av uppgifter till kommissionen, EFCA, andra medlemsstater och, i förekommande fall, tredjeländer.⁷

Med *kontroll* avses, enligt kontrollförordningen, övervakningsverksamhet och med *övervakning* avses enligt samma förordning observation av fiskeverksamhet på grundval av iakttagelser av inspektionsfartyg, officiella luftfartyg eller officiella fjärrstyrda luftfartygssystem, fordon eller andra tillvägagångssätt, inbegripet teknisk upptäckt och tekniska identifieringsmetoder.⁸ I den engelska versionen av förordningen definieras kontroll som *monitoring and surveillance* vilket har en vidare innebörd än det som framgår av definitionen av övervakning. Begreppet *monitoring* används i regel för mer allmän övervakning av fartyg, fångster etc. baserat på uppgiftslämnande och andra källor. Den fysiska kontrollen genom inspektioner på land och till sjöss ingår inte i definitionen. Det är därför vanligt att använda

⁶ Se punkten 1 i ingressen till ändringförordningen.

⁷ Se artikel 5 i den ändrade kontrollförordningen.

⁸ Artikel 4.3 och 4.5 i den ändrade kontrollförordningen.

kombinationen *kontroll och inspektion* då en mer heltäckande bild av kontrollverksamheten behöver beskrivas. Kontrollförordningen använder också begreppet kontroll i dess betydelse att genom olika åtgärder upprätthålla följsamhet och översikt inom ett kontrollområde, t.ex. avseende kontroll av fiskekapacitet. Sådana åtgärder kan vara att införa krav på registrering, anmälan, certifiering eller uppgiftsskyldigheter.

Vilka krav ställer EU-reglerna på hur medlemsstaterna ska utföra kontroll och övervakning på fiskeriområdet?

Såsom vi har nämnt ovan anges i ingressen till ändringsförordningen att ett framgångsrikt genomförande av den gemensamma fiskeripolitiken är beroende av ett ändamålsenligt, effektivt, modernt och öppet system för kontroll och verkställighet. I detta avsnitt beskriver vi vissa centrala EU-bestämmelser som anger något om hur fiskerikontrollen ska organiseras och genomföras.

Kontrollförordningen ställer krav på att det i varje medlemsstat ska finnas en enda myndighet som samordnar alla nationella kontrollmyndigheters verksamhet. Samma myndighet ska också ansvara för att bl.a. samordna insamlingen av uppgifter om fiskeverksamhet och rapportera till kommissionen, EFCA och tredjeländer.⁹ Medlemsstaten ska även inrätta och driva ett centrum för fiskerikontroll (FMC) med uppgift att övervaka fiskeverksamheten och fiskeansträngningen. FMC ska övervaka de fiskefartyg som för medlemsstatens flagg – oavsett i vilka vatten de är verksamma eller i vilken hamn de befinner sig. Centret ska även övervaka såväl sådana fiskefartyg som för andra medlemsstaters flagg som tredjeländers fiskefartyg som har tillstånd att bedriva fiskeverksamhet i de vatten som omfattas av medlemsstatens överhöghet eller jurisdiktion. Medlemsstaten ska utse de behöriga myndigheter som ska ansvara för hur dess FMC fungerar. Kommissionen får anta delegerade akter med närmare bestämmelser om FMC:s övervakning av fiskeverksamhet och fiskeansträngning.¹⁰ Medlemsstaterna ska även genomföra administrativ uppföljning och kontroll mot bakgrund av de uppgifter som aktörer lämnar. Vart femte år ska medlemsstaten till kommissionen överlämna en rapport

⁹ Se artikel 5.5 i den ändrade kontrollförordningen.

¹⁰ Se vidare artikel 9a i den ändrade kontrollförordningen.

om hur kontrollförordningen tillämpas.¹¹ I den ändrade kontrollförordningen finns särskilda bestämmelser om övervakning och inspektioner.¹² Av dessa framgår bl.a. att medlemsstaten ska övervaka de unionsfarvatten som faller under deras överhöghet eller jurisdiktion på grundval av iakttagelser av fiskefartyg som görs av inspektionsfartyg, övervakningsflygplan eller med andra övervakningsmetoder, ett satellitbaserat kontrollsystem för fartyg eller andra metoder för positionsbestämning och identifiering.¹³ Vidare framgår att medlemsstaten ska sammanställa en förteckning över de tjänstemän som har ansvar för att genomföra inspektioner. Med *inspektion* avses enligt kontrollförordningen alla kontroller som genomförs av tjänstemän för att se till att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken följs, och som antecknas i inspektionsrapporter. Vidare avses med *tjänsteman* en person som auktoriserats av en behörig myndighet i en medlemsstat, kommissionen eller EFCA att genomföra kontroll eller inspektioner.¹⁴ I förordningen finns även bestämmelser om hur tjänstemännen ska utföra sina uppgifter. Tjänstemännen ska utföra sina uppgifter i enlighet med unionsrätten samt förbereda och genomföra inspektionerna på ett icke-diskriminerande sätt. De ska kontrollera att den verksamhet som bedrivs av aktörerna och befälhavarna överensstämmer med bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken. Vidare framgår bl.a. att tjänstemännen får granska alla relevanta områden, däck och utrymmen. De får också granska bl.a. fångster, fiskeredskap, utrustning och relevanta dokument eller elektroniska överföringar som de anser vara nödvändiga för att kontrollera att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs. Tjänstemännen ska få den utbildning som krävs för att de ska kunna utföra sina uppgifter. De ska genomföra inspektionerna på ett sådant sätt att t.ex. fartyget och dess verksamhet utsätts för minsta möjliga störning och olägenhet. De ska också så långt det är möjligt förhindra att fångsten försämrats under inspektionen. Om en tjänsteman som utför en inspektion har anledning att anta att ett fiskefartyg deltar i fiskeverksamhet inom vilken tvångsarbete nyttjas ska tjänstemannen underrätta andra berörda myndigheter i den medlemsstaten. Av bestämmelserna framgår även att medlemsstaten ska anta en riskbaserad strategi för urvalet av in-

¹¹ Se artikel 118 i den ändrade kontrollförordningen.

¹² Se avdelningarna VI och VII i den ändrade kontrollförordningen.

¹³ Se artikel 71.1 i den ändrade kontrollförordningen.

¹⁴ Artikel 4.4 och 4.6 i den ändrade kontrollförordningen.

spektionsobjekt och att kommissionen får anta särskilda regler för genomförandet av inspektioner.^{15,16}

Medlemsstaten ska vidare upprätta årliga eller fleråriga nationella kontrollprogram för inspektioner och kontroll av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken.¹⁷ Medlemsstaten ska även årligen lämna in till kommissionen samt offentliggöra en rapport om den kontroll och de inspektioner som har genomförts under det föregående året.¹⁸

I sammanhanget bör även nämnas att det sedan bildandet av Havs- och vattenmyndigheten år 2011 har skett stora förändringar i den gemensamma fiskeripolitiken som påverkar fiskekontrollen. En stor förändring är att fokus har skiftat från kontroll av landningar till kontroll av fångster.

Svenska bestämmelser om kontroll och tillsyn på fiskeområdet

De svenska bestämmelser om fiskerikontroll som kompletterar EU-bestämmelserna finns i fiskelagen, GFP-lagen och fiskeförordningen. I de svenska regelverken finns även rent nationella bestämmelser om fiskerikontroll. Den svenska fiskelagstiftningen innehåller ingen tydlig definition av vare sig kontroll, övervakning, tillsyn eller tillsynsvägledning. Här behöver även de definitioner som finns i EU-förordningarna beaktas. Utredningen uppfattar att termerna kontroll och övervakning¹⁹ framför allt används i EU-regleringen, medan termen tillsyn är mer allmänt förekommande i den nationella lagstiftningen. Varken fiskelagen, fiskeförordningen eller GFP-lagen innehåller bestämmelser om tillsynsvägledning.

En jämförelse kan göras med bestämmelserna om tillsyn och tillsynsvägledning i den svenska miljölagstiftningen. Enligt miljöbalken ska tillsynen säkerställa syftet med balken och föreskrifter som har meddelats med stöd av balken. Vidare fastställs att med tillsyn avses att tillsynsmyndigheten ska

¹⁵ Se vidare artikel 74 i den ändrade kontrollförordningen.

¹⁶ Se kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 404/2011 av den 8 april 2011 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1224/2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs.

¹⁷ Se vidare artikel 93a i den ändrade kontrollförordningen.

¹⁸ Se vidare artikel 93b i den ändrade kontrollförordningen.

¹⁹ Termen övervakning används även i Fiskestadgan för Torneälvens fiskeområde (se SÖ 2010:21).

1. på eget initiativ eller efter anmälan i nödvändig utsträckning kontrollera att miljöbalken samt föreskrifter, domar och andra beslut som har meddelats med stöd av balken följs samt vidta de åtgärder som behövs för att åstadkomma rättelse,
2. underlätta för en enskild att fullgöra sina skyldigheter enligt de handlingsregler som avses i 1 genom information och liknande verksamhet, och
3. fortlöpande bedöma om villkor för miljöfarlig verksamhet eller vattenverksamhet som omfattas av tillstånd är tillräckliga.²⁰

Med tillsynsvägledning avses enligt miljöbalken att

1. utvärdera, följa upp och samordna tillsynen, och
2. ge råd och stöd till tillsynsmyndigheterna.

Av balken framgår vidare att tillsynsvägledningen syftar till att säkerställa att tillsynen bedrivs ändamålsenligt.²¹

Motsvarande regler saknas i fiskelagstiftningen.

16.2.3 Samverkan, samarbete och samordning mellan myndigheter

Allmänna bestämmelser om samverkan, samarbete och samordning

Det finns generella krav på samverkan och samarbete för myndigheter både i förvaltningslagen och i myndighetsförordningen.

Enligt 8 § första stycket förvaltningslagen ska en myndighet inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter. Bestämmelsen innebär en generell – men inte obegränsad – samverkansskyldighet. En myndighet måste alltid prioritera sina egna huvuduppgifter och avgör själv om den kan avsätta resurser för att hjälpa den myndighet som begär assistans. Formerna för samverkan kan vara av många olika slag och variera med hänsyn till ändamålet. Det kan t.ex. vara fråga om att låna ut arkivhandlingar eller svara på remiss. Det är också vanligt att myndigheter samråder och lämnar varandra upplysningar

²⁰ 26 kap. 1 § miljöbalken.

²¹ 26 kap. 1 a § miljöbalken.

eller bistår med särskild sakkunskap genom informella kontakter per telefon eller vid möten.²²

Av 6 § myndighetsförordningen framgår att myndigheter ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Dessa regler kring samverkan och samarbete gäller även i fråga om tillsyn. Till förvaltningsmyndigheter, som omfattas av förvaltningslagen, räknas inte enbart statliga myndigheter utan även kommunala nämnder när de fullgör uppgifter inom den specialreglerade förvaltningen. Myndighetsförordningen är däremot endast tillämplig för statliga myndigheter.²³ De generella kraven på samarbete gäller i många tillsynssituationer. Det är därför inte alltid nödvändigt att införa ytterligare krav på samverkan och samarbete kring tillsyn i sektorslagar.

Kraven i förvaltningslagen och myndighetsförordningen omfattar dock inte privaträttsliga rättssubjekt, såsom aktiebolag eller fristående uppdragstagare, även om de ålagts offentliga förvaltningsuppgifter som omfattar myndighetsutövning.

16.2.4 Bakgrund och nationell reglering om fördelningen av ansvaret för fiskerikontrollen

Ansvaret för kontroll av fisket är i dag uppdelat mellan framför allt Havs- och vattenmyndigheten och Kustbevakningen. Havs- och vattenmyndigheten har det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen och ansvarar för genomförandet av landningskontrollen. Kustbevakningen ska bedriva sådan övervakning av fisket som är en svensk myndighets uppgift och som följer av bl.a. grundförordningen.²⁴ Därtill har Jordbruksverket ett ansvar för tillsyn när det gäller marknadsregleringen av fiskeri- och vattenbruksprodukter.²⁵ Även Länsstyrelsen bedriver tillsyn av fiske, men har som utvecklas nedan inte ett tydligt utpekat ansvar för tillsynen. Ytterligare myndigheter som på något sätt berörs av frågor om fiskerikontroll är bl.a. Polismyndigheten, Tullverket, Transportstyrelsen, och Försvarsmakten. Den livsmedelstillsyn som bedrivs av kommuner, länsstyrelser och Livs-

²² Se prop. 2016/17:180 s. 71 och 293.

²³ Se 1 § myndighetsförordningen.

²⁴ Se 5 § 6 förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten och 9 § förordningen (2019:84) med instruktion för Kustbevakningen.

²⁵ Se 5 kap. 4 a § första stycket fiskeförordningen och artikel 57 i kontrollförordningen.

medelsverket har dessutom beröringspunkter med fiskekontrollen. I det följande beskrivs myndigheternas ansvar för fiskerikontrollen enligt gällande lagstiftning. Dessutom beskrivs på vilka sätt de myndigheter och andra som inte har ett i lagstiftningen utpekat ansvar berörs av frågor om fiskerikontroll. I sammanhanget bör även nämnas att SLU Aqua inte har något ansvar för fiskerikontroll men berörs av sådana frågor genom sitt arbete enligt datainsamlingsförordningen. SLU Aqua bedriver bl.a. biologisk rådgivning till Havs- och vattenmyndighetens och Kustbevakningens gemensamma årliga tillsynsplan för den svenska fiskerikontrollen.²⁶

Myndigheter med ett i lagstiftningen utpekat ansvar för fiskerikontrollen

Havs- och vattenmyndigheten

Havs- och vattenmyndigheten ansvarar bl.a. för kontrollen av fisk som fångas, landas, importeras, exporteras, transporteras och säljs i Sverige. Myndighetens övergripande ansvar för fiskerikontrollen innebär att den även har ett ansvar för hur fiskerikontrollen utvecklas.²⁷ Syftet med fiskerikontrollen är att säkerställa att såväl bestämmelserna i EU-rätten som bestämmelserna i nationell rätt efterlevs.²⁸ Såsom behörig myndighet enligt kontrollförordningen ansvarar Havs- och vattenmyndigheten för det centrum för fiskerikontroll (FMC) som varje medlemsstat ska driva i enlighet med förordningen. FMC vid Havs- och vattenmyndigheten bedriver realtidsövervakning av yrkesfisket och samarbetar då med Kustbevakningen. Havs- och vattenmyndigheten ansvarar också för uppgiftslämnande från yrkesfisket, transportörer och förstahandsmottagare, kvalitetssäkring av inkomna uppgifter samt den administrativa kontrollen, vilket innefattar att kontrollera uppgifter från olika uppgiftskällor mot varandra. Vid sådana kontroller kan myndigheten upptäcka regelöverträdelser eller avvikelser. Genom fältkontroller kontrollerar Havs- och vattenmyndigheten bland annat landning, vägning, redskap och transporter.

²⁶ Havs- och vattenmyndigheten (2020-2) s. 26.

²⁷ Havs- och vattenmyndighetens webbplats: <https://www.havochvatten.se/fiske-och-handel/regler-och-lagar/fiskerikontroll-och-fisketillsyn/fiskerikontroll/om-fiskerikontroll.html>.

²⁸ Prop. 2010/11:86 s. 40.

Resultatet av sådana kontroller är en viktig uppgiftskälla för att verifiera riktigheten i uppgiftslämnandet.

Havs- och vattenmyndighetens ansvar för fiskerikontrollen regleras framför allt i myndighetens instruktion²⁹ och i fiskeförordningen. Havs- och vattenmyndigheten är enligt instruktionen förvaltningsmyndighet på miljöområdet för frågor om bevarande, restaurering och hållbart nyttjande av sjöar, vattendrag och hav.³⁰ Av instruktionen framgår vidare att myndigheten – inom sitt ansvarsområde – ska verka för en hållbar förvaltning av fiskeresurserna och särskilt ha det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen, samt särskilt ansvara för genomförandet av landningskontrollen.³¹ Myndigheten ska också särskilt ansvara för den centrala tillsynsvägledningen under miljöbalken och samverka med länsstyrelserna för att åstadkomma ett effektivt tillsynsarbete.^{32,33}

Enligt fiskeförordningen utövar Havs- och vattenmyndigheten, inom sitt verksamhetsområde, tillsyn över att EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, föreskrifter som har meddelats med stöd av GFP-lagen och nationella bestämmelser om fiske följs. Myndigheten får enligt fiskeförordningen överlåta åt en annan myndighet att

1. kontrollera att bestämmelser om fiske vid landning av fisk följs,
2. vara mottagare av landningsanmälan och landningsdeklaration, och
3. kontrollera transportdokument.³⁴

Enligt fiskeförordningen ska Havs- och vattenmyndigheten även, inom sitt ansvarsområde och om inte annat följer av andra föreskrifter, utföra de uppgifter som enligt EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ankommer på en behörig myndighet eller en medlemsstat. Myndigheten får enligt fiskeförordningen

²⁹ Förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

³⁰ Se 1 § förordningen med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

³¹ Se 2 § och 5 § 6 förordningen med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

³² Se 5 § 1 förordningen med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

³³ Av 3 kap. 5 § miljötillsynsförordningen (2011:13) framgår att Havs- och vattenmyndigheten ska ge tillsynsvägledning i frågor om bl.a. fiske och vattenbruk, med undantag för frågor som omfattas av Kemikalieinspektionens vägledningsområde enligt 3 kap. 6 §. Utredningen noterar att det av 2 kap. 3 § miljötillsynsförordningen framgår att om det för ett visst tillsynsobjekt inte finns någon ansvarig tillsynsmyndighet, ska var och en av de myndigheter som anges i 3 kap. utöva tillsynen i de frågor som omfattas av respektive myndighets tillsynsvägledningsansvar.

³⁴ Se 5 kap. 4 § fiskeförordningen.

överlämna sådana uppgifter till en annan myndighet. Av samma förordning framgår vidare att Havs- och vattenmyndigheten är ansvarig myndighet för uppgifter inom fiskeområdet som inte tydligt hör till Jordbruksverkets ansvarsområde.³⁵

Av fiskelagen framgår att en befattningshavare hos Havs- och vattenmyndigheten har rätt att, för kontroll av efterlevnaden av fiskelagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, samt föreskrifter om fisket i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken,

1. få tillträde till fartyg, fordon, områden, anläggningar, byggnader, lokaler och andra utrymmen där fisk och utrustning för fisket förvaras eller hanteras för att där göra de undersökningar och ta de prover som behövs för tillsynen utan att ersättning lämnas,
2. på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen, och
3. få den hjälp som behövs för tillsynen av den som är föremål för åtgärden.³⁶

GFP-lagen innehåller en i huvudsak motsvarande bestämmelse för tillsyn enligt den lagen.³⁷

Havs- och vattenmyndigheten, Kustbevakningen och Länsstyrelsen i Norrbottens län övervakar enligt fiskeförordningen efterlevnaden i svenskt vatten av föreskrifter om fisket i Torneälvens fiskeområde.³⁸

Kustbevakningen

Kustbevakningen har det centrala ansvaret för att kontrollera det yrkesfiske som bedrivs i havet och inom vissa vattenområden på land samt på land i anslutning till de områden som anges i 1 kap. 4 och 5 §§ kustbevakningslagen. Myndigheten genomför även övervakning av fritidsfisket inom samma områden.³⁹

³⁵ Se 6 kap. 1 § fiskeförordningen.

³⁶ Se 34 § fiskelagen.

³⁷ Se 6 § GFP-lagen som bl.a. avser även tillträde till utrymmen där vattenprodukter förvaras.

³⁸ Se 2 a kap. 16 § fiskeförordningen.

³⁹ Se vidare Kustbevakningens årsredovisning för år 2023 s. 26, 9 § förordningen med instruktion för Kustbevakningen och 5 kap. 5 § fiskeförordningen.

Kustbevakningens ansvar för fiskerikontrollen framgår framför allt av myndighetens instruktion och fiskeförordningen. Därtill finns bestämmelser som rör myndighetens utövande av fiskerikontrollen i fiskelagen och kustbevakningslagen. Enligt instruktionen har Kustbevakningen bl.a. till uppgift att bedriva sjöövervakning.⁴⁰ Myndigheten ska inom ramen för sjöövervakningen självständigt ansvara för eller biträda en annan myndighet med brottsbekämpning och ordningshållning i enlighet med kustbevakningslagen och annan författning, samt bedriva kontroll och tillsyn i enlighet med vad som framgår av särskild författningsreglering eller författningsenliga överenskommelser med andra myndigheter.⁴¹ Av kustbevakningslagen framgår att myndighetens direkta brottsbekämpning omfattar brott som rör bl.a. överträdelser av fiskelagstiftning i fiskelagen och GFP-lagen.⁴²

Kustbevakningen ska bedriva sådan övervakning av fisket som är en svensk myndighets uppgift och som följer av

1. 1932 års fiskeriavtal med Danmark,
2. EU:s avtal med Norge om ömsesidigt tillträde till fisket i Skagerrak för fartyg som för dansk, norsk och svensk flagg,
3. gränsövers överenskommelsen mellan Sverige och Finland och
4. grundförordningen.

För verksamhet enligt den fjärde punkten får Kustbevakningen utse behöriga tjänstemän att vara gemenskapsinspektörer.⁴³ Myndigheten ska även ansvara för Sveriges del av de kontrollåtgärder som EU genomför till sjöss inom det område som regleras av NEAFC.⁴⁴ Kustbevakningen kontrollerar vidare efterlevnaden av bestämmelser om fiske även på land i anslutning till de områden som anges i 1 kap. 4 och 5 §§ kustbevakningslagen (2019:32).⁴⁵

Såväl Kustbevakningen som polismyndigheten har en skyldighet att lämna sådana uppgifter till Havs- och vattenmyndigheten som denna kan antas behöva vid prövning av frågor om sanktionsavgifter, tilldelning av prickar, fiskelicenser, personliga fiskelicenser och andra

⁴⁰ 1 § förordningen med instruktion för Kustbevakningen.

⁴¹ 2 och 3 §§ förordningen med instruktion för kustbevakningen.

⁴² Se 3 kap. 2 § första stycket 4 kustbevakningslagen.

⁴³ Se 9 § förordningen med instruktion för kustbevakningen.

⁴⁴ Se 10 § förordningen med instruktion för kustbevakningen.

⁴⁵ Se 5 kap. 5 § fiskeförordningen.

särskilda tillstånd samt förbud att verka som befälhavare enligt 50 a och 52–56 §§ fiskelagen.⁴⁶ En befattningshavare hos Kustbevakningen har, på samma sätt som en befattningshavare hos Havs- och vattenmyndigheten, rätt att inom ramen för fiskerikontrollen bl.a. få tillträde till ett fartyg.⁴⁷ Bestämmelser om befogenheter för kustbevakningstjänstemän finns även i kustbevakningslagen.

Som angetts ovan framgår det av fiskeförordningen att Havs- och vattenmyndigheten, Kustbevakningen och Länsstyrelsen i Norrbottens län övervakar efterlevnaden i svenskt vatten av föreskrifter om fisket i Torneälvens fiskeområde.

Jordbruksverket

Jordbruksverket har ansvar för att kontrollera att fiskeriprodukter som säljs uppfyller EU:s gemensamma handelsnormer i den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter.

Av fiskeförordningen framgår att myndigheten, när det gäller marknadsregleringen av fiskeri- och vattenbruksprodukter, utövar tillsyn över att EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, föreskrifter som har meddelats med stöd av GFP-lagen och nationella bestämmelser om marknadsreglering av fiskeri- och vattenbruksprodukter följs.⁴⁸ Sådan tillsyn innebär enligt fiskeförordningen kontroll av att handelsnormer följs och att kriterier för att erkänna producentorganisationer, branschorganisationer, sammanslutningar av producentorganisationer, kriterier för att godkänna producentorganisationers produktions- och saluföringsplaner och kriterier för att fastställa utlösande pris i samband med privat lagring uppfylls.⁴⁹ Myndigheten får enligt fiskeförordningen överlåta åt en annan myndighet att kontrollera att handelsnormer följs, och utföra dokumentkontroller.⁵⁰

⁴⁶ Se 5 kap. 1 e § fiskeförordningen.

⁴⁷ Se vidare 34 § fiskelagen.

⁴⁸ Se 5 kap. 4 a § första stycket fiskeförordningen.

⁴⁹ Se 5 kap. 4 a § andra stycket fiskeförordningen.

⁵⁰ Se 5 kap. 4 a § tredje stycket fiskeförordningen.

Myndigheter som har uppgifter inom eller i anslutning till fiskerikontrollen

Länsstyrelsen

Det har sedan länge och i olika sammanhang påtalats att länsstyrelsens uppdrag inom fiskerikontrollen är otydligt. Utredningen om fiskerikontrollen framhöll redan år 2005 i huvudsak att det är viktigt att länsstyrelsens roll inom fiskerikontrollen tydliggörs, i syfte att säkerställa en heltäckande och effektiv fiskerikontroll.⁵¹ Samma år konstaterade Utredningen om fiskevårdens finansiering huvudsakligen att länsstyrelsen, mot bakgrund av bl.a. tilldelade medel för fisketillsyn, måste anses ha ett ansvar för tillsynen, men att den inte har föreskrivits ett uttryckligt sådant ansvar.⁵² Länsstyrelserna har även själva, i redovisningen av ett länsstyrelsegemensamt regleringsbrevsuppdrag år 2009, påpekat att länsstyrelsen saknar ett tydligt uppdrag att genomföra den del av fiskerikontrollen som denne faktiskt utför, det vill säga att bedriva, organisera och finansiera fisketillsyn.⁵³ Länsstyrelsens uppdrag i fråga om fiskerikontroll framstår inte ha tydliggjorts sedan länsstyrelsernas redovisning år 2009.

Den i dag gällande lagstiftningen som rör länsstyrelsens uppgifter inom ramen för fiskerikontrollen ser i huvudsak ut enligt följande. Av länsstyrelseinstruktionen framgår att länsstyrelsen har uppgifter i fråga om bl.a. naturvård, miljöskydd och fiske.⁵⁴ Vidare framgår av fiskeförordningen att länsstyrelsen förordnar fisketillsynsmän⁵⁵ och att länsstyrelsen, liksom Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket, får meddela sådana förelägganden och förbud som avses i 35 § fiskelagen⁵⁶. Vissa tjänstemän på länsstyrelsen och av länsstyrelsen förordnade tillsynsmän har på samma sätt som vissa tjänstemän hos Havs- och vattenmyndigheten och Kustbevakningen rätt att bl.a. få tillträde till fartyg i enlighet med 34 § fiskelagen. Vidare har Länsstyrelsen i Norrbottens län tillsammans med Havs- och vattenmyndigheten och Kustbevakningen, ett ansvar att övervaka efterlevnaden i svenskt vatten av föreskrifter om fisket i Torneälvens fiske-

⁵¹ Se SOU 2005:27 s. 246. Utredningen bedömde dock att det låg något utanför ramarna för utredningens uppdrag att mer konkret försöka definiera vilket ansvar länsstyrelserna bör ha.

⁵² Se SOU 2005:76 s. 216.

⁵³ Länsstyrelsen i Örebro län (2009).

⁵⁴ Se 3 § 9 och 11 förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

⁵⁵ Se 5 kap. 2 § fiskeförordningen.

⁵⁶ Se 5 kap. 3 § fiskeförordningen.

område.⁵⁷ Länsstyrelserna har därutöver sedan flera år tillbaka haft i uppdrag att redovisa sitt arbete med fisketillsyn. I länsstyrelsens regleringsbrev för år 2024 formulerades uppdraget enligt följande:

Länsstyrelserna ska redovisa omfattningen av föregående års fisketillsyn för havet och de stora sjöarna, respektive övriga sötvattensområden. Fisketillsynens samlade kostnader och effekter, särskilt avseende ålfiske, ska specificeras. Havs- och vattenmyndigheten ska ges möjlighet att lämna synpunkter på utformningen av redovisningen. Uppdraget ska senast den 15 mars 2025 redovisas till Havs- och vattenmyndigheten, med kopia till Regeringskansliet (Landsbygds- och infrastrukturdepartementet).⁵⁸

De redovisningar som varje länsstyrelse gör enligt de återkommande uppdragen i regleringsbreven utgör i dag utgångspunkten för det arbete som en myndighetsgemensam arbetsgrupp för fisketillsyn utför.⁵⁹

Transportstyrelsen

Transportstyrelsens fartygsregister utgör en grund för det fiskefartygsregister som Havs- och vattenmyndigheten förvaltar i enlighet med EU-rätten. Det sker därför en kontinuerlig informationssamverkan mellan myndigheterna i registerfrågor. Transportstyrelsen är dessutom expertmyndighet i frågor som rör fartygskapacitet. Det förekommer därför en viss informationssamverkan mellan Havs- och vattenmyndigheten och Transportstyrelsen i samband med arbetet med administrativ och fysisk kontroll av motorstyrka på fiskefartyg.

Tullverket

Tullverket berörs till del av kontrollen av direktlandningar av fiskefartyg från tredje land etc.⁶⁰ Myndigheten berörs enligt uppgifter till utredningen från Havs- och vattenmyndigheten även när det gäller fiskeriprodukter som importeras till Sverige från tredje land i enlighet med bestämmelserna i IUU-förordningen.

⁵⁷ Se 2 a kap. 16 § fiskeförordningen.

⁵⁸ Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende länsstyrelserna, uppdrag 12.

⁵⁹ Havs- och vattenmyndighetens webbplats: <https://www.havochvatten.se/fiske-och-handel/regler-och-lagar/fiskerikontroll-och-fisketillsyn/fisketillsyn.html>.

⁶⁰ Havs- och vattenmyndigheten (2020-2) s. 28.

Tullverket ska i sin kontrollverksamhet och brottsbekämpning bl.a. kontrollera införsel och utförsel av varor över den svenska gränsen.⁶¹ Tullverket ska vidare övervaka och kontrollera trafiken till och från Sverige så att bestämmelser om in- och utförsel av varor följs.⁶²

Polismyndigheten

Av polislagen framgår att det hör till Polismyndighetens uppgifter att

- förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten,
- övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar har inträffat,
- utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal,
- lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp, när sådant bistånd lämpligen kan ges av polisen,
- fullgöra den verksamhet som ankommer på Polismyndigheten enligt särskilda bestämmelser.⁶³

Polismyndigheten ska även på begäran lämna den hjälp som behövs vid tillsyn enligt fiskelagen.⁶⁴ Sjöpolisen, som är en särskild del inom Polismyndigheten, utreder brott mot fiskelagstiftningen i Gotlands, Hallands, Västra Götalands respektive Stockholms län. I de län där sjöpolisen inte bedriver någon verksamhet kan den som utför tillsynen begära hjälp från sjöpolisen i ett annat län.⁶⁵

⁶¹ Se 2 kap. 1 § första stycket 1 tullbefogenhetslagen (2024:710).

⁶² Se 2 § förordningen (2016:1332) med instruktion för Tullverket.

⁶³ 2 § polislagen (1984:387).

⁶⁴ Se 34 § fjärde stycket fiskelagen.

⁶⁵ Havs- och vattenmyndighetens presentationsmaterial Fisketillsynen och samhället <https://www.havochvatten.se/fiske-och-handel/regler-och-lagar/fiskerikontroll-och-fisketillsyn/fisketillsyn.html>

Försvarsmakten

Försvarsmakten ska anmäla till en behörig civil myndighet, dvs. framför allt till Kustbevakningen, om de misstänker att visst utländskt fartyg bedriver otillåtet eller olagligt fiske.⁶⁶

Myndigheter och andra aktörer på livsmedelsområdet

Exempelvis kommuner, länsstyrelser och Livsmedelsverket utför kontroller i leveranskedjan av livsmedelssäkerhets- och konsumentskäl.⁶⁷

Fisketillsynsmän*Historisk tillbakablick*

Fram till 1890-talet ansvarade två myndigheter för den nationella förvaltningen av fisket: Lantbruksakademien hade ansvar för Östersjö- och sötvattenfisket och Kommerskollegiet hade ansvar för västkustfisket. Vid den tiden fanns det även fiskeriintendenter eller tillsyningsmän, vilka arbetade under landshövdingen. Fiskeritillsyningsmännens ansvar omfattade bl.a. att ingripa mot överträdelser, samla statistik, anordna utbildningar och ge råd om fiske. De hade även i uppgift att övervaka fiskodlingar och plantera ut fisk i sjöar. I början av 1900-talet infördes en regional fiskeriadministration som innebar att Sverige delades in i sex olika distrikt. Distrikten hade varsin fiskeriintendent och låg organisatoriskt under Lantbruksstyrelsen.⁶⁸ År 1948 bildades den centrala fiskerimyndigheten Kungliga fiskeristyrelsen, med 24 fiskenämnder; inom vilka det ingick fiskerikonsulenter. Fiskeristyrelsen fick år 1991 namnet Fiskeriverket. De 24 fiskenämnderna inordnades samma år under länsstyrelserna.⁶⁹ Fiskeriverket avvecklades år 2011 och samma år tillkom Havs- och vattenmyndigheten.⁷⁰

⁶⁶ Se förordning (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordning) och Försvarsmaktens föreskrifter om verkställighet av tillträdes- och IKFN-förordningarna (FFS 2013:3).

⁶⁷ Havs- och vattenmyndigheten (2020-2) s. 29.

⁶⁸ Se Havsmiljöinstitutet (2019) s. 31 och (2015) s. 74.

⁶⁹ Fiskenämnderna hade dessförinnan även varit inordnade under Lantbruksnämnden.

⁷⁰ <https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/fisken%C3%A4mnd> och <https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/fiskeriverket>.

I den tidigare gällande K. instruktion för fisketillsyningsmän från år 1935 fanns bestämmelser om av länsstyrelsen förordnade tillsyningsmän för fiske (fisketillsyningsmän).⁷¹ Av bestämmelserna framgick bl.a. följande. Fisketillsyningsmännen var ålagda att inom det område som förordnandet avsåg utöva tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna i fiskeristadgan och i enlighet med samma stadga utfärdade föreskrifter, samt övriga av Kungl. Maj:t eller vederbörande myndighet meddelade bestämmelser till skydd för beståndet av fisk eller skaldjur eller angående fiskes bedrivande. Tillsyningsmännen fick vidare verkställa undersökning av fisk eller skaldjur som denne misstänkte hade fångats olovligen, och av fiskeredskap. För att kunna göra en sådan undersökning fick tillsyningsmannen ta upp utlagda fiskeredskap. När en tillsyningsman utövade sin tjänst fick denne inte gå längre än ändamålet krävde, denne skulle också – vid undersökning – iaktta största möjliga aktsamhet, så att undersökt fisk, skaldjur eller redskap inte onödigtvis skadades. Fisketillsyningsmannen skulle, i de fall denne inte själv åtalade överträdelser av bestämmelser i bl.a. fiskeristadgan, anmäla överträdelsen till berörd åklagare. I instruktionen hänvisades även till fiskeristadgans bestämmelser om beslag. Av instruktionen framgick slutligen att fiskeritillsyningsmännen skulle vara försedda med tjänstetecken, när de utövar sin tjänst. I instruktionen reglerades tillsyn över efterlevnaden av fiskeristadgan, föreskrifter som utfärdats med stöd av stadgan, och övriga föreskrifter meddelade av Kungl. Maj:t eller berörd myndighet. En fisketillsyningsman kunde dock vid sidan av sådan tillsyn även ha i uppgift att utöva fiskeritillsyn på uppdrag av enskilda rättsägare.⁷²

Enligt bestämmelserna i instruktionen (1955:274) för fisketillsynsmän gällde att det ålåg den som av Fiskeristyrelsen eller länsstyrelsen förordnats att vara fisketillsynsman att, inom det område förordnandet avsåg, utöva tillsyn över efterlevnaden av fiskeriförordningen och enligt förordningen meddelade föreskrifter, samt övriga av regeringen eller underordnad myndighet meddelade bestämmelser om fiskets vård och bedrivande. En fisketillsynsman fick enligt samma bestämmelser vidare övervaka efterlevnaden av lagen om rätt till fiske och var skyldig att ingripa mot sådana överträdelser som kränker statens fiskerätt eller sker i vatten där s.k. frifiske fick bedrivas. En

⁷¹ Se K. instruktion för fiskeritillsyningsmän given Stockholms slott den 22 mars 1935.

⁷² Se Romberg-Thulin s. 224–225.

fisketillsynsman hade befogenhet att undersöka fisk som fångats olovligt, samt att undersöka fiskeredskap och fisksump. Fisketillsynsmannen hade också rätt att ta upp utlagda fiskeredskap ur vattnet och skulle snarast anmäla överträdelser till polis- eller åklagarmyndighet. Lagen om rätt till fiske gav fisketillsynsmännen befogenhet att i vissa fall begära handräckning.⁷³

År 1984 ersattes 1955 års instruktion om fisketillsynsmän av bestämmelser i den numera upphävda lagen (1950:596) om rätt till fiske. Av de nya bestämmelserna framgick att det, för att kontrollera efterlevnaden av lagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, fick ske undersökning av fisk, fiskeredskap, fisksump eller fiskefartyg. Vidare framgick att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer fick utse särskilda fisketillsynsmän för tillsyn över efterlevnaden av lagen och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. En fisketillsynsman fick enligt lagen förordnas att ta egendom i beslag och att utföra undersökningarna.⁷⁴ I förarbetena angavs bl.a. följande.

Vissa befogenheter i instruktionen avser åtgärder som är av sådan karaktär att de med hänsyn till de misstänkta integritet bör regleras i lag. Jag syftar på de regler som ger en fisketillsynsman rätt att undersöka fisk, fiskeredskap och fisksump och att därvid ta upp utlagda fiskeredskap och fisksumpar ur vattnet. Promemorieförslaget innebär att 1955 års instruktion upphävs och att bestämmelserna i instruktionen tas in i FL och i fiskeriförordningen. I likhet med remissinstanserna anser jag att förslaget bör genomföras. Förutom rätt att utöva de befogenheter som följer av 1955 års instruktion, bör den som utövar fisketillsyn också ha rätt att undersöka ett fiskefartyg för kontroll av efterlevnaden av FL och föreskrifter som har meddelats med stöd av FL. Denna befogenhet torde i många fall vara nödvändig för att verkställa undersökningar av de slag som redan följer av instruktionen och för att kunna ta egendom i beslag.⁷⁵

Bestämmelserna om fisketillsynsmän överfördes till viss del från lagen om rätt till fiske till den nuvarande fiskelagen när den infördes år 1994.

⁷³ Se prop. 1983/84:159 s. 42.

⁷⁴ A. prop. s. 20.

⁷⁵ A. prop. s. 21.

Nuvarande reglering

När fiskelagen infördes år 1994 lydde dess 34 §, om fisketillsynsmän, enligt följande.

För tillsyn över efterlevnaden av denna lag och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utse fisketillsynsmän.

För kontroll av efterlevnaden av denna lag och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen får fisketillsynsman som förordnats därtill eller annan behörig tjänsteman undersöka fisk, fiskeredskap, fisksump eller fiskefartyg vilket använts vid fiske.

En fisketillsynsman får även ges förordnande att ta egendom i beslag enligt 47 §.

År 1996 ändrades 34 § fiskelagen framför allt genom att ett nytt andra stycke lades till. Tillägget innebar att den tillsyn som utövas med stöd av fiskelagen kom att gälla allt fiske, också det fiske som regleras av EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Ändringen innebar bl.a. att den som utövar tillsyn gavs en mer omfattande rätt att företa undersökningar etc. Bestämmelsen överensstämde med vissa motsvarande bestämmelser om tillsyn i GFP-lagen. Samma tillsynsbestämmelser skulle fortsättningsvis gälla för all fisketillsyn i landet som utförs av fisketillsynsmän och av myndigheter med uppgift att kontrollera efterlevnaden av fiskebestämmelser. Även vid tillsyn som sker enligt fiskelagen infördes en skyldighet att lämna de uppgifter som behövs och den hjälp som begärs av den som utövar tillsynen.⁷⁶

Av nuvarande lydelse av 34 § fiskelagen framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får utse fisketillsynsmän för tillsyn över efterlevnaden av lagen och föreskrifter meddelade med stöd av lagen. Av paragrafen framgår vidare att de fisketillsynsmän som förordnats därtill har rätt att, för kontroll av efterlevnaden av fiskelagen och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen samt föreskrifter om fisket i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken,

1. få tillträde till fartyg, fordon, områden, anläggningar, byggnader, lokaler och andra utrymmen där fisk och utrustning för fisket

⁷⁶ Se prop. 1995/96:8 s. 24. Det har därefter gjorts ytterligare ändringar i 34 § fiskelagen, men dessa har inte särskilt rört frågor om fisketillsynsmän.

- förvaras eller hanteras för att där göra de undersökningar och ta de prover som behövs för tillsynen utan att ersättning lämnas,
2. på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen, och
 3. få den hjälp som behövs för tillsynen av den som är föremål för åtgärden.

En fisketillsynsman får enligt samma paragraf även ges förordnande att ta egendom i beslag enligt 47 § fiskelagen. Av 34 § fiskelagen framgår vidare att polismyndigheten på begäran ska lämna den hjälp som behövs vid tillsynen.

Av 47 § fiskelagen framgår att fisketillsynsmän som getts ett sådant förordnande har befogenhet att, om någon påträffas på bar gärning när han eller hon begår brott enligt samma lag, göra beslag av fisk, redskap, fiskefartyg eller andra föremål som

1. skäligen kan antas ha betydelse för utredning av brottet, eller
2. kan antas bli föremål för förverkande enligt denna lag.

Utredningen beskriver de nuvarande bestämmelserna om beslag ytterligare, och lämnar förslag till ändringar i bestämmelserna i avsnitt 16.4.2 nedan.

Enligt 5 kap. 2 § fiskeförordningen förordnas en fisketillsynsman av länsstyrelsen.

Havs- och vattenmyndigheten har meddelat föreskrifter om fisketillsynsförordnanden.⁷⁷ Föreskrifterna är meddelade med stöd av 6 kap. 8 § fiskeförordningen. Av bestämmelserna framgår bl.a. följande. En länsstyrelse får förordna någon att utöva fisketillsyn om personen i fråga har fyllt 18 år, med hänsyn till laglydnad och övriga omständigheter är lämplig för uppdraget, och har genomgått en utbildning i enlighet med föreskrifterna med godkänt resultat. Utbildningen får inte vara äldre än sex år. Ett förordnande får gälla i högst sex år och får endast utfärdas om länsstyrelsen bedömer att det finns ett behov av tillsyn. Om uppdragsområdet i ansökan omfattar fler än ett län ska samråd ske med övriga berörda länsstyrelser. Fisketillsynsförordnandet ska innehålla uppgifter om bl.a. uppdragsgivare, uppdragsområdet och ifall förordnandet omfattar tillsyn på allmänt eller

⁷⁷ Se HVMFS 2018:1.

enskilt vatten eller enskilt frivatten. Det ska även innehålla uppgifter om ifall det omfattar befogenheter att få tillträde till vissa utrymmen enligt 34 § andra stycket fiskelagen och/eller att ta egendom i beslag enligt 47 § samma lag. Den som har förordnats ska informera länsstyrelsen om ändringar gällande uppdragsgivare eller andra omständigheter som angår förordnandet. Den länsstyrelse som har utfärdat ett förordnande ska återkalla det om den förordnade

1. med hänsyn till laglydnad och övriga omständigheter inte längre är lämplig för uppdraget,
2. åsidosätter sitt uppdrag, eller
3. inte längre har någon uppdragsgivare.

Tjänstetecknet för den som har förordnats att utöva fisketillsyn ska bestå av ett tjänstekort som ska innehålla viss i föreskrifterna angiven information, bl.a. om befogenheter. En fisketillsynsperson ska bära sitt tjänstekort väl synligt och ha med sig en giltig legitimationshandling som ska kunna visas upp på begäran.

Av 10 § första stycket 4 och 29 § första stycket polislagen följer att en fisketillsynsman under vissa omständigheter får använda våld för att kunna genomföra beslag.⁷⁸ En fisketillsynsman har dessutom ett förstärkt straffskydd enligt 17 kap. 1–4 §§ brottsbalken.

16.2.5 Havs- och vattenmyndighetens och Kustbevakningens förslag om fördelningen av ansvaret för fiskerikontrollen

Myndigheternas uppdrag

Havs- och vattenmyndigheten och Kustbevakningen fick år 2019 i uppdrag av regeringen att utreda och föreslå vad som inom ramen för fiskerikontrollen kan förbättras och effektiviseras för att bidra till att förhindra fiske som inte sker i enlighet med rådande EU-regler och nationella regler, i synnerhet kontrollförordningen och IUU-förordningen, samtidigt som den samlade administrativa bördan för företagen inte ökas. Av regeringsbeslutet framgår att en särskilt viktig del av uppdraget var att utreda effektiviteten hos såväl den fysiska kontrollen som effektiviteten av den samlade fiskerikon-

⁷⁸ Se prop. 1979/80:122.

trollen.⁷⁹ Myndigheterna redovisade uppdraget till regeringen i oktober år 2020.⁸⁰

Relevanta förslag i myndigheternas redovisningar

I detta avsnitt beskriver utredningen de förslag i myndigheternas redovisningar som vi uppfattar är särskilt relevanta för vårt arbete med att ta fram förslag för att förtydliga fördelningen av ansvaret för fiskerikontrollen. Utredningen uppfattar att vårt uppdrag i denna del innebär att vi ska föreslå eventuella ändringar av myndigheternas mandat när det gäller fiskerikontrollen och av fördelningen av ansvaret för fiskerikontrollen, samt lämna författningsförslag i dessa frågor.

Havs- och vattenmyndighetens redovisning

Utredningen bedömer att särskilt tre av de åtgärdsförslag som presenteras i Havs- och vattenmyndighetens uppdragsredovisning är relevanta för utredningens arbete i frågan om fördelning av ansvaret för fiskerikontrollen.

Ett förslag om uppdrag och ansvar

I sin redovisning framhåller Havs- och vattenmyndigheten i huvudsak att en effektiv fiskerikontroll och ett välfungerande samarbete är beroende av att respektive myndighets uppdrag och ansvar är tydligt.⁸¹ Ett av Havs- och vattenmyndighetens åtgärdsförslag för att förbättra och effektivisera fiskerikontrollen, och som avser berörda myndigheters uppdrag och ansvar på ett övergripande plan, lyder enligt följande.

Respektive myndigheters uppdrag avseende tillsyn, övervakning, inspektion, kontroll behöver tydliggöras av regeringen. En samsyn om respektive myndigheters ansvarsförhållanden är nödvändig för en effektiv fiskerikontroll. Till detta avses också att tydliggöra myndig-

⁷⁹ Regeringsbeslut den 14 november 2019.

⁸⁰ Havs- och vattenmyndigheten och Kustbevakningen har av utredningspraktiska skäl redovisat uppdraget i varsina rapporter. Se vidare det myndighetsgemensamma missivet.

⁸¹ Havs- och vattenmyndigheten (2020-2) s. 4.

heternas ansvar för information och vägledning sinsemellan men också gentemot fiskets aktörer.⁸²

I sin rapport konstaterar Havs- och vattenmyndigheten i huvudsak att ansvaret för att utföra de olika uppföljnings-, övervaknings- och kontrollmomenten inom ramen för fiskerikontrollen framför allt delas mellan Havs- och vattenmyndigheten och Kustbevakningen, men att Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för uppfyllandet av den största delen av kraven i kontrollförordningen. Av rapporten framgår vidare att Havs- och vattenmyndigheten också ansvarar för samordningen av dennas och Kustbevakningens gemensamma tillsynsplan med tillhörande riskanalysarbete, och i det arbetet beaktas bl.a. den planering av EU-gemensamma kontrollinsatser som leds av EFCA. Havs- och vattenmyndigheten framhåller vidare att myndigheten även ansvarar för samordning, rapportering och uppföljning av den svenska fiskerikontrollen till EU-kommissionen. Myndigheten hänvisar därtill till en utredning från år 2005 om den svenska fiskerikontrollen⁸³ och anger att några av den utredningens slutsatser fortfarande är relevanta: bl.a. slutsatsen att det finns vissa oklarheter i ansvarsfördelningen inom fiskerikontrollen. I rapporten lyfts även att den utredningen konstaterade att det dåvarande Fiskeriverkets övergripande uppdrag om den svenska fiskerikontrollen ansågs omfatta all fiskerikontroll som inte uttryckligen ingår i en annan myndighets ansvar. Enligt Havs- och vattenmyndigheten gäller detta förhållande fortfarande. Myndigheten konstaterar vidare, i fråga om dennas övergripande ansvar för den svenska fiskerikontrollen, att den i vissa delar inte har utvecklat och samordnat fiskerikontrollfrågor i den omfattning som troligtvis förväntats i samverkansarbetet med Kustbevakningen. Enligt Havs- och vattenmyndigheten är ett tydliggörande av ansvaret nödvändigt. Havs- och vattenmyndigheten menar vidare att det finns resursmässiga utmaningar för myndigheten att samordna och driva aktuella samordnings- och utvecklingsfrågor.⁸⁴

⁸² Havs- och vattenmyndigheten (2020-2). Åtgärdsförslag nr 23 s. 110.

⁸³ SOU 2005:27. Den svenska fiskerikontrollen – en utredning.

⁸⁴ Havs- och vattenmyndigheten (2020-2) s. 72–74.

Förslag om kontroll av fritidsfisket

Havs- och vattenmyndighetens har även lämnat följande två åtgärdsförslag som handlar om kontroll av fritidsfisket.

Fisketillsyn på allmänt vatten och enskilt vatten med nationella bestämmelser berör flera myndigheter, framförallt Kustbevakningen, HaV och länsstyrelserna men i vissa fall omfattas även Polismyndigheten. För att en kostnadseffektiv och ändamålsenlig tillsyn ska kunna bedrivas behöver myndigheternas mandat och ansvar förtydligas av regeringen. Detta gäller särskilt HaV:s och länsstyrelsernas respektive uppdrag.⁸⁵ HaV behöver få det förtydligat att HaV har det övergripande ansvaret för kontrollen av fritidsfisket i allmänt vatten och enskilt vatten med nationella bestämmelser. I detta sammanhang bör HaV också få ett tydligt mandat av regeringen att vägleda andra myndigheter i tillsynen av fritidsfisket. I de fall det finns behov av att föreskriva om närmare regler om tillsynen, saknar HaV i dagsläget ett sådant bemyndigande, utan har med stöd av verkställighetsbemyndigandet i 6 kap. 8 § fiskeförordningen meddelat föreskrifter om hur länsstyrelserna ska utse fisketillsynspersoner.⁸⁶

Havs- och vattenmyndigheten framhåller i rapporten att kunskapen om efterlevnaden av de regler som träffar fritidsfisket är låg. Myndigheten konstaterar vidare att det är länsstyrelsen som utser fisketillsynspersoner, men att denna inte har ett tydligt uppdrag i vare sig sin instruktion eller sitt regleringsbrev, att samordna och bedriva fisketillsyn. Enligt Havs- och vattenmyndigheten har länsstyrelsen enbart ett tydligt tillsynsansvar när fisket är reglerat med stöd av miljöbalken. Havs- och vattenmyndigheten konstaterar vidare att det finns en stor variation mellan länsstyrelserna när det gäller i vilken omfattning fisketillsynen bedrivs. I rapporten konstateras vidare att det i flera fall har belysts att det råder en osäkerhet om länsstyrelsens ansvar för fisketillsynen och att det förhållandet medför en bristfällig organisation samt en brist på långsiktighet i genomförandet av fisketillsynen. Vidare anges i rapporten att även Havs- och vattenmyndigheten, Kustbevakningen och Sjöpolisen har ett ansvar när det gäller kontrollen av fritidsfiskets regelefterlevnad. Av rapporten framgår vidare att det i flera utredningar har föreslagits att länsstyrelsen bör få i uppgift att samordna och bedriva fisketillsyn. Vidare framgår i huvudsak att målet bör vara att tydliga mandat och ansvar för berörda myndigheter skapar förutsättningar för att en kostnadseffektiv, risk-

⁸⁵ Havs- och vattenmyndigheten (2020-2). Åtgärdsförslag nr 15 och s. 108–109.

⁸⁶ Havs- och vattenmyndigheten (2020-2). Åtgärdsförslag nr 16 s. 109.

baserad och harmoniserad tillsyn bedrivs längs hela kusten och i de fem stora sjöarna.⁸⁷

Kustbevakningens redovisning

Av redovisningen framgår bl.a. att Kustbevakningen i dialog med Havs- och vattenmyndigheten har kommit fram till att Havs- och vattenmyndighetens ansvar för tillsynsvägledning på fiskeområdet bör ses över. Kustbevakningen har mot den bakgrunden lämnat följande förslag.

Kustbevakningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten i dialog med Kustbevakningen ska utreda vilket ansvar Havs- och vattenmyndigheten har gällande tillsynsvägledning på yrkesfiskets område gentemot Kustbevakningen. Utredningen bör ta sin utgångspunkt i det samordnande ansvaret som Havs- och vattenmyndigheten har för den svenska fiskerikontrollen. I det samordnande uppdraget bör det finnas ett utrymme för Havs- och vattenmyndigheten att tillse en utveckling av tillsynsvägledning gentemot Kustbevakningen. Utredningen bör också beskriva hur en mer aktiv tillsynsvägledning kan formaliseras samt om utredningen skulle finna skäl för att det inte finns ett reglerat ansvar, finns det andra möjligheter för Havs- och vattenmyndigheten att ge stöd och vägledning i frågor som berör tillsyn och kontroll?

Vidare bör också frågan om generell tillsynsvägledning inom fiskets område belysas. Detta gentemot både Kustbevakningen och länsstyrelser. Utredningen bör därför också ta i beaktande Havs- och vattenmyndighetens ansvar kring tillsynsvägledning inom fritidsfiskets område.⁸⁸

16.3 Utredningens förslag om fördelningen av ansvaret för kontroll och övervakning

16.3.1 Inledning

Såsom har beskrivits ovan ska utredningen, med utgångspunkt i Havs- och vattenmyndighetens och Kustbevakningens uppdragsredovisningar från år 2020, se över vilka ändringar som behöver göras i nuvarande regelverk för att ansvarsfördelningen inom fiskerikontrollen ska bli tydligare. Utredningen ska även föreslå eventuella ändringar när det gäller mandat och ansvarsfördelning mellan de myndigheter som berörs av fiskerikontrollen, samt lämna författningsförslag.

⁸⁷ Havs- och vattenmyndigheten (2020-2) s. 65–66.

⁸⁸ Kustbevakningen (2020) s. 16.

16.3.2 Uttrycken kontroll, övervakning och kontrollvägledning

Förslag: I den moderniserade fiskelagstiftningen ska uttrycket kontroll användas i stället för uttrycket tillsyn, som används i den nuvarande fiskelagstiftningen. Uttrycket övervakning ska på samma sätt som i den nuvarande fiskelagstiftningen användas i de bestämmelser i den moderniserad fiskelagstiftningen som handlar om övervakning av fiske i Torneälvens fiskeområde.

Den moderniserade fiskelagen ska innehålla bestämmelser om att uttrycken kontroll, kontrollvägledning, inspektion och övervakning ska ha följande betydelser.

Kontroll:

- samma betydelse som i artikel 4.3 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009, och
- fysisk och administrativ kontroll, inspektion och övervakning i övrigt av att fiskelagen, föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, samt de bestämmelser i EU-förordningar som lagen kompletterar, följs.

Kontrollvägledning:

- att samordna, utvärdera och följa upp kontrollen, samt ge råd och stöd till kontrollmyndigheterna i syfte att säkerställa att kontrollen eller övervakningen bedrivs ändamålsenligt.

Inspektion:

- samma betydelse som i artikel 4.4 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009.

Övervakning:

- samma definition som i artikel 4.5 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009, och
- övervakning i övrigt av att fiskelagen, föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, samt bestämmelser i de EU-förordningar som lagen kompletterar, följs.

Bestämmelserna med definitioner är nya i förhållande till den nuvarande fiskelagen.

Bakgrunden till utredningens förslag

I fiskelagstiftningen används i dag uttrycken kontroll, tillsyn och övervakning för att såsom utredningen uppfattar det beskriva samma handling: att utöva kontroll över efterlevnad av bestämmelser i fiskelagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, samt EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Såsom framgår av avsnitt 16.3.2 uppfattar utredningen att termerna kontroll och övervakning framför allt används i EU-bestämmelserna, medan termen tillsyn är mer allmänt förekommande i den nationella lagstiftningen. I de svenska bestämmelserna om fisket i Torneälvens fiskesområde används i stället termen övervakning, som också används i fiskestadgan⁸⁹. Utredningen noterar att varken fiskelagen, fiskeförordningen eller GFP-lagen innehåller bestämmelser om tillsynsvägledning.

Skälen till utredningens förslag

Ett sätt att göra fiskelagstiftningen tydligare och lättare att tillämpa är att i så stor utsträckning som möjligt undvika att använda olika termer för att beskriva samma företeelse. Utredningen föreslår därför att termen tillsyn, som enligt utredningens uppfattning framför allt används för att beskriva länsstyrelsens och fisketillsynsmäns kontrollverksamhet, i den moderniserade fiskelagstiftningen genomgående ska ersättas med termen kontroll. För att tydliggöra innebörden av kontroll föreslår utredningen vidare att den moderniserade fiskelagen ska innehålla en definition av begreppet, som ska gälla även vid tillämpning av fiskeförordningen. Den definition som utredningen föreslår tar sikte på såväl kontroll enligt EU-bestämmelser som kontroll av efterlevnaden av nationella bestämmelser. Utredningen föreslår mot denna bakgrund att kontroll ska ha samma betydelse som i artikel 4.3 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009, men också betyda fysisk och administrativ kontroll, inspektion och övervakning i övrigt av att fiskelagen, föreskrifter och beslut meddelade med stöd av lagen, samt de bestämmelser i EU-förordningar som lagen kompletterar, följs. I artikel 4.3 i kontrollförordningen anges på engelska "control means monitoring and surveillance" och på svenska "kontroll: övervakningsverksamhet". Utredningen föreslår också att inspektion

⁸⁹ Den till gränsälvsoverenskommelsen hörande fiskestadgan. Se vidare avsnitt 6.5.3.

ska definieras på samma sätt som i kontrollförordningen. Med inspektion avses enligt artikel 4.4 i kontrollförordningen alla kontroller som genomförs av tjänstemän för att se till att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken följs, och som antecknas i inspektionsrapporter. Utredningen föreslår vidare att övervakning ska definieras på samma sätt som i kontrollförordningen och därutöver ha betydelsen övervakning i övrigt av att den moderniserade fiskelagen, föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, samt de bestämmelser i EU-förordningar som lagen kompletterar, följs. Med övervakning avses enligt artikel 4.5 i kontrollförordningen observation av fiskeverksamhet på grundval av iakttagelser av inspektionsfartyg eller officiella luftfartyg samt teknisk upptäckt och tekniska identifieringsmetoder.

Utredningen föreslår att termen övervakning fortfarande ska användas i bestämmelser om Torneälvens fiskeområde. Skälet för detta är att samma term används i fiskestadgan.

Fiskelagstiftningen saknar i dag bestämmelser om vägledning för fiskerikontrollen. Utredningen föreslår i avsnitt 16.3.4 och 16.3.5 att det ska införas bestämmelser om vilka myndigheter som ansvarar för kontrollvägledning. Avsikten med kontrollvägledning bör bl.a. vara att den myndighet som genomför kontroll ska kunna få stöd. Utredningen föreslår mot den bakgrunden att kontrollvägledning ska definieras som att samordna, utvärdera och följa upp kontrollen, samt ge råd och stöd till kontrollmyndigheterna i syfte att säkerställa att kontrollen eller övervakningen bedrivs ändamålsenligt. I 1 kap. 16 a § miljöbalken finns i dag en i huvudsak motsvarande definition av begreppet tillsynsvägledning.

16.3.3 Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Kustbevakningen, länsstyrelsen och Transportstyrelsen ska ansvara för kontroll och övervakning

Förslag: Den moderniserade fiskelagen och den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla bestämmelser om ansvar för kontroll och övervakning.

Lagens kapitel med bestämmelser om ansvar för kontroll ska inledas med en bestämmelse om att de myndigheter som reger-

ingen bestämmer ska utöva kontroll och övervakning i enlighet med föreskrifter som regeringen meddelar.

Lagen ska även innehålla ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om att en myndighet som utövar kontroll får överlåta åt någon annan myndighet att utöva viss kontroll. Av bestämmelsen ska även framgå att om kontrollen överläts ska det som i lagen anges om den myndighet som utövar kontroll gälla även den myndighet som tillsynen överläts till.

Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att kontroll och övervakning utövas av Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Kustbevakningen, länsstyrelsen och Transportstyrelsen.

De föreslagna bestämmelserna i andra och fjärde stycket är nya, medan de föreslagna bestämmelserna i tredje stycket i huvudsak motsvarar nuvarande 4 § andra och tredje styckena GFP-lagen.

Bedömning: Den föreslagna fördelningen av ansvaret för kontroll och övervakning som framgår av detta kapitel bör utvärderas efter fem år.

Bakgrunden till utredningens förslag

Såsom framgår av avsnitt 16.2.4 är ansvaret för kontrollen i dag uppdelat mellan framför allt Havs- och vattenmyndigheten och Kustbevakningen, vidare har Jordbruksverket ett ansvar när det gäller marknadsregleringen av fiskeri- och vattenbruksprodukter. Länsstyrelsen bedriver fisketillsyn utan att ha ett i lagstiftningen tydligt utpekat ansvar. Även bl.a. Transportstyrelsen berörs av frågor om fiskerikontroll.

Av 4 § andra och tredje styckena GFP-lagen framgår följande:

Regeringen får meddela föreskrifter om att en tillsynsmyndighet får överlåta åt någon annan myndighet att utöva viss tillsyn.

Om tillsynen överläts ska det som sägs om tillsynsmyndigheten i lagen gälla även den myndighet som tillsynen överläts till.

Skälen till utredningens förslag

Utredningen bedömer att det bör framgå av den moderniserade fiskelagstiftningen vilka myndigheter som har ett ansvar inom fiskerikontrollen. Det bör enligt utredningen framgå av den moderniserade fiskelagen att de myndigheter som regeringen bestämmer ska utöva kontroll och övervakning i enlighet med föreskrifter som regeringen meddelar. I lagen bör även finnas ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om att en myndighet som utövar kontroll får överlåta åt någon annan myndighet att utöva viss kontroll.

Såsom utvecklas i efterföljande avsnitt bedömer utredningen att bl.a. de myndigheter som i dag utövar kontroll och övervakning fortsatt bör göra det. Utredningens förslag innebär i vissa fall att flera myndigheter kan ha ansvar för kontroll i samma geografiska område – det gäller t.ex. Kustbevakningen och länsstyrelsen. Detta ställer krav på bl.a. samordning mellan berörda myndigheter. Utredningen har i avsnitt 16.2.3 redogjort för generella krav på samverkan, samarbete och samordning mellan myndigheter och bedömer att det inte är nödvändigt att närmare reglera gränsdragningen mellan myndigheternas ansvar.

Havs- och vattenmyndighetens, Kustbevakningens och Jordbruksverkets ansvar för fiskerikontrollen framgår i dag av fiskelagstiftningen och myndigheternas instruktioner. Det finns dock inga tydliga bestämmelser i lagstiftningen om länsstyrelsens ansvar för fiskerikontroll. Såväl i kontrollförordningen som i den ändrade kontrollförordningen finns bestämmelser om kontroll av motorstyrka och tonnage. Utredningen föreslår i avsnitt 16.3.8 att Transportstyrelsen ska ha ett ansvar i frågorna.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund, och med beaktande av utredningsuppdraget att lämna förslag som förtydligar fördelningen av ansvaret för fiskerikontrollen, att den moderniserade fiskelagstiftningen ska innehålla bestämmelser om dessa myndigheters ansvar för fiskerikontroll. Havs- och vattenmyndigheten, Kustbevakning och Jordbruksverket föreslås fortsatt ha ett i fiskelagstiftningen utpekat ansvar. Vidare föreslås att länsstyrelsen och Transportstyrelsen – som i dag inte har ett utpekat ansvar för kontrollen – ska få ett i lagstiftningen utpekat ansvar. Utredningen har analyserat och diskuterat olika utformningar av ansvaret i syfte att förtydliga det ytterligare. I diskussionerna har framkommit att gräns-

dragningen mellan myndigheternas ansvar i flera fall är svår att fastställa i lagstiftning. Vidare har framkommit att det är viktigt att de myndigheter som är ansvariga för kontroll pekas ut i lagstiftningen, men att gränsen för de olika myndigheternas ansvar gentemot varandra inte behöver framgå av lagstiftningen utan kan klargöras vid samverkan mellan myndigheterna.

Försvarsmakten, Polismyndigheten och myndigheter på livsmedelsområdet har såsom beskrivit i avsnitt 16.2.4 uppgifter som har beröringspunkter med fiskerikontrollen. Utredningen bedömer att dessa uppgifter i nuläget inte föranleder särskilda bestämmelser i den moderniserade fiskelagstiftningen.

Utredningen bedömer slutligen att de i detta kapitel föreslagna bestämmelserna om fördelning av ansvaret bör utvärderas och vid behov ses över efter fem år.

16.3.4 Havs- och vattenmyndighetens ansvar

Havs- och vattenmyndigheten ska ha det övergripande ansvaret för kontrollen och ansvara för kontrollvägledning

Förslag: Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för kontroll och kontrollvägledning, inklusive genomförande av landningskontrollen, om inte annat följer av bestämmelser i förordningen eller andra föreskrifter. Av bestämmelsen ska också framgå att Havs- och vattenmyndigheten i arbetet med att ta fram kontrollvägledningar ska inhämta information och synpunkter från de myndigheter som berörs.

I den moderniserade fiskeförordningen ska det vidare finnas en bestämmelse om att Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för samordning i enlighet med art. 5.5 i den ändrade kontrollförordningen.

Bestämmelsen i 5 § 6 förordningen (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten ändras. Av bestämmelsen ska framgå att myndigheten särskilt ska arbeta med frågor som rör fiskerikontroll.

Bestämmelserna i det första och andra stycket är nya.

Den föreslagna ändringen i det tredje stycket innebär att bestämmelsen i myndighetens instruktion inte längre ska ange att myndigheten särskilt ska ha det övergripande ansvaret för fiskerikontrollen och ansvara för genomförandet av landningskontrollen.

Bakgrunden till utredningens förslag

Havs- och vattenmyndighetens övergripande ansvar för fiskerikontrollen utövas bl.a. genom att myndigheten följer upp kvoter, utför dokumentkontroll, landningskontroll och transportkontroll, samt beslutar om fiskestopp. Det övergripande ansvaret innebär vidare att myndigheten har ett strategiskt ansvar för hur fiskerikontrollen utvecklas. I samverkan med EFCA genomförs också i vissa havsområden gemensamma kontrollinsatser tillsammans med andra medlemsstater. Genomförandet av den svenska fiskerikontrollen följer de årliga tillsynsplaner som Havs- och vattenmyndigheten och Kustbevakningen tar fram tillsammans.

Fiskerikontrollen bygger på ett nära samarbete mellan Havs- och vattenmyndigheten och Kustbevakningen. Havs- och vattenmyndigheten samarbetar dessutom med bl.a. Tullverket, Transportstyrelsen, Polismyndigheten och länsstyrelserna.⁹⁰

Havs- och vattenmyndigheten har i dag inte ett i fiskelagstiftningen utpekat ansvar för vägledning till de myndigheter som utför fiskerikontroll. Myndigheten konstaterar samtidigt själv att dess ansvar för regleringen av fisket genom myndighetsföreskrifter medför ”ett ansvar att informera om reglerna och deras syfte, samt att verka för en god tillsyn över att reglerna följs”.⁹¹

I såväl den nuvarande som den ändrade kontrollförordningen anges i art. 5.5 första meningen: ”I varje medlemsstat ska en enda myndighet samordna alla nationella kontrollmyndigheters verksamhet”. Det finns således ett EU-reglerat krav på att det i varje medlemsstat ska finnas *en* myndighet som är ansvarig för samordningen av de egna kontrollmyndigheternas verksamhet. Det framgår inte av kontrollförordningen vad som menas med att samordna alla

⁹⁰ Havs- och vattenmyndigheten webbplats: <https://www.havochvatten.se/fiske-och-handel/regler-och-lagar/fiskerikontroll-och-fisketillsyn/fiskerikontroll/om-fiskerikontroll.html>.

⁹¹ Havs- och vattenmyndighetens webbplats: <https://www.havochvatten.se/fiske-och-handel/regler-och-lagar/fiskerikontroll-och-fisketillsyn/fisketillsyn.html>.

nationella kontrollmyndigheters verksamhet. Utredningen kan dock konstatera att den svenska fiskelagstiftningen i dag saknar en bestämmelse som uttryckligen pekar ut en myndighet såsom ansvarig för samordning av de svenska kontrollmyndigheternas verksamhet.

Skälen till utredningens förslag

Utredningen bedömer att Havs- och vattenmyndigheten på samma sätt som i dag fortsatt bör ha det övergripande ansvaret för kontrollen och ansvara för genomförandet av landningskontrollen.⁹² Detta ansvar bör framgå av den moderniserade fiskeförordningen. Därför föreslås en ändring i myndighetens instruktion.

När det gäller kontroll över fiske bör ansvaret omfatta såväl yrkesmässigt fiske som fritidsfiske. Såsom övergripande ansvarig för kontrollen och behörig myndighet (se förslag i avsnitt 18.2.1) bör Havs- och vattenmyndigheten även ansvara för kontrollvägledning. För att tydliggöra att även andra myndigheter har ett ansvar för kontroll och kontrollvägledning bör det framgå av den moderniserade fiskeförordningen att Havs- och vattenmyndighetens ansvar ska gälla om inte annat följer av bestämmelser i förordningen eller andra föreskrifter. Eftersom kontrollvägledningar som tas fram är avsedda att kunna användas av bl.a. andra myndigheter med kontrollansvar är det lämpligt att dessa är delaktiga i framtagandet av sådana vägledningar.

Såsom framgår ovan saknar fiskelagstiftningen i dag en bestämmelse som pekar ut en enda myndighet att ha ansvar för samordning i enlighet med art. 5.5 i kontrollförordningen. Utredningen föreslår därför att en sådan införs. Utredningen noterar i detta sammanhang att Utredningen om fiskerikontrollen i sitt betänkande beskrev att svenska myndigheter har en fri och oberoende ställning gentemot regeringen och andra myndigheter, samt att det bl.a. innebar att det dåvarande Fiskeriverket inte kunde styra de andra myndigheterna när de utförde sina respektive uppgifter med fiskerikontroll. Den utredningen menade vidare att Fiskeriverket, för det fall det skulle uppstå gränsdragningsproblem mellan de olika myndigheterna, i rollen som övergripande ansvarig för fiskerikontrollen, hade ett ansvar för att uppmärksamma de eventuella problemen eller luckorna. Om Fiskeriverket skulle uppmärksamma ett gränsdragningsproblem och

⁹² Jfr nuvarande 5 § 6 förordning (2011:619) med instruktion för Havs- och vattenmyndigheten.

detta inte kunde lösas på myndighetsnivå var det enligt den utredningen viktigt att frågan skulle lyftas upp till de ansvariga departementen så att den kunde få en lösning.⁹³

Havs- och vattenmyndigheten ska få överlåta vissa uppgifter enligt rådets förordning (EG) nr 708/2007 till länsstyrelsen

Förslag: Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att Havs- och vattenmyndigheten överlåta får åt länsstyrelsen att

1. kontrollera och övervaka vattenbruksverksamhet enligt artikel 4.2 i rådets förordning (EG) nr 708/2007, och
2. utöva kontroll enligt artikel 5 i rådets förordning (EG) nr 708/2007.

Bestämmelsen är ny.

Bakgrunden till utredningens förslag

Utredningen har i sitt delbetänkande föreslagit följande nya tredje stycke i nuvarande 5 kap. 4 § fiskeförordningen.⁹⁴

Havs- och vattenmyndigheten får i fråga om rådets förordning (EG) nr 708/2007 överlåta åt länsstyrelsen att

1. kontrollera och övervaka vattenbruksverksamhet enligt artikel 4.2 i rådets förordning (EG) nr 708/2007, och
2. utöva tillsyn enligt artikel 5 i rådets förordning (EG) nr 708/2007.

Skälen till utredningens förslag

Utredningen föreslår nu att den tidigare föreslagna bestämmelsen med vissa ändringar införs i en egen paragraf i den moderniserade fiskeförordningen.

⁹³ Se SOU 2005:27 s. 236–237.

⁹⁴ Se SOU 2023:74 s. 48–49.

Havs- och vattenmyndigheten ska få meddela föreskrifter om inspektion och kontroll som är grundade på internationella överenskommelser och rekommendationer

Förslag: Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att Havs- och vattenmyndigheten får meddela sådana föreskrifter om inspektion och kontroll som är grundade på internationella överenskommelser och rekommendationer. Av bestämmelsen ska även framgå att myndigheten ska höra Kustbevakningen innan den meddelar sådana föreskrifter.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 5 kap. 7 § andra stycket fiskeförordningen, men har ändrats språkligt.

Bakgrunden till utredningens förslag

I nuvarande 5 kap. 7 § andra stycket fiskeförordningen anges följande.

Havs- och vattenmyndigheten får meddela sådana föreskrifter om inspektion och kontroll som är grundade på internationella överenskommelser och rekommendationer. Innan myndigheten meddelar sådana föreskrifter ska den höra Kustbevakningen.

Skälen till utredningens förslag

Utredningen föreslår att bestämmelsen 5 kap. 7 § andra stycket fiskeförordningen överförs till den moderniserade fiskeförordningen efter vissa språkliga ändringar.

16.3.5 Jordbruksverkets ansvar

Förslag: Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att Jordbruksverket ansvarar för kontroll av

1. att bestämmelser om marknadsregleringen av fiskeri- och vattenbruksprodukter i de EU-förordningar som förordningen kompletterar följs, och
2. att nationella bestämmelser om marknadsreglering av fiskeri- och vattenbruksprodukter följs.

Av bestämmelsen ska även framgå att sådan kontroll innefattar kontroll av att handelsnormer följs och att kriterier för att erkänna producentorganisationer, branschorganisationer, sammanlutningar av producentorganisationer, kriterier för att godkänna producentorganisationers produktions- och saluföringsplaner och kriterier för att fastställa utlösande pris i samband med privat lagring uppfylls.

Den moderniserade fiskeförordningen ska också innehålla en bestämmelse om att Jordbruksverket får överlåta åt en annan myndighet att

1. kontrollera att handelsnormer följs, och
2. utföra dokumentkontroller.

Förordningen ska därtill innehålla en bestämmelse om att Jordbruksverket ska ansvara för kontrollvägledning i frågor om marknadsreglering av fiskeri- och vattenbruksprodukter. Av bestämmelsen ska också framgå att Jordbruksverket i arbetet med att ta fram kontrollvägledningar ska inhämta information och synpunkter från de myndigheter som berörs.

Förslagen första – tredje styckena motsvarar nuvarande 5 kap. 4 a § första och andra styckena fiskeförordningen. Den föreslagna bestämmelsen i det fjärde stycket är ny.

Bakgrunden till utredningens förslag

I nuvarande 5 kap. 4 a § fiskeförordningen anges:

Jordbruksverket utövar, när det gäller marknadsregleringen av fiskeri- och vattenbruksprodukter, tillsyn över

1. att EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken följs,
2. att föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken följs, och
3. att nationella bestämmelser om marknadsreglering av fiskeri- och vattenbruksprodukter följs.

Tillsyn enligt första stycket innebär kontroll av att handelsnormer följs och att kriterier för att erkänna producentorganisationer, branschorganisationer, sammanslutningar av producentorganisationer, kriterier för att godkänna producentorganisationers produktions- och saluföringsplaner och kriterier för att fastställa utlösande pris i samband med privat lagring uppfylls.

Jordbruksverket får överlåta åt en annan myndighet att

1. kontrollera att handelsnormer följs, och
2. utföra dokumentkontroller.

Skälen till utredningens förslag

Utredningen föreslår att den nuvarande bestämmelsen om Jordbruksverkets ansvar för tillsyn när det gäller marknadsregleringen av fiskeri- och vattenbruksprodukter förs över till den moderniserade fiskeförordningen i huvudsak utan ändring. I stället för ordet tillsyn bör dock ordet kontroll användas, se utredningens överväganden i avsnitt 16.3.2. Utredningen föreslår också att Jordbruksverket, såsom ansvarig för kontroll av efterlevnaden av bestämmelser om marknadsreglering av fiskeri- och vattenbruksprodukter, ska ansvara för kontrollvägledning i sådana frågor. Eftersom kontrollvägledning som tas fram är avsedda att kunna användas av bl.a. andra myndigheter med kontrollansvar är det lämpligt att dessa är delaktiga i framtagandet av sådana vägledning.

16.3.6 Kustbevakningens ansvar för kontrollen ska framgå av fiskelagstiftningen

Kustbevakningens ansvar för kontrollen

Förslag: Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att Kustbevakningen ansvarar för att genomföra kontroll av fiske i de vattenområden som anges i 1 kap. 4 och 5 §§ kustbevakningslagen (2019:32). Sådan kontroll ska enligt bestämmelsen få utföras även på land i anslutning till samma områden.

Av bestämmelsen ska också framgå att myndigheten även ansvarar för att genomföra kontroll av fiske i vattenområden utanför svensk ekonomisk zon som följer av:

1. konventionen av den 31 december 1932 mellan Sverige och Danmark angående fiskeriförhållandena i de till Sverige och Danmark gränsande farvattnen (SÖ 1933:13),
2. avtalet mellan Europeiska unionen och Konungariket Norge om ömsesidigt tillträde till fisket i Skagerrak för fartyg som för dansk, norsk och svensk flagg,
3. gränsöversörensöverenskommelsen av den 11 november 2009 mellan Sverige och Finland (SÖ 2010:21), och
4. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013.

Förordningen ska även innehålla en bestämmelse om att Kustbevakningen får utse behöriga tjänstepersoner att vara unionsinspektörer i enlighet med artikel 79 i den ändrade kontrollförordningen.

I förordningen ska det också finnas en bestämmelse om att Kustbevakningen ska ansvara för Sveriges del av de kontrollåtgärder som Europeiska unionen genomför till sjöss inom det område som regleras av Nordostatlantiska fiskerikommissionen (NEAFC). Myndigheten ska enligt bestämmelse för detta ändamål få utse behöriga tjänstepersoner att vara inspektörer.

I förordningen med instruktion för Kustbevakningen ska 9 § och rubriken närmast före 9 § samt 10 § och rubriken närmast före 10 § upphöra att gälla.

Det som framgår av det första stycket första meningen är nytt i förhållande till den nuvarande fiskelagstiftningen och det som framgår av första stycket andra meningen motsvarar i sak nuvarande 5 kap. 5 § fiskeförordningen. Övriga bestämmelser är nya i förhållande till den nuvarande fiskelagstiftningen men motsvarar i huvudsak nuvarande 9 och 10 §§ förordningen med instruktion för Kustbevakningen.

Bakgrunden till utredningens förslag

Såsom framgår av avsnitt 16.2.4 regleras Kustbevakningens ansvar för kontroll av fiske i såväl fiskelagstiftningen som myndighetens instruktion.

Skälen till utredningens förslag

Utredningen bedömer att det inte bör göras några ändringar av Kustbevakningens ansvar för kontroll av fiske. För att tydliggöra att Kustbevakningen har ett ansvar för kontroll av fiske i vattenområden föreslås dock att det införs en bestämmelse i fiskeförordningen där detta ansvar tydligt framgår.

Det finns enligt utredningen även skäl att ändra hur nuvarande bestämmelser om myndighetens ansvar för kontrollen är utformade och var de är placerade. Utredningen bedömer att bestämmelserna bör samlas i fiskelagstiftningen i stället för att vara fördelade mellan flera författningar. En sådan ordning skulle enligt utredningen göra regleringen mer överblickbar och logisk till sin struktur. Av 3 § Kustbevakningens instruktion framgår att myndigheten, inom ramen för sjöövervakningen, har till uppgift att bedriva kontroll och tillsyn i enlighet med vad som framgår av särskild författningsreglering eller författningsenliga överenskommelser med andra myndigheter. Genom den paragrafen sammanlänkas de föreslagna bestämmelserna till Kustbevakningens uppgifter enligt instruktionen.

16.3.7 Länsstyrelsens ansvar

Förslag: Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att länsstyrelsen ansvarar för att genomföra kontroll av fiske i havet och i sötvattensområden.

Bakgrunden till utredningens förslag

Utredningen har i avsnitt 16.2.4 redogjort för att det i dag saknas en tydlig reglering om länsstyrelsens ansvar för tillsyn av fiske.

Skälen till utredningens förslag

Utredningen bedömer att det bör införas bestämmelser i fiskelagstiftningen som tydliggör att länsstyrelsen har ett ansvar för att genomföra kontroll av fiske. Ansvaret bör även fortsatt avse yrkesfiske och fritidsfiske i såväl havet som i sötvattensområden.

16.3.8 Transportstyrelsens ansvar

Förslag: Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att Transportstyrelsen ansvarar för sådana uppgifter som åligger medlemsstaten, och som avser fysisk kontroll av fartyg, i enlighet med artiklarna 39a (kontinuerlig övervakning av motorstyrka, 41 (verifiering av motorstyrka) och 41a (verifiering av tonnage) i den ändrade kontrollförordningen.

Den moderniserade fiskeförordningen ska även innehålla en bestämmelse om att Transportstyrelsen i de fall den upptäcker att motorstyrkan eller tonnaget skiljer sig från uppgiften i fiskelicensen, ska lämna information om skillnaden till Havs- och vattenmyndigheten.

Bestämmelserna saknar motsvarighet i den nuvarande fiskelagstiftningen.

Bakgrunden till utredningens förslag

Såsom framgår av avsnitt 7.3.3 innehåller såväl kontrollförordningen som den ändrade kontrollförordningen bestämmelser om medlemsstaternas ansvar för övervakning, certifiering och verifiering av motorstyrka. Den ändrade kontrollförordningen ställer därtill krav på medlemsstaterna att säkerställa att vissa fartyg har permanent installerade system för kontinuerlig mätning och registrering av motorstyrkan, och medlemsstaterna ska i vissa fall också verifiera ett fångstfartygs tonnage.

Skälen till utredningens förslag

Havs- och vattenmyndigheten har påtalat för utredningen att den svenska fiskelagstiftningen i dag saknar de kompletterande bestämmelser som behövs för att Sverige ska kunna följa EU-bestämmelserna om övervakning, certifiering och verifiering av motorstyrka, samt verifiering av tonnage. Enligt myndigheten är Transportstyrelsen den myndighet som har kompetensen och därför bör ha ansvaret i frågorna till den del det avser fysisk kontroll av fartyg. Enligt Havs- och vattenmyndigheten bör Transportstyrelsen även vara den myndighet som ansvarar för att utfärda motorcertifikat enligt art. 40 i kontrollförordningen. Det bör enligt Havs- och vattenmyndigheten även finnas en bestämmelse om att Transportstyrelsen, i de fall den finner belägg för att motorstyrkan eller tonnaget skiljer sig från uppgiften i fiskelicensen, ska lämna information om skillnaden till Havs- och vattenmyndigheten.

Utredningen instämmer i Havs- och vattenmyndighetens bedömning och lämnar därför ovanstående förslag. Utredningen föreslår vidare i avsnitt 18.2.3 att Transportstyrelsen ska utföra de uppgifter som enligt artikel 40 i den ändrade kontrollförordningen ankommer på en behörig myndighet eller en medlemsstat.

Utredningen föreslår i avsnitt 16.3.4 att Havs- och vattenmyndigheten ska ansvara för kontroll om inte annat följer av bestämmelser i den moderniserade fiskeförordningen eller andra föreskrifter. De frågor om kontroll av motorstyrka och tonnage som genom utredningens förslag inte kommer omfattas av Transportstyrelsens ansvar, kommer därför att omfattas av Havs- och vattenmyndighetens övergripande ansvar.

16.3.9 Frågor om ansvaret för kontroll gällande lagringsintyg och beredningsintyg bör utredas vidare

Bedömning: Frågor om ansvaret för kontroll när det gäller lagringsintyg och beredningsintyg vid export av fiskeriprodukter bör utredas vidare.

Bakgrunden till utredningens förslag

För att säkerställa att de fiskeriprodukter som importeras till och exporteras eller återexporteras från EU:s gemensamma marknad inte härstammar från IUU-fiske, ska de åtföljas av ett fångstintyg med tillhörande dokument; lagringsintyg eller beredningsintyg.⁹⁵

Skälen till utredningens förslag

Havs- och vattenmyndigheten har det övergripande ansvaret för fiskerikontroll i Sverige och ansvarar därmed bl.a. för granskning och godkännande av de uppgifter och dokument som aktörer ska lämna till en svensk myndighet vid en import av fiskeriprodukter från ett tredjeland. Utredningen uppfattar att myndigheten även har ansvaret för att kontrollera och godkänna de dokument som krävs för export av fiskeriprodukter till tredjeland. Enligt myndigheten finns det i dag praktiska utmaningar att på ett resurseffektivt sätt genomföra uppdraget i fråga om hantering av dokument och intyg vid export av fiskeriprodukter. Myndigheten har mot den bakgrunden föreslagit att Livsmedelsverket, Tullverket och kommunerna ska ges ett ansvar att kontrollera och godkänna angivna dokument enligt IUU-förordningen.

Utredningen noterar att Utredningen om förenkling och finansiering av kontrollorganisationen i livsmedelskedjan nyligen har lämnat över ett betänkande till regeringen.⁹⁶ I betänkandet föreslås bl.a. att kommunerna inte längre ska vara ansvariga för livsmedelskontroll. Frågan om ansvaret för kontrollen när det gäller lagringsintyg och beredningsintyg vid export av fiskeriprodukter bör mot denna bakgrund utredas vidare.

⁹⁵ Se art. 14.1 b) och 14.2 i IUU-förordningen.

⁹⁶ Se SOU 2025:64.

16.3.10 Särskilt om fiskevakter

Länsstyrelsen ska få förordna fiskevakter för att bedriva kontroll över fritidsfiske i sötvattensområden

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får förordna fiskevakter att genomföra kontroll av fritidsfiske i sötvattensområden. Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att fiskevakter får förordnas av länsstyrelsen.

Av den föreslagna nya bestämmelsen i lagen föreslås framgå att fiskevakter får genomföra kontroll över fritidsfiske och inte över yrkesmässigt fiske, och att sådan kontroll bara får avse sötvattensområden. I nuvarande 34 § första stycket fiskelagen finns inte en sådan avgränsning. De föreslagna bestämmelserna motsvarar i övrigt i huvudsak bestämmelserna i 34 § första stycket fiskelagen respektive 5 kap. 2 § fiskeförordningen, men uttrycket fisketillsynsmän har ersatts av uttrycket fiskevakter.

Bakgrunden till utredningens förslag

Utredningen har i avsnitt 16.2.4 redogjort för viss historik och nuvarande reglering vad gäller fisketillsynsmän.

Fisketillsynsmän kan utöva tillsyn över fiske i statligt förvaltade vattenområden på uppdrag av länsstyrelsen och över fiske i andra vattenområden på uppdrag av t.ex. en fiskevårdsområdesförening. En fisketillsynsman som utövar tillsyn på uppdrag av länsstyrelsen arbetar på frivillig basis: det går alltså inte att beordra en tillsynsman att utöva viss tillsyn.

Enligt uppgifter från Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges fiskevattenägareförbund fanns det år 2018 fler än 6 000 fisketillsynsmän i Sverige, varav de flesta förordnats att utöva fisketillsyn på enskilt vatten. Fisketillsynen på enskilt vatten utgår enligt samma uppgifter framför allt från bestämmelser som beslutats av t.ex. fiskevårdsområdesföreningar.⁹⁷

⁹⁷ Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges fiskevattenägareförbund (2021).

Skälen till utredningens förslag

Av avsnitt 16.2.4 framgår att fisketillsynsmän har varit en del av den svenska fisketillsynen under en lång tid. Vidare framgår att den nuvarande fiskelagstiftningen trots detta endast innehåller ett fåtal bestämmelser om fisketillsynsmän. Utredningen föreslår i nästföljande avsnitt att Havs- och vattenmyndigheten ska bemyndigas att meddela föreskrifter om bl.a. krav på utbildning av de som förordnas att utföra kontroll av fiske.

Under åren 2022–2024 rapporterade fisketillsynsmän sammanlagt omkring 6 000 arbetstimmar tillsyn i havsområden per år, och omkring 2 000 arbetstimmar tillsyn i statligt förvaltade sötvattensområden per år, till länsstyrelsen.⁹⁸ Till dessa uppgifter kommer sådan tillsyn som utförs på uppdrag av t.ex. fiskevårdsområdesföreningar.

Enligt uppgifter från utredningens myndighetsexperter saknar tillsynsmyndigheterna i dag resurser att utöva den tillsyn som fisketillsynsmännen utför. Det bedöms enligt experterna därför finns ett fortsatt behov av att förordnade tillsynspersoner kan utöva fisketillsyn. Denna synpunkt framkommer även av uppgifter från Fiskevårdsförbundet.⁹⁹

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att det även enligt den moderniserade fiskelagstiftningen bör gå att förordna personer att – i likhet med dagens fisketillsynsmän – genomföra kontroll av fisket. Denna kontroll bör dock av de skäl som redogörs för nedan enbart kunna avse fritidsfiske i sötvattensområden.

De nuvarande bestämmelserna om fisketillsynsmän i fiskelagstiftningen innebär att en tillsynsman får utöva tillsyn över såväl fritidsfiske som yrkesfiske. Enligt 34 § första stycket fiskelagen får fisketillsynsmän utses för tillsyn över efterlevnaden av fiskelagen och föreskrifter meddelade med stöd av lagen. Av paragrafens andra stycke kan utläsas att fisketillsynsmän också kan förordnas att utöva kontroll av efterlevnaden av föreskrifter om fisket i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Utredningen noterar att det inte framgår av lagstiftningen att en tillsynsman får förordnas att utöva tillsyn över efterlevnaden av t.ex. regler som har beslutats av fiskevårdsområdesföreningar. I sammanhanget bör dock beaktas att det är den som har fiskerätten i ett vattenområde som inte är statligt

⁹⁸ Enligt uppgifter från Havs- och vattenmyndigheten.

⁹⁹ Utredningens möte med Fiskevårdsförbundet den 15 januari 2025.

förvaltat, som bör anses ansvara för fiskevården. Fiskevårdsområdesföreningar kan ge vem som helst i uppdrag att bedriva tillsyn i föreningens vatten, men enligt uppgifter från Havs- och vattenmyndigheten vill föreningarna ofta att det ska vara en utbildad fisketillsynsperson som gör det.

Den ändrade kontrollförordningen ställer vissa krav på tjänstemän som utför inspektioner av yrkesfiske som bedrivs med fiskefartyg. I förordningen finns även bestämmelser om vilka befogenheter sådana tjänstemän ska ha.¹⁰⁰ Utredningen noterar därtill att ”försvårande av tjänstemäns eller observatörers arbete när de utför sina uppgifter” utgör en allvarlig överträdelse enligt art. 90.2 d) samma förordning. Vi bedömer mot denna bakgrund att de som förordnas att utöva kontroll inte bör kunna utföra kontroll över efterlevnaden av EU-bestämmelser om yrkesmässigt fiske som kräver fiskelicens. Sådant yrkesmässigt fiske som inte omfattas av EU-bestämmelserna om fiske med fartyg kan alltså omfattas av EU-bestämmelser om yrkesmässigt fiske utan fartyg. Allt yrkesmässigt fiske omfattas dessutom av nationella bestämmelser om yrkesfiske. De bestämmelser och krav som gäller vid yrkesmässigt fiske är betydligt mer omfattande än de som gäller och föreslås gälla vid fritidsfiske. Utredningen bedömer mot denna bakgrund och med beaktande av det tidigare nämnda frivilliga uppdraget, att den person som förordnas att genomföra kontroll av fiske inte heller i övrigt bör kunna förordnas att utöva kontroll av yrkesfiske.

De nya EU-bestämmelserna om registrering och rapportering av fritidsfiske kommer att ställa nya krav på kustmedlemsstaternas kontroll. Utredningen bedömer att det inte är lämpligt att en person som arbetar frivilligt ska ansvara för de krav som EU-bestämmelserna kommer att ställa på kontrollen av fritidsfisket.

Utredningen bedömer sammantaget att en person som förordnas att genomföra kontroll ska kunna kontrollera fritidsfiske i sötvattensområden. Sådan kontroll bör bl.a. kunna innefatta kontroll av redskap som anträffas i vattnet och som används vid fritidsfiske. Detta innebär att en person som förordnas att genomföra sådan kontroll måste ha möjlighet att undersöka märkningen av redskapet oavsett om det rör sig om ett redskap som används vid yrkesfiske eller fritidsfiske.

¹⁰⁰ Se art. 74 i den ändrade kontrollförordningen.

Utredningen bedömer slutligen att den nuvarande benämningen fisketillsynsman inte bör överföras till den moderniserade fiskerilagstiftningen utan ersättas av en könsneutral benämning som bättre beskriver innebörden av det föreslagna förordnandet. Vi föreslår benämningen *fiskevakt*.

Den nu föreslagna ordningen förutsätter att det finns tillräckliga resurser för kontrollmyndigheterna att utöva kontrollen. Utredningen redogör resursbehovet i kapitel 21.

Havs- och vattenmyndigheten ska bemyndigas att meddela föreskrifter om fiskevakter

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om förordnande och utbildning av fiskevakter. Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att Havs- och vattenmyndigheten får meddela sådana föreskrifter.

Bakgrunden till utredningens förslag

Såsom framgår av avsnitt 16.2.4 har Havs- och vattenmyndigheten meddelat föreskrifter om fisketillsynsförordnanden.¹⁰¹ Föreskrifterna är meddelade med stöd av 6 kap. 8 § fiskeförordningen. I paragrafen bemyndigas Havs- och vattenmyndigheten att inom sitt ansvarsområde meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av förordningen.

Skälen till utredningens förslag

Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter om fisketillsynsförordnanden innehåller bestämmelser om bl.a. vilka kvalifikationskrav som gäller för att någon ska få förordnas att utöva fisketillsyn. Som sådana krav gäller enligt föreskrifterna att personen i fråga

1. har fyllt 18 år,
2. med hänsyn till laglydnad och övriga omständigheter är lämplig för uppdraget, och

¹⁰¹ Se HVMFS 2018:1.

3. har genomgått en utbildning enligt föreskrifterna, med godkänt resultat.

Utbildningen får enligt föreskrifterna inte vara äldre än sex år för att kunna läggas till grund för ett förordande.

Det är enligt utredningens uppfattning nödvändigt att den person som utövar kontroll av fiske, med de befogenheter det innebär, har vissa förutsättningar och en aktuell utbildning för uppdraget. Utredningen bedömer att det är lämpligt att detaljerade bestämmelser om bl.a. vilka förutsättningar som ska gälla för att en person ska kunna förordnas att bedriva sådan kontroll beslutas på myndighetsnivå. Havs- och vattenmyndigheten bör enligt utredningen fortsatt vara den myndighet som meddelar sådana bestämmelser.

Den nuvarande fiskelagstiftningen saknar ett direkt bemyndigande för Havs- och vattenmyndigheten att meddela materiella föreskrifter om fisketillsynsförordnanden. Utredningen föreslår mot denna bakgrund att den moderniserade fiskelagstiftningen ska innehålla ett bemyndigande för myndigheten att meddela materiella föreskrifter om förordnande och utbildning av fiskevakter. Vi föreslår i avsnitt 8.3.2 ett bemyndigande för Havs- och vattenmyndigheten att inom sitt verksamhetsområde meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av fiskelagen, de bestämmelser i EU-förordningar som fiskelagen kompletterar och fiskeförordningen.

16.3.11 Övervakningen av fisket i Torneälvens fiskeområde

Övervakningen i Torneälvens fiskeområde

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om att övervakningen av fisket i Torneälvens fiskeområde får utföras av gemensamma finsk-svenska patruller. Av bestämmelsen ska vidare framgå att vid gemensam övervakning i den svenska delen av fiskeområdet har behörig finsk personal observatörs status. Behöriga övervakningsmyndigheter ska enligt samma bestämmelse vid behov utbyta information med finsk myndighet. Bestämmelsen motsvarar nuvarande 34 § sjätte och sjunde styckena fiskelagen.

Bakgrunden till utredningens förslag

I 34 § sjätte och sjunde styckena fiskelagen anges enligt följande.

Övervakningen av fisket i Torneälvens fiskeområde får utföras av gemensamma finsk-svenska patruller. Vid gemensam övervakning i den svenska delen av fiskeområdet har behörig finsk personal observatörs status.

Behöriga övervakningsmyndigheter ska vid behov utbyta information med finsk myndighet.

Skälen till utredningens förslag

Bestämmelserna i 34 § sjätte och sjunde styckena fiskelagen överförs utan ändring till den moderniserade fiskelagen.

Svenska myndigheter som ansvarar för övervakningen i Torneälvens fiskeområde

Förslag: Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att Havs- och vattenmyndigheten, Kustbevakningen och Länsstyrelsen i Norrbottens län övervakar efterlevnaden i svenskt vatten av föreskrifter om fisket i Torneälvens fiskeområde.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 2 a kap. 16 § fiskeförordningen.

Bakgrunden till utredningens förslag

I 2 a kap. 16 § fiskeförordningen anges följande.

Havs- och vattenmyndigheten, Kustbevakningen och Länsstyrelsen i Norrbottens län övervakar efterlevnaden i svenskt vatten av föreskrifter om fisket i Torneälvens fiskeområde.

Skälen till utredningens förslag

Bestämmelsen i 2 a kap. 16 § fiskeförordningen överförs utan ändring till den moderniserade fiskeförordningen.

16.3.12 Internationell fiskekontroll

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om att vid svenskt havsfiske utanför Sveriges sjöterritorium får efterlevnaden av internationella överenskommelser om fiskevård och fiskets bedrivande kontrolleras av de utländska myndigheter som anges i föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Av bestämmelsen ska vidare framgå att en sådan utländsk myndighet ska lämnas tillträde till svenska fiskefartyg och ges tillfälle att undersöka fiskeredskap, fångst, lastutrymmen och utrustning i övrigt samt att ta del av de loggböcker och handlingar av betydelse för fisket som finns ombord. Vidare ska framgå att om myndigheten upptäcker att en bestämmelse för fisket överträtts på ett allvarligt sätt får den föra fartyget till hamn. Av bestämmelsen ska slutligen framgå att befälhavaren på ett fiskefartyg eller den som annars är föremål för kontroll är skyldig att underlätta åtgärdernas genomförande.

Bestämmelsen motsvarar i huvudsak nuvarande 33 § fiskelagen.

Bakgrunden till utredningens förslag

I nuvarande 33 § fiskelagen anges följande.

Vid svenskt havsfiske utanför Sveriges sjöterritorium får efterlevnaden av internationella överenskommelser om fiskevård och fiskets bedrivande kontrolleras av de utländska myndigheter som anges i föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

En sådan utländsk myndighet skall lämnas tillträde till svenska fiskefartyg och ges tillfälle att undersöka fiskeredskap, fångst, lastutrymmen och utrustning i övrigt samt att ta del av de loggböcker och handlingar av betydelse för fisket som finns ombord. Finner myndigheten att en bestämmelse för fisket överträtts på ett allvarligt sätt får den föra fartyget till hamn.

Befälhavaren på ett fiskefartyg är skyldig att underlätta åtgärdernas genomförande.

I förarbetena till bestämmelsen anges bl.a. följande.

Lagrådet har i anslutning till paragrafen, med hänvisning till 10 kap. 5 § tredje stycket regeringsformen, erinrat om att bemyndigandet i paragrafens första stycke till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer torde kräva ett riksdagsbeslut med kvalificerad majoritet.¹⁰²

Skälen till utredningens förslag

Utredningen föreslår att bestämmelsen i 33 § fiskelagen överförs till den moderniserade fiskelagen efter vissa ändringar.

16.4 Utredningens förslag om befogenheter vid kontroll och övervakning

16.4.1 Befogenheter vid utövande av kontroll och övervakning

Befogenheter för tjänstepersoner vid myndigheter med ansvar för kontroll och övervakning

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en paragraf om att tjänstepersoner vid de myndigheter som ansvarar för kontroll, vid sidan av de befogenheter som gäller vid kontroll enligt den ändrade kontrollförordningen, ska ha rätt att när de utför kontrollen

1. få tillträde till fartyg, fordon, områden, anläggningar, byggnader, lokaler och andra utrymmen där organismer och utrustning för fisket förvaras eller hanteras, eller där fiskeri- och vattenbruksprodukter hanteras, för att där göra de undersökningar och ta de prover som behövs för kontrollen utan att ersättning lämnas,
2. på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för kontrollen, och

¹⁰² Prop. 1992/93:232 s. 72.

3. få den hjälp som behövs för kontrollen av den som är föremål för åtgärden.

Av paragrafen ska även framgå att Polismyndigheten på begäran ska lämna den hjälp som behövs vid kontrollen. Hjälp ska bara få begäras om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att en polisman:s särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen behöver tillgripas eller det annars finns synnerliga skäl.

Av paragrafen ska vidare framgå att vid kontroll av efterlevnaden av bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ska befogenheterna i punkterna 1–3 ovan också gälla för EU:s institutioner och av institutionerna utsedda inspektörer.

Lagen ska även innehålla en paragraf om att de bestämmelser som föreslås i styckena 1–3 ovan inte ska tillämpas vid kontroller och inspektioner på plats som genomförs enligt lagen (2017:244) om kontroller och inspektioner på plats av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning.

Bestämmelserna motsvarar i huvudsak – till den del de avser myndigheter – nuvarande 34 § andra, fjärde och femte styckena fiskelagen samt 6 § första–tredje styckena, 7 och 7 a §§ GFP-lagen. Ett tillägg har gjorts om förutsättningar för att begära hjälp av polismyndigheten.

Bakgrunden till utredningens förslag

I nuvarande 34 § andra, fjärde och femte styckena fiskelagen anges följande:

För kontroll av efterlevnaden av denna lag och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen samt föreskrifter om fisket i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken har en fisketillsynsman som förordnats därtill och annan befattningshavare hos Havs- och vattenmyndigheten, länsstyrelsen eller annan myndighet i vars uppgifter det ingår att övervaka efterlevnaden av bestämmelser om fiske rätt att

1. få tillträde till fartyg, fordon, områden, anläggningar, byggnader, lokaler och andra utrymmen där fisk och utrustning för fisket förvaras eller hanteras för att där göra de undersökningar och ta de prover som behövs för tillsynen utan att ersättning lämnas,

2. på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen, och

3. få den hjälp som behövs för tillsynen av den som är föremål för åtgärden.

Polismyndigheten ska på begäran lämna den hjälp som behövs vid tillsynen.

Vid tillsyn för kontroll av efterlevnaden av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken gäller andra stycket också för EU:s institutioner och av institutionerna utsedda inspektörer.

I nuvarande 6 § första–tredje styckena GFP-lagen anges följande:

För tillsyn enligt denna lag har tillsynsmyndigheten rätt att få tillträde till fartyg, fordon, områden, anläggningar, byggnader, lokaler och andra utrymmen där fiskeri- och vattenbruksprodukter hanteras. Tillsynsmyndigheten får göra de undersökningar och ta de prover som behövs för tillsynen utan att ersättning lämnas.

Tillsynsmyndigheten har rätt att på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Den som är föremål för tillsyn ska tillhandahålla den hjälp som behövs för tillsynen.

Polismyndigheten ska på begäran lämna den hjälp som behövs vid tillsynen.

I nuvarande 7 § GFP-lagen anges följande:

Bestämmelserna i 6 § första och andra styckena gäller också för Europeiska kommissionen, Europeiska revisionsrätten och för inspektörer som utsetts av dessa institutioner.

I nuvarande 7 a § GFP-lagen anges följande:

Bestämmelserna i 6 och 7 §§ denna lag ska inte tillämpas vid kontroller och inspektioner på plats som genomförs enligt lagen (2017:244) om kontroller och inspektioner på plats av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning.

Av art. 74.4 i den ändrade kontrollförordningen framgår att tjänstemän som utför inspektioner får granska alla relevanta områden, däck och utrymmen. De får också granska både beredda och icke beredda fångster och alla fiskeredskap, all utrustning, alla containrar och alla förpackningar som innehåller fisk eller fiskeriprodukter samt alla relevanta dokument eller elektroniska överföringar som de anser vara nödvändiga för att kontrollera att bestämmelserna i den gemensamma

fiskeripolitiken efterlevs. De får också ställa frågor till personer som bedöms ha information om det som inspektionen gäller.

Skälen till utredningens förslag

Utredningen föreslår att de nuvarande bestämmelserna i 34 § fiskelagen och 6–7 a §§ GFP-lagen om befogenheter vid kontroll ska föras över till den moderniserade fiskelagen i princip utan ändring. Av art. 74.4 i den ändrade kontrollförordningen framgår att tjänstemän som genomför inspektioner ska ha vissa befogenheter. Dessa gäller vid kontroll av efterlevnaden av EU-bestämmelser. Den moderniserade fiskelagstiftningen behöver även innehålla en bestämmelse om befogenheter för tjänstemän som utför kontroll av efterlevnaden av nationella bestämmelser.

Utredningen föreslår vidare att även bestämmelserna i 34 § fiskelagen och 6 § GFP-lagen om att Polismyndigheten på begäran ska lämna den hjälp som behövs vid kontrollen, ska överföras till den moderniserade fiskelagen. I den nya lagen bör dock anges att hjälp bara ska få begäras om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att en polismans särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen behöver tillgripas eller det annars finns synnerliga skäl.

Fiskevakter

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om att fiskevakter som förordnats därtill ska ha rätt att när de utför kontrollen

1. få tillträde till fartyg, fordon, områden, anläggningar, byggnader, lokaler och andra utrymmen där fisk och utrustning för fisket förvaras eller hanteras för att där göra de undersökningar och ta de prover som behövs för kontrollen utan att ersättning lämnas
2. på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för kontrollen, och

3. få den hjälp som behövs för kontrollen av den som är föremål för åtgärden.

Den moderniserade fiskelagen ska även innehålla en bestämmelse om att en fiskevakt får ges förordnande att ta föremål i beslag enligt lagens bestämmelser om beslag.

Av lagen ska även framgå att Polismyndigheten på begäran ska lämna den hjälp som behövs vid kontrollen. Hjälp ska bara få begäras om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att en polismans särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen behöver tillgripas eller det annars finns synnerliga skäl.

Bestämmelserna motsvarar – till den del de avser fiskevakter som förordnats därtill – delvis nuvarande 34 § andra–fjärde styckena.

Bakgrunden till utredningens förslag

Regleringen i nuvarande 34 § andra och fjärde styckena fiskelagen, framgår av avsnitt 16.4.1 ovan. Av 34 § tredje stycket fiskelagen framgår att en fisketillsynsman får ges förordnande att ta egendom i beslag enligt 47 § samma lag.

Skälen till utredningens förslag

Utredningen bedömer att fiskevakterna i likhet med dagens fisketillsynsmän bör ha vissa befogenheter när de utför kontroll. Bestämmelsen om möjlighet att få hjälp av Polismyndigheten bör kompletteras på det sätt som föreslås i avsnitt 16.4.1.

16.4.3 Särskilt om beslag

Möjligheterna att ta föremål i beslag ska utökas i förhållande till nuvarande lagstiftning

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla bestämmelser om att det ska vara möjligt att beslagta redskap även i andra situationer än då en person påträffas medan han eller hon begår brott. Bestämmelserna ska också uppdateras mot bakgrund av den moderniserade fiskelagens bestämmelser om organismer som omfattas av lagens bestämmelser om fiske och begreppsanvändningen i övrigt. I övrigt ska bestämmelserna om beslag i fiskelagen utan större ändringar föras över till den moderniserade fiskelagen.

Bakgrund och nuvarande reglering

Utredningens uppdrag om att se över förutsättningarna för beslag av föremål

Utredningen har såsom nämnts ovan ett särskilt uppdrag att se över förutsättningarna för beslag av föremål. I denna del framgår i huvudsak följande av utredningens direktiv. För att beslag av fisk, redskap, fiskefartyg eller andra föremål ska få göras krävs i dag att en person påträffas på bar gärning när han eller hon begår brott enligt fiskelagen.¹⁰³ Berörd myndighetstjänsteman eller annan med befogenhet att ta föremål i beslag måste alltså vara på plats när det otillåtna redskapet sätts ut eller vittjas. Havs- och vattenmyndigheten har anfört att det är av synnerligen stor vikt att fiskeredskap som används vid pågående brott mot fiskelagen kan omhändertas på ett rättssäkert och effektivt sätt, oavsett om gärningsmannen befinner sig på platsen vid fiskeredskapet eller inte. Myndigheten påpekar att otillåtna redskap som används för fiske under en tid då fiske är förbjudet eller redskap som är utformade på ett otillåtet sätt, påverkar de fiskbestånd som myndigheten avser att skydda och att det därför är mycket angeläget att sådant otillåtet fiske direkt kan stävas. Det finns anledning att se över om nuvarande reglering av när beslag får göras är ändamålsenlig och på bästa sätt bidrar till en effektiv fiskerikontroll. Utredaren ska därför analysera och ta ställning till om det

¹⁰³ 47 § fiskelagen.

bör vara möjligt att beslagta föremål även i andra situationer än då en person påträffas medan han eller hon begår ett brott, och lämna författningsförslag.

Regleringen om omedelbara verkställighetsåtgärder enligt den ändrade kontrollförordningen

I sammanhanget ska något sägas om relevant reglering i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, som utredningen har i uppdrag att anpassa nationell rätt till. Av artikel 91 i den ändrade kontrollförordningen, som avser omedelbara verkställighetsåtgärder vid allvarliga överträdelser, framgår att om relevanta data eller relevant information ger medlemsstaternas behöriga myndigheter anledning att anta att en fysisk person har begått eller att en juridisk person kan hållas ansvarig för en allvarlig överträdelse, eller om en fysisk person tas på bar gärning med att begå en allvarlig överträdelse, ska medlemsstaterna omedelbart, utöver utredningen av överträdelsen i enlighet med bestämmelserna i artikel 85 och i enlighet med sin nationella rätt, vidta lämpliga och omedelbara åtgärder, såsom bl.a. beslagtagande av fiskefartyget, transportfordonet, fiskeredskap, fångster eller fiskeriprodukter eller av vinsten från försäljningen av fångsterna eller fiskeriprodukterna. Av regleringen framgår vidare att de omedelbara åtgärderna ska vara utformade så att de förhindrar att den allvarliga överträdelse som upptäckts fortsätter, gör det möjligt att vidta alla de åtgärder som krävs för att säkra bevismaterial för denna överträdelse och gör det möjligt för de behöriga myndigheterna att slutföra sin utredning.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Av ingressen till förordningen med de ändrade kontrollbestämmelserna, p. 17, framgår även att övergivna, förlorade eller på annat sätt kasserade fiskeredskap, särskilt sådana som är gjorda av plast, utgör en av de skadligaste formerna av marint skräp och plastavfall till havs. För att minska de långsiktiga och betydande effekterna av övergivna, förlorade eller på annat sätt kasserade fiskeredskap på det marina livet och ekosystemen är det viktigt att se till att fiskeredskap i slutet av livscykeln återförs till land för behandling i mottagningsanordningar i hamn som inrättats för detta ändamål enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/883 av den 17 april 2019 om mottagningsanordningar i hamn för avlämning av avfall från fartyg, om ändring av direktiv 2010/65/EU och upphävande av direktiv 2000/59/EG (EUT L 151, 7.6.2019, s. 116).

Nuvarande reglering i fiskelagen

Regleringen om beslag i 47 § fiskelagen är utformad på följande sätt:

47 § Om någon påträffas på bar gärning när han eller hon begår brott enligt denna lag, får beslag göras av fisk, redskap, fiskefartyg eller andra föremål som

1. skäligen kan antas ha betydelse för utredning av brottet, eller kan
2. antas bli föremål för förverkande enligt denna lag.

Befogenheter enligt första stycket har

1. fisketillsynsmän som getts förordnande enligt 34 § tredje stycket, och

2. sådana befattningshavare hos Kustbevakningen, Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen som har uppgifter där det ingår att övervaka efterlevnaden av bestämmelser om fiske.

Samma befogenhet har, om fisket kränker enskild fiskerätt, den som innehar fiskerätten eller den som företräder honom eller henne.

Om egendom har tagits i beslag enligt första stycket ska detta skyndsamt anmälas till Polismyndigheten eller åklagaren. Den polisman eller åklagare som tar emot en sådan anmälan om beslag ska vidta samma åtgärder som om han eller hon själv gjort beslaget.

En kustbevakningstjänsteman som tagit egendom i beslag ska anmäla beslaget till undersökningsledaren eller åklagaren.

Om innehavaren av enskild fiskerätt eller den som företräder honom eller henne har tagit fisk i beslag, får dock fiskerättshavaren behålla fisken utan att anmäla det, om beslaget bara grundar sig på denna lag.

Fisk som tagits i beslag och som uppenbarligen bör förverkas ska omedelbart efter beslaget släppas ut i det vattenområde där den fångats, om den är levnadsduglig och det kan göras utan särskilda kostnader eller besvär.

Den nuvarande paragrafen om beslag i fiskelagen har sin grund i en paragraf i 1950 års lag om rätt till fiske. För att förstå innebörden av den nuvarande paragrafen och varför den är utformad på det sätt som den är, behöver man gå tillbaka till hur regleringen var utformad i den tidigare lagen. Bestämmelser om förverkande och beslag fanns i 1950 års lag om rätt till fiske vid den lagens ikraftträdande. Den relevanta paragrafen om beslag innehöll bl.a. följande reglering: ”Ertappas någon å bar gärning, då han bedriver olovligt fiske, eller anträffas redskap för sådant fiske utsatt i vattnet må av länsstyrelsen eller fiskeristyrelsen förordnad tillsynsman samt, där fisket kränker enskild fiskerätt, jämväl vederbörande rättsägare eller hans folk beslagtaga fångsten och redskapet, ävensom båt eller annat som kan antagas äga betydelse för utredning om brottet.” Av paragrafen framgick vidare att om egendom hade tagits i beslag skulle anmälan göras till närmaste

polisman som hade att förfara som om han själv gjort beslaget.¹⁰⁵ Utförliga bestämmelser om beslag fanns vid den tiden i rättegångsbalken, som hade trätt i kraft några år tidigare.¹⁰⁶ I fiskelagen utvidgades dock den krets av personer som fick ta föremål i beslag; enligt 1950 års lag om rätt till fiske fick även fisketillsynspersoner och privatpersoner i form av ”vederbörande rättsägare eller hans folk” beslagta föremål.¹⁰⁷ Av doktrin från tiden kring ikraftträdandet anges att i uttrycket ”å bar gärning” torde ligga ett krav på att egendomen ska tas omhand omedelbart i anslutning till anträffandet.¹⁰⁸ Paragrafen om beslag kom att ändras under mitten av 1980-talet, och då utökades möjligheterna att beslagta föremål som kunde bli aktuella att förverka.¹⁰⁹

Vid översynen av fiskelagstiftningen i början på 1990-talet gjordes vissa uttalanden om bestämmelserna om beslag och förverkande i 1950 års lag om rätt till fiske. Av uttalandena framgår att dessa bestämmelser bedömdes fungera väl och att de med i princip oförändrat sakinnehåll borde få sin motsvarighet i den nya fiskelagen. Det fanns dock enligt förarbetena anledning att göra vissa smärre förändringar i syfte att förenkla och modernisera bestämmelserna. Det bedömdes dessutom finnas behov av att i viss utsträckning utvidga förverkande- och beslagsmöjligheterna.¹¹⁰ När fiskelagen trädde i kraft år 1994 var en nyhet att beslag skulle kunna användas för att förebygga fortsatt brottslighet.¹¹¹ I slutet av år 2024 gjordes vissa mindre ändringar i 47 § fiskelagen i samband med att förändringar gjordes i förverkan- delagstiftningen.¹¹² Ändringarna i fiskelagen innebar dock endast att paragrafens sjunde stycke ändrades språkligt och redaktionellt.

¹⁰⁵ Regleringen fanns i 37 § 1950 års rätt till fiske. Av den aktuella paragrafen framgick vidare att fångst som tagits i beslag av innehavaren av enskild fiskerätt eller hans folk, dock utan anmälan fick behållas av fiskerättsinnehavaren.

¹⁰⁶ Rättegångsbalken trädde i kraft 1 januari 1948.

¹⁰⁷ Romberg & Thulin, s. 153 f.

¹⁰⁸ Romberg & Thulin, s. 154.

¹⁰⁹ Prop. 1983/84:159 s. 20.

¹¹⁰ Prop. 1992/93:232 s. 61.

¹¹¹ Prop. 1992/93:232 s. 60 ff.

¹¹² Även fiskelagens förverkandebestämmelser ändrades, se vidare i kapitel 17.

Relevant reglering i rättegångsbalken och i annan närliggande lagstiftning

Beslag är sannolikt den mest använda straffprocessuella tvångsåtgärden och bestämmelser om beslag finns både i rättegångsbalken och i annan speciallagstiftning.¹¹³ I syfte att kunna analysera och ta ställning till om det bör vara möjligt att beslagta föremål även i andra situationer än då en person påträffas medan han eller hon begår ett brott enligt fiskelagstiftningen, behöver vi se närmare på dessa andra regleringar och förhållandet mellan dessa.

Regleringen i rättegångsbalken

Allmänna bestämmelser om beslag finns i 27 kap. rättegångsbalken. Av 27 kap. 1 § rättegångsbalken framgår huvudregeln om när föremål får tas i beslag. Föremål får bl.a. tas i beslag om det skäligen kan antas att

- föremålet har betydelse för utredning om brott (bevisbeslag), eller
- föremålet kan bli förverkat (förverkandebeslag).

Genom skrivningen ”skäligen kan antas” framgår att beviskravet för att ta ett föremål i beslag är lågt.¹¹⁴ Som en allmän förutsättning för beslag gäller att skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.¹¹⁵

Av 27 kap. 4 § rättegångsbalken framgår att beslut om beslag normalt fattas under förundersökningen av förundersökningsledaren eller åklagaren. Är det fara i dröjsmål får en polis besluta om beslag utan att något beslut först har fattats enligt ovan.¹¹⁶ Av den nämnda paragrafen följer att också den som med laga rätt griper någon, vid s.k. envarsgripande, får ta föremål i beslag. Har annan än undersökningsledaren eller åklagare beslutat om beslag ska beslutet, enligt

¹¹³ Nordh (2019), s. 91.

¹¹⁴ Nordh (2019), s. 91 f.

¹¹⁵ 27 kap. 1 § tredje stycket rättegångsbalken.

¹¹⁶ Om det inte är fråga om en försändelse som avses i 27 kap. 3 § rättegångsbalken.

regleringen i den aktuella paragrafen, underställas åklagaren för prövning av om beslaget ska bestå.¹¹⁷

I viss speciallagstiftning, t.ex. fiskelagen, miljöbalken och jaktlagen, finns bestämmelser som ger uttryckligt stöd för andra än företrädare för brottsbekämpande myndigheter att ta egendom i beslag, utan att envarsgripande aktualiseras. Beslag förutsätter då att de ertappar någon på bar gärning, vilket innebär att det ställs något strängare krav än vid envarsgripande.¹¹⁸

Regleringen i miljöbalken

Av 26 kap. 23 § miljöbalken framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får utse naturvårdsvakter för tillsynen över efterlevnaden av föreskrifter för områden, naturföremål och djur- och växtarter som omfattas av förordnanden.¹¹⁹ I samma paragraf regleras naturvårdsvakternas möjligheter att ta föremål i beslag. Enligt regleringen får en naturvårdsvakt ta i beslag jakt- och fångstredskap, fortskaffningsmedel och andra föremål som kan antas ha betydelse för utredning om brottet, om vakten ertappar någon på bar gärning som bryter mot förbud eller föreskrifter meddelade med stöd av bl.a. 7 kap. 3 § som rör nationalparker, 7 kap. 4 § som rör naturreservat och 7 kap. 28 § som rör Natura 2000-områden, om det är straffbelagt enligt 29 kap. miljöbalken.

Om en naturvårdsvakt har tagit ett föremål i beslag, ska vakten skyndsamt anmäla det till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten. Den polisman eller åklagare som tar emot en sådan anmälan om beslag ska vidta samma åtgärder som om han eller hon själv hade gjort beslaget.¹²⁰

Regleringen i jaktlagen

Av 47 § jaktlagen framgår att om någon påträffas på bar gärning då han eller hon begår jaktbrott, får vilt och sådan egendom som enligt 49 § lagen kan antas bli förverkad, eller som kan antas ha betydelse

¹¹⁷ 27 kap. 4 § tredje stycket rättegångsbalken.

¹¹⁸ Lindberg (2024). Liknande reglering återfinns också i 19 kap. 8 § spellagen (2018:1138).

¹¹⁹ Det kan bl.a. vara föreskrifter enligt 7 och 8 kap. miljöbalken, som rör skydd av områden, bl.a. nationalparker, naturreservat och naturvårdsområden, och skydd av biologisk mångfald.

¹²⁰ 26 kap. 24 § miljöbalken.

för utredning om brottet, tas i beslag av jakträttshavaren eller av någon som företräder honom eller henne. Samma befogenhet har särskilt förordnade jakttillsynsmän och behöriga kustbevakningstjänstemän.

Om egendom har tagits i beslag, ska anmälan om detta skyndsamt göras till Polismyndigheten eller åklagaren. Den polisman eller åklagare som tar emot en sådan anmälan om beslag ska vidta samma åtgärder som om han eller hon själv gjort beslaget. Av paragrafen framgår vidare att en kustbevakningstjänsteman som tagit egendom i beslag, ska anmäla beslaget till undersökningsledaren eller åklagaren. Av den nämnda paragrafen framgår slutligen att djuret efter värdering får säljas på lämpligt sätt, i syfte att undvika att det förstörs.

Regleringen om sjöfynd

I sammanhanget ska något också sägas om regleringen i lagen (1918:163) med vissa bestämmelser om sjöfynd. Av lagens inledande paragraf framgår att den som i saltsjön inom svensk skärgård eller vid svensk kust eller i rikets segelbara insjöar, floder eller kanaler bärskar bl.a. redskap eller gods som hör till fartyg är skyldig att anmäla fyndet till Polismyndigheten eller Kustbevakningen. Detta gäller oavsett om fyndet tas upp från botten eller anträffas flytande på vattnet eller är uppdrivet på stranden. Lagen innehåller ett flertal bestämmelser om förfarandet efter bärgning.

Skälen till utredningens förslag

Utredningen bedömer att även den moderniserade fiskelagen bör innehålla särskild reglering om beslag och att de nuvarande beslagsmöjligheterna i fiskelagen bör behållas. Utredningen har, såsom nämnts ovan, även i uppgift att ta ställning till om möjligheterna till beslag bör utökas i förhållande till den nuvarande lagstiftningen. Mot en utökning av beslagsmöjligheterna talar det faktum att det i samtlig speciallagstiftning som utredningen känner till finns krav på att beslag endast får göras vid ”bar gärning”. Havs- och vattenmyndigheten har dock anfört att det är av synnerligen stor vikt att fiskeredskap som används vid pågående brott mot fiskelagen kan omhändertas på ett rättssäkert och effektivt sätt, oavsett om gär-

ningsmannen befinner sig på platsen vid fiskeredskapet eller inte. Det gäller i synnerhet de fall då redskapen inte är märkta på ett korrekt sätt och det inte framgår vem som fiskare. En utökad möjlighet till beslag av redskap bör enligt utredningens uppfattning medföra avsevärt förbättrade möjligheter att bevara de vattenlevande biologiska resurserna, som lagstiftningen avser att skydda. Även det faktum att det i 1950 års lag om rätt till fiske fanns en möjlighet att beslagta redskap, oavsett om gärningsmannen befann sig på platsen vid fiskeredskapet eller inte, talar för att möjligheterna att kunna beslagta föremål bör utökas. Utredningen har inte kännedom om att det i några förarbeten till fiskelagen uttryckligen har diskuterats eller argumenterats för att möjligheten till beslag av redskap, som fanns i 1950 års lag om rätt till fiske, borde begränsas. Skälen som talar för en utökning, väger enligt utredningen så tungt, att en utökad möjlighet till beslag därför bör införas. Denna utökning bör enligt utredningens uppfattning utformas på liknande sätt som i 1950 års lag om rätt till fiske. För att göra regleringen om beslag mer lättläst, föreslår utredningen, att den moderniserade fiskelagen, till skillnad från nuvarande lagstiftning, ska innehålla flera paragrafer som reglerar förutsättningarna för beslag enligt lagen. Vidare ska regleringen anpassas till de begrepp som används i den moderniserade fiskelagstiftningen och lagens bestämmelser om organismer som omfattas av bestämmelserna om fiske.

16.5 Utredningens förslag om förelägganden och förbud samt vite

16.5.1 Förelägganden och förbud, samt vite

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om att de myndigheter som regeringen bestämmer får besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att lagen, föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken eller beslut som meddelats med stöd av lagen eller föreskrifterna ska efterlevas. Av bestämmelsen ska även framgå att ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite. Det ska vidare framgå att om någon inte rättar sig efter lagen eller föreskrifter som

har meddelats med stöd av lagen eller inte följer ett meddelat föreläggande, får Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen besluta om rättelse på hans eller hennes bekostnad. I brådskande fall ska ett sådant beslut enligt samma bestämmelse få meddelas utan föregående föreläggande.

Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket och länsstyrelsen ska få meddela sådana förelägganden och förbud som avses i det föregående stycket.

Den föreslagna bestämmelsen i lagen motsvarar i huvudsak nuvarande 35 § fiskelagen, men innehåller en skrivning om att förelägganden och förbud också får meddelas för att *beslut* som meddelats med stöd av lagen eller bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ska efterlevas. Den nuvarande avgränsningen till bestämmelser *om fisket* i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken finns inte i den föreslagna bestämmelsen. Den föreslagna bestämmelsen i förordningen motsvarar nuvarande 5 kap. 3 § fiskeförordningen.

Bakgrunden till utredningens förslag

I nuvarande 35 § fiskelagen anges följande.

De myndigheter som regeringen bestämmer får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att denna lag, föreskrifter som meddelats med stöd av lagen eller föreskrifter om fisket i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ska efterlevas. Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite.

Om någon inte rättar sig efter lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller inte följer ett meddelat föreläggande, får Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen besluta om rättelse på hans bekostnad. I brådskande fall får ett sådant beslut meddelas utan föregående föreläggande.

En liknande paragraf, men bl.a. utan hänvisning till föreskrifter om fisket i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, fanns vid införandet av fiskelagen. I förarbetena konstateras bl.a. att en del av dåvarande Fiskeriverkets och länsstyrelsens verksamhet innefattar tillståndsgivning och att det för tillstånden kan komma att gälla särskilda villkor. Om dessa villkor inte uppfylls bör de fiske-

vårdande myndigheterna enligt förarbetena kunna åstadkomma rättelse genom att meddela ett föreläggande eller förbud. Av förarbetena framgår vidare att myndigheterna bör ha den möjligheten även i andra fall och att förelägganden och förbud bör kunna förenas med vite.¹²¹

I nuvarande 5 § GFP-lagen anges följande.

En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att reglerna i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och föreskrifter meddelade med stöd av lagen ska följas.

Tillsynsmyndigheten får förena beslut om föreläggande eller förbud med vite.

HFD har i ett prejudicerande avgörande den 7 maj 2025 prövat frågan om 35 § fiskelagen innefattar en befogenhet att besluta om vitesföreläggande för att villkor i tillståndsbeslut ska följas. Domstolen uttalade därvid bl.a. följande.

15. Ett vitesföreläggande är en ingripande åtgärd. En förutsättning för att en tillsynsmyndighet inom ramen för sin tillsynsverksamhet ska få meddela vitesförelägganden är att åtgärden har uttryckligt författningsstöd (se t.ex. HFD 2016 ref. 46).

16. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterar att 35 § första stycket fiskelagen gäller ingripanden för att säkerställa efterlevnaden av fiskelagen, föreskrifter som meddelats med stöd av lagen eller föreskrifter om fisket i vissa EU-förordningar. Myndigheternas befogenhet är alltså kopplad till generella normer i den mening som avses i 8 kap. regeringsformen.

17. Ordalydelsen i 35 § första stycket fiskelagen innefattar däremot inte ingripanden för att se till att villkor i beslut följs. Det som anges i paragrafens förarbeten om att myndigheterna bör kunna meddela förelägganden för att åstadkomma rättelse om villkoren i ett tillståndsbeslut inte uppfylls har alltså inte stöd i lagtexten. I avsaknad av uttryckligt författningsstöd saknas en sådan möjlighet.

18. Den prejudikatfråga som Högsta förvaltningsdomstolen har meddelat prövningstillstånd i ska således besvaras med att 35 § fiskelagen inte ger en myndighet befogenhet att besluta om vitesföreläggande för att villkor i tillståndsbeslut ska följas.¹²²

¹²¹ Prop. 1992/93:232 s. 73.

¹²² Högsta förvaltningsdomstolens dom i mål nr 2346-24 den 7 maj 2025.

Skälen till utredningens förslag

Av förarbetena till fiskelagen framgår att de fiskevårdande myndigheterna, i sådana fall när villkor i tillstånd enligt fiskelagstiftningen inte uppfylls, bör kunna åstadkomma rättelse genom att meddela förelägganden eller förbud. Av förarbetena framgår vidare att förelägganden och förbud bör kunna förenas med vite. HFD har i huvudsak uttalat att ett beslut om föreläggande kräver ett uttryckligt författningsstöd.

Utredningen bedömer mot bakgrund av uttalandena i förarbetena och HFD:s avgörande att den nuvarande bestämmelsen i 35 § fiskelagen bör kompletteras på så sätt att det tydligt ska framgå att ett föreläggande eller förbud också får meddelas med anledning av ett *beslut* som meddelats med stöd av fiskelagen, föreskrifter som meddelats med stöd av lagen eller föreskrifter i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Bestämmelsen om att tillsynsmyndigheten får meddela förelägganden eller förbud enligt 5 § GFP-lagen är inte avgränsad till efterlevnad av reglerna *om fiske* i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Med anledning av att GFP-lagen föreslås upphävas bör den avgränsning i nuvarande 35 § fiskelagen, som avser föreskrifter *om fisket* i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, inte överföras till den nya bestämmelsen i lagen. Bestämmelserna i 35 § fiskelagen och 5 kap. 3 § fiskeförordningen bör i övrigt överföras i princip utan ändring till den moderniserade fiskelagen respektive fiskeförordningen.

16.5.2 Föreläggande pga. vanskötsel av fiske

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får förelägga den som har fiskerätt och som i strid med allmänna intressen vansköter fisket, genom att exempelvis fiska i alltför stor omfattning, att bedriva fisket på ett sätt som behövs för att avhjälpa vanskötseln. Av bestämmelsen ska även framgå att om någon annan än ägaren innehar fiskerätten, ska föreläggandet ändå få riktas mot ägaren. Ägaren eller innehavaren ska enligt bestämmelsen vara skyldig att tåla att en förelagd åtgärd vidtas även om föreläggandet riktats mot den andre.

Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att länsstyrelsen får meddela förelägganden enligt första stycket.

Bestämmelsen motsvarar delvis nuvarande 29 § fiskelagen, men skrivningen ”genom att fiska i alltför stor omfattning eller genom att låta bli att fiska” har ersatts med skrivningen ”genom att exempelvis fiska i alltför stor omfattning”. Den föreslagna bestämmelsen skiljer sig även språkligt från den nuvarande bestämmelsen.

Bakgrunden till utredningens förslag

I 29 § fiskelagen anges följande.

Om den som har fiskerätt i enskilt vatten i strid med allmänna intressen vansköter fisket genom att fiska i alltför stor omfattning eller genom att låta bli att fiska, får länsstyrelsen förelägga honom att bedriva fisket på ett sätt som behövs för att avhjälpa vanskötseln. Om någon annan än ägaren har fiskerätten, får föreläggandet ändå riktas mot ägaren.

Ägaren eller innehavaren är skyldig att tåla att en förelagd åtgärd vidtas även om föreläggandet riktats mot den andre.

Paragrafen infördes samtidigt som fiskelagen och har inte ändrats sedan dess. Av förarbetena framgår att bestämmelsen motsvarar den tidigare gällande 30 § fiskerättslagen med den skillnaden att det för ett ingripande enligt den nuvarande bestämmelsen inte krävs att vanskötseln ska vara uppenbar. Enligt förarbetena har bestämmelsen sin grund i att fiskevattnen, inte bara anses vara en viktig tillgång för sina ägare, utan också en nationell rikedom av stor betydelse för folkförsörjningen. Det ansågs därför angeläget att i lag slå fast att fiskevattenägarna har ett ansvar mot samhället för att fisket och fiskevården drivs på ett ändamålsenligt sätt. Vidare uttalades att bestämmelsen i framtiden kan förväntas få ökad betydelse i och med att normgivningen rörande enskilt vatten begränsas och en större del av ansvaret för fiskevården i stället förs över på fiskerättshavarna.¹²³

¹²³ Se prop. 1992/93:232 s. 71.

Skälen till utredningens förslag

Utredningen uppfattar att de skäl för nuvarande 29 § fiskelagen som framgår ovan fortsatt gäller. Vi bedömer dock att det mot bakgrund av utvecklingen av den allmänna beståndssituationen, inte bör framgå av den nya bestämmelsen att ett föreläggande ska kunna beslutas pga. uteblivet fiske. Vi föreslår därför att bestämmelsen i 29 § fiskelagen överförs till den moderniserade fiskelagen med de ändringar som framgår ovan. Utredningen föreslår även att det ska framgå av den moderniserade fiskeförordningen och inte av lagen vilken myndighet som får meddela föreläggandena.

Utredningen noterar i sammanhanget att det enligt regleringen om invasiva främmande arter, kan finnas ett ansvar för fiskerättsinnehavaren att vidta åtgärder mot sådana arter.

16.6 Utredningens förslag om myndigheters uppgiftsskyldighet

16.6.1 Havs- och vattenmyndigheten ska lämna uppgifter till Kustbevakningen

Förslag: Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att Havs- och vattenmyndigheten till Kustbevakningen ska lämna sådana uppgifter om fiskefartyg, fiskelicenser, personliga fiskelicenser och tillstånd som Kustbevakningen behöver för sin verksamhet inom fiskerikontrollen.

Bestämmelsen motsvarar i huvudsak nuvarande 5 kap. 1 a § fiskeförordningen, men begreppet ”särskilda tillstånd” har ändrats till ”tillstånd”.

Bakgrunden till utredningens förslag

I nuvarande 5 kap. 1 a § fiskeförordningen anges följande.

Havs- och vattenmyndigheten ska till Kustbevakningen lämna sådana uppgifter om fiskefartyg, fiskelicenser, personliga fiskelicenser och särskilda tillstånd som Kustbevakningen behöver för sin verksamhet inom fiskerikontrollen.

Skälen till utredningens förslag

Utredningen föreslår att den nuvarande bestämmelsen i 5 kap. 1 a § fiskeförordningen i huvudsak ska föras över till den moderniserade fiskeförordningen. Begreppet ”särskilda tillstånd” ska dock ändras till ”tillstånd”. Med tillstånd avses såväl tillstånd enligt bestämmelser i den ändrade kontrollförordningen, som tillstånd meddelade med stöd av bestämmelser i den moderniserade fiskelagstiftningen.

16.6.2 Havs- och vattenmyndigheten ska lämna uppgifter om landningar till Livsmedelsverket

Förslag: Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att Havs- och vattenmyndigheten till Livsmedelsverket ska lämna sådana uppgifter om landningar som Livsmedelsverket kan antas behöva för att bedöma om anmälan bör göras enligt 7 § förordningen (2011:1494) om vissa fiskarter från Östersjöområdet.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 5 kap. 1 b § fiskeförordningen.

Bakgrunden till utredningens förslag

I nuvarande 5 kap. 1 b § fiskeförordningen anges följande.

Havs- och vattenmyndigheten ska till Livsmedelsverket lämna sådana uppgifter om landningar som Livsmedelsverket kan antas behöva för att bedöma om anmälan bör göras enligt 7 § förordningen (2011:1494) om vissa fiskarter från Östersjöområdet.

Skälen till utredningens förslag

Utredningen föreslår att den nuvarande bestämmelsen i 5 kap. 1 b § fiskeförordningen ska föras över till den moderniserade fiskeförordningen utan ändring.

16.6.3 Havs- och vattenmyndigheten får lämna uppgifter till behöriga myndigheter i andra EU-medlemsstater och motsvarande myndigheter i tredjeland

Förslag: Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att Havs- och vattenmyndigheten till behöriga myndigheter i andra medlemsstater i Europeiska unionen samt till motsvarande myndigheter i tredjeland, får lämna sådana uppgifter om fiskefartyg som de myndigheterna behöver för fiskerikontroll och som framgår av skyldighet i avtal med annan stat inom Europeiska unionen eller mellan Europeiska unionen och tredjeland.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 5 kap. 1 c § fiskeförordningen, men den föreslagna bestämmelsen skiljer sig språkligt från den nuvarande.

Bakgrunden till utredningens förslag

I nuvarande 5 kap. 1 c § fiskeförordningen anges följande.

Havs- och vattenmyndigheten får till behöriga myndigheter i andra medlemsstater i Europeiska unionen samt till behöriga myndigheter i tredjeland lämna sådana uppgifter om fiskefartyg som de behöriga myndigheterna behöver för fiskerikontroll och som framgår av skyldighet i avtal med annan stat inom Europeiska unionen eller mellan Europeiska unionen och tredjeland.

Skälen till utredningens förslag

Utredningen föreslår att den nuvarande bestämmelsen i 5 kap. 1 c § fiskeförordningen ska föras över till den moderniserade fiskeförordningen med de språkliga ändringar som framgår ovan.

16.6.4 Havs- och vattenmyndigheten ska snarast underrätta Polismyndigheten och åklagare om vissa beslut

Förslag: Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att Havs- och vattenmyndigheten snarast ska underrätta Polismyndigheten och åklagare om beslut enligt 13 kap. 5 § eller 6 § tredje stycket fiskelagen.

Bestämmelsen i det första stycket motsvarar i sak nuvarande 5 kap. 1 d § fiskeförordningen, men viss språklig ändring har gjorts.

Bakgrunden till utredningens förslag

I nuvarande 5 kap. 1 d § fiskeförordningen anges följande.

Havs- och vattenmyndigheten ska snarast underrätta Polismyndigheten och åklagare om beslut enligt 55 § eller 56 § fjärde stycket fiskelagen (1993:787).

Skälen till utredningens förslag

Utredningen föreslår att den nuvarande bestämmelsen i 5 kap. 1 e § fiskeförordningen ska föras över till den moderniserade fiskeförordningen. Viss språklig ändring har gjorts men ingen ändring är avsedd i sak.

16.6.5 Kustbevakningen och Polismyndigheten ska lämna vissa uppgifter till Havs- och vattenmyndigheten

Förslag: Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att Kustbevakningen och Polismyndigheten ska lämna sådana uppgifter till Havs- och vattenmyndigheten som denna kan antas behöva vid prövning av frågor om

1. sanktionsavgifter,
2. tilldelning av prickar, och
3. fiskelicenser, personliga fiskelicenser och andra tillstånd.

Bestämmelsen motsvarar i huvudsak nuvarande 5 kap. 1 e § fiskeförordningen, men begreppet ”särskilda tillstånd” har ändrats till ”tillstånd”. Därtill har 5 kap. 1 e § 4 inte överförs till den nya bestämmelsen.

Bakgrunden till utredningens förslag

I nuvarande 5 kap. 1 e fiskeförordningen anges följande.

Kustbevakningen och Polismyndigheten ska lämna sådana uppgifter till Havs- och vattenmyndigheten som denna kan antas behöva vid prövning av frågor om

1. sanktionsavgifter,
2. tilldelning av prickar,
3. fiskelicenser, personliga fiskelicenser och andra särskilda tillstånd, och
4. förbud att verka som befälhavare enligt 50 a och 52–56 §§ fiskelagen (1993:787).

Skälen till utredningens förslag

Utredningen föreslår att den nuvarande bestämmelsen i 5 kap. 1 e § fiskeförordningen i huvudsak ska föras över till den moderniserade fiskeförordningen. Begreppet ”särskilda tillstånd” ska ersättas av ”tillstånd”. Bestämmelsen ska vidare anpassas till de reviderade bestämmelserna om pricksystemet i artikel 92 i den ändrade kontrollförordningen. Punkten 4 i ska därför inte föras över enligt utredningens bedömning.

16.6.6 Domstolar ska skicka kopior av domar om brott och åklagare ska skicka kopior av strafförelägganden enligt fiskelagen till Havs- och vattenmyndigheten

Förslag: Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att en domstol snarast ska skicka en kopia av en dom och att en åklagare snarast ska skicka en kopia av ett strafföreläggande som avser brott enligt fiskelagen till Havs- och vattenmyndigheten.

Av bestämmelsen ska också framgå att om någon har åtalats för ett brott enligt fiskelagen och beslut enligt 13 kap. 5 § eller 6 § tredje stycket samma lag har meddelats ska domstolen, om åtalet läggs ned eller ogillas, snarast underrätta Havs- och vattenmyndigheten om det.

Vidare ska det framgå att om Havs- och vattenmyndigheten har lämnat en sådan underrättelse som avses i 19 § och det där efter har beslutats att förundersökning om brott som legat till

grund för beslut enligt 13 kap. 5 § eller 6 § tredje stycket fiskelagen lagts ned eller avslutats utan att åtal har väckts, ska den myndighet som meddelat beslutet snarast underrätta Havs- och vattenmyndigheten om det.

Bestämmelsen motsvarar i sak delvis nuvarande 5 kap. 1 f § fiskeförordningen. I den föreslagna bestämmelsen anges, till skillnad från den nuvarande, att även kopior av strafförelägganden enligt fiskelagen snarast ska skickas till Havs- och vattenmyndigheten. Därtill har nuvarande 5 kap. 1 f § första stycket 1, om att kopior av vissa domar snarast ska skickas till Jordbruksverket, strukits.

Bakgrunden till utredningens förslag

I nuvarande 5 kap. 1 f § fiskeförordningen anges följande.

En domstol ska snarast skicka en kopia av en dom som avser brott enligt fiskelagen (1993:787) till

1. Jordbruksverket, om domen rör flyttning av fisk mellan fiskodlingar eller odling av fisk, och

2. Havs- och vattenmyndigheten i övriga fall.

Har någon åtalats för ett brott enligt fiskelagen och har beslut enligt 55 § eller 56 § fjärde stycket fiskelagen meddelats ska domstolen, om åtalet läggs ned eller ogillas, snarast underrätta Havs- och vattenmyndigheten om det.

Om Havs- och vattenmyndigheten har lämnat en sådan underrättelse som avses i 1 d § och det därefter har beslutats att förundersökning om brott som legat till grund för beslut enligt 55 § eller 56 § fjärde stycket fiskelagen lagts ned eller avslutats utan att åtal har väckts, ska den myndighet som meddelat beslutet snarast underrätta Havs- och vattenmyndigheten om det.

Skälen till utredningens förslag

Utredningen föreslår att den nuvarande bestämmelsen i 5 kap. 1 f § fiskeförordningen ska föras över till den moderniserade fiskeförordningen med vissa ändringar. I delbetänkandet föreslås att 5 kap. 1 f § första stycket 1 ska utgå.¹²⁴ Utredningen föreslår nu att punkten inte heller ska överföras till den moderniserade fiskeförordningen.

¹²⁴ Se SOU 2023:74 s. 47.

Enligt den nuvarande bestämmelsen ska en domstol snarast skicka en kopia av en dom om brott enligt fiskelagen till Havs- och vattenmyndigheten. Av den föreslagna bestämmelsen bör även framgå att en åklagare snarast ska skicka en kopia av ett strafföreläggande som avser brott enligt fiskelagen till Havs- och vattenmyndigheten.

I den föreslagna bestämmelsen ska hänvisningar göras till de bestämmelserna om beslut om att tilldela prickar eller att återkalla en licens eller ett tillstånd i 13 kap. 5 § och 6 § tredje stycket den moderniserade fiskelagen.

16.6.7 Havs- och vattenmyndigheten ska ansvara för samordning av rapportering enligt datainsamlingsförordningen och Jordbruksverket ska bistå Havs- och vattenmyndigheten

Förslag: Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för samordningen av arbetet med och rapporteringen av data som omfattas av datainsamlingsförordningen.

Av bestämmelsen ska vidare framgå att Jordbruksverket inom sitt verksamhetsområde ska bistå Havs- och vattenmyndigheten när det gäller data som omfattas av datainsamlingsförordningen och till myndigheten lämna sådana uppgifter om vattenbruket, beredningsindustrin och fritidsfisket som myndigheten behöver för att fullgöra sina skyldigheter enligt första stycket.

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 5 kap. 1 g § fiskeförordningen.

Bakgrunden till utredningens förslag

I nuvarande 5 kap. 1 g § fiskeförordningen anges följande.

Havs- och vattenmyndigheten ansvarar för samordningen av arbetet med och rapporteringen av data som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1004 av den 17 maj 2017 om upprättande av en unionsram för insamling, förvaltning och användning av data inom fiskerisektorn och till stöd för vetenskaplig rådgivning rörande den gemensamma fiskeripolitiken och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 199/2008.

Jordbruksverket ska inom sitt verksamhetsområde bistå Havs- och vattenmyndigheten när det gäller data som omfattas av förordning (EU) 2017/1004 och till myndigheten lämna sådana uppgifter om vattenbruket, beredningsindustrin och fritidsfisket som myndigheten behöver för att fullgöra sina skyldigheter enligt första stycket.

Skälen till utredningens förslag

Utredningen föreslår att den nuvarande bestämmelsen i 5 kap. 1 g § fiskeförordningen ska föras över till den moderniserade fiskeförordningen utan ändring.

16.6.8 Länsstyrelsen och Havs- och vattenmyndigheten ska lämna uppgifter till varandra med anledning av skyldigheter enligt rådets förordning (EG) nr 708/2007

Förslag: Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att länsstyrelsen ska lämna uppgifter till Havs- och vattenmyndigheten som Havs- och vattenmyndigheten kan antas behöva för att uppfylla sina skyldigheter enligt rådets förordning (EG) nr 708/2007 av den 11 juni 2007 om användning av främmande och lokalt frånvarande arter i vattenbruk.

Den moderniserade fiskeförordningen ska även innehålla en bestämmelse om att Havs- och vattenmyndigheten ska lämna uppgifter till länsstyrelsen som länsstyrelsen kan antas behöva för att utföra uppgifter enligt 10 kap. 6 § samma förordning.

Bestämmelserna är nya.

Bakgrunden till utredningens förslag

Utredningen har i sitt delbetänkande föreslagit att de bestämmelser som anges i förslaget ovan ska införas i nuvarande 5 kap. 1 h och 1 i §§ fiskeförordningen.¹²⁵

¹²⁵ Se SOU 2023:74 s. 48.

Skälen till utredningens förslag

Utredningen föreslår nu att bestämmelserna införs i egna paragrafer i den moderniserade fiskeförordningen.

16.7 Utredningens övriga bedömningar kopplat till bestämmelser om medlemsstatens kontroll i den ändrade kontrollförordningen

Utredningen har ovan redogjort för utredningens förslag och bedömningar som rör nationell rätts förhållande till bestämmelserna i artiklarna 5.5, 39a, 41, 41a och 79 i den ändrade kontrollförordningen. Utredningen har därutöver i avsnitt 16.1 redogjort för förslagen om att införa allmänna bemyndiganden avseende föreskrifter som är nödvändiga som komplettering av bestämmelserna i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, som den moderniserade fiskelagen kompletterar, och verkställighetsföreskrifter.¹²⁶

Utredningen lämnar vidare i avsnitt 18.2 förslag om vilka myndigheter som ska vara behöriga myndigheter.

Nedan går vi in på utredningens bedömning kopplat till övriga bestämmelser om medlemsstatens kontroll i den ändrade kontrollförordningen.

Bedömning: Det som regleras om medlemsstatens kontroll i avdelning IV Kontroll av fiske, avdelning V Kontroll i leveranskedjan, avdelning VI Övervakning, avdelning VII Inspektion och förfaranden och avdelning IX Kontrollprogram i den ändrade kontrollförordningen, bedöms utifrån den information som utredningen har tillgång till inte föranleda ytterligare behov av anpassningar av den nuvarande lagstiftningen än vad som har beskrivits och föreslagits tidigare i detta kapitel och, när det gäller behöriga myndigheter med ansvar för kontroll, i avsnitt 18.2.

¹²⁶ Dessa förslag redovisas i avsnitt 8.3.2.

16.7.1 Bakgrunden till utredningens bedömning

I avdelning IV Kontroll av fiske i den ändrade kontrollförordningen finns, utöver de bestämmelser om anges i detta kapitel, även ändrade bestämmelser som rör medlemsstatens kontroll i bl.a. artikel 9a (Centrum för fiskerikontroll), artikel 33 (Registrering av fångster och fiskeansträngning), artikel 38 (Fiskekapacitet) och artikel 50 (kontroll av områden med fiskebegränsning). Även i bl.a. avdelning V Kontroll i leveranskedjan, avdelning VI Övervakning, avdelning VII Inspektion och förfaranden och avdelning IX Kontrollprogram i den ändrade kontrollförordningen finns bestämmelser som rör medlemsstatens kontroll. Sådana bestämmelser finns bl.a. i artikel 74 (Genomförande av inspektioner), artikel 82 (Uppgifter för tjänstemän vid inspektioner) och artikel 85 (Förfaranden).

16.7.2 Skälen till utredningens bedömning

Det som regleras om medlemsstatens kontroll i den ändrade kontrollförordningen och som vi har redogjort för ovan bedöms utifrån den information som utredningen har tillgång till inte föranleda ytterligare behov av anpassningar av den nuvarande lagstiftningen än vad som har beskrivits och föreslagits i detta kapitel och, när det gäller behöriga myndigheter med ansvar för kontroll, i avsnitt 18.2.

17 Förslag och bedömningar som rör straff och andra sanktioner vid överträdelser

17.1 Inledning

I detta kapitel beskriver vi utredningens förslag och bedömningar om bestämmelser som rör straff och andra sanktioner. Vi inleder med att beskriva utredningens uppdrag i denna del och kommer sedan att beskriva nuvarande reglering, brottsbekämpningen inom fiskets område samt redogöra för statistik och fakta kopplat till överträdelser av fiskelagstiftningen. Efter att vi har redogjort för den nuvarande situationen kommer vi att gå in på EU-straffstadgandeutredningens förslag till ändringar i fiskelagstiftningen, som lämnades år 2020 (före revideringen av EU:s kontrollbestämmelser var klar). Utredningen har i uppdrag att beakta de förslagen vid utformningen av straffbestämmelserna i den moderniserade fiskelagen.

Vi kommer sedan att gå in på de ändrade kontrollbestämmelserna, utgångspunkter för val av straff och sanktionsavgifter, samt utredningens förslag och bedömningar i dessa delar. Vi kommer avslutningsvis att redogöra för de ändrade EU-bestämmelser som utredningen har bedömt inte medför något behov av ändring i den nationella lagstiftningen.

17.2 Utredningens uppdrag som rör straff och andra sanktioner vid överträdelser

Utredningen har såsom nämnts tidigare i uppgift att analysera vilka kompletterande bestämmelser som behövs i fiskelagstiftningen, och i annan lagstiftning, med anledning av de nya unionsbestämmelserna

om fiskerikontroll. Det innebär bl.a. att utredningen behöver se över de nationella sanktionsbestämmelserna på fiskeområdet i ljuset av de ändrade EU-bestämmelserna.¹ Regeringskansliet har också överlämnat en skrivelse från Havs- och vattenmyndigheten till utredningen. Av skrivelsen framgår att myndigheten begär att bestämmelserna om prickar och bestämmelserna om särskild avgift ska ses över. De problem som har uppmärksammats i den överlämnade skriften från Havs- och vattenmyndigheten, kommer vi att beröra i samband med utredningens förslag och bedömningar om bestämmelser om prickar i avsnitt 17.17 och bestämmelser om landningsavgift i avsnitt 17.18.4. Utredningen har även ett särskilt uppdrag att se över straffbestämmelserna på fiskeområdet. Nedan beskrivs utredningens särskilda uppdrag i denna del.

17.2.1 Utredningens särskilda uppdrag att se över straffbestämmelser på fiskeområdet

När det kommer till utredningens uppdrag att se över straffbestämmelserna i fiskelagstiftningen framgår bl.a. följande av utredningens direktiv. Bestämmelserna om straff och sanktioner i fiskelagen och GFP-lagen behöver sammanföras i den nya lag som utredaren ska ta fram. Utredaren har i uppgift att analysera och föreslå hur straffbestämmelserna på fiskeområdet bör utformas med beaktande av problem som Havs- och vattenmyndigheten har påtalat i den nuvarande regleringen,² samt de rekommendationer och lagförslag som lämnas i betänkandet ”Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar”³.

Här kan i korthet nämnas att Havs- och vattenmyndigheten har påtalat att det i dag ställs olika krav för straffsanktionering beroende på om brottet innebär en överträdelse av nationella bestämmelser eller EU-bestämmelser. För den som bryter mot nationella bestämmelser kan straff dömas ut redan om personen varit oaktsam, medan det vid brott mot EU-regelverket krävs grov oaktsamhet. Myndigheten har även anfört att 11 § GFP-lagen är otydlig, och att det inte framgår tillräckligt klart att brott mot nationella regler om vägning

¹ Vi kommer att återkomma till de nya bestämmelserna som rör sanktioner i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken längre ned i detta avsnitt.

² Se Havs- och vattenmyndighetens skrivelse ”Förslag till ändringar i fiskerilagstiftningen”.

³ SOU 2020:13.

av fångst omfattas av bestämmelsen. EU-straffstadgandeutredningens rekommendationer och lagförslag återkommer vi till i avsnitt 17.6 nedan.

17.3 Bakgrund och nuvarande reglering

17.3.1 Nuvarande reglering

I den svenska lagstiftningen sanktioneras överträdelser av både nationella bestämmelser och EU:s bestämmelser på fiskeområdet, som ska hanteras av svenska myndigheter. I den svenska fiskelagstiftningen finns en rad olika typer av bestämmelser som rör överträdelser:

- straffbestämmelser,
- bestämmelser om beslag och förverkande⁴,
- bestämmelser om administrativa sanktioner:
 - sanktionsavgifter,
 - pricksystem vid allvarliga brott eller överträdelser,
 - återkallelse av fiskelicens och personlig fiskelicens,
 - återkallelse av fisketillstånd⁵,
 - varningar,
 - indragning eller begränsning av fiskedagar,
 - förbud att verka som befälhavare på fiskefartyg,
 - vitesföreläggande, vitesförbud och rättelse på den felandes bekostnad, samt
 - särskild avgift (landningsavgift).

Dessa bestämmelser har beskrivits i avsnitt 6.3.8. Värt att nämna är att bestämmelserna kompletteras av bestämmelser i annan lagstiftning. Här kan särskilt nämnas bestämmelserna om företagsbot i

⁴ Förverkandebestämmelser avser både förverkande som en särskild rättsverkan av brott och som en brottsförebyggande skyddsåtgärd.

⁵ Tillstånd enligt 21 § fiskelagen.

36 kap. brottsbalken, vilka vi går in på närmare i det följande, och näringsförbud i lagen (2014:836) om näringsförbud.

Närmare om företagsbot

Till skillnad från fysiska personer kan juridiska personer inte begå brott eller straffas för brott i svensk rätt. Företagsbot, som infördes år 1986, är en ekonomisk sanktion med bestraffande funktion som riktar sig mot företag. En förutsättning för företagsbot är att företaget inte gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottsligheten eller att brottet begåtts av en person som har haft en ledande ställning eller haft ett särskilt tillsyns- eller kontrollansvar i förhållande till näringsidkaren. Företagsboten är lägst 5 000 kronor och högst 10 miljoner kronor. Företagsbot är inte att anse som en påföljd utan som särskild rättsverkan av brott. Denna sanktionsform, som alltså kompletterar de traditionella påföljderna, infördes eftersom det tidigare regelverket inte ansågs tillräckligt för att komma till rätta med brott i näringsverksamhet.⁶ Enskilda personer i företaget kan alltså åtalas även om åklagaren yrkar på företagsbot.

De grundläggande bestämmelserna om företagsbot finns i 36 kap. brottsbalken. Kapitlet, reglerar bl.a. förutsättningarna för att ålägga ett företag företagsbot,⁷ hur företagsbotens storlek ska bestämmas,⁸ förhöjd företagsbot⁹ och förutsättningarna för att sätta ned eller efterge företagsbot.¹⁰ I kapitlet finns också en åtalsprövningsregel vid vissa mindre allvarliga brott som kan leda till företagsbot. Av denna framgår att om ett brott som kan föranleda talan om företagsbot har begåtts av oaktsamhet, och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter får brottet åtalas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt.¹¹

Det har nyligen införts en ny förfarandelag som reglerar förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot när inte bestämmelserna i rättegångsbalken om rättegången i brott-

⁶ En brist ansågs vara att förverkande inte kan användas för att eliminera utsikten till vinst vilket ansågs inbjuda till chanstagningar, se prop. 1985/86:23 s. 14 ff. och prop. 2005/06:59 s. 14.

⁷ 36 kap. 23 § brottsbalken.

⁸ 36 kap. 24 § brottsbalken.

⁹ 36 kap. 25 § brottsbalken.

¹⁰ 36 kap. 26 § brottsbalken.

¹¹ 36 kap. 27 § brottsbalken.

mål är tillämpliga.¹² I den nya lagen finns också de grundläggande bestämmelserna om utredning om självständigt förverkande. Prövningen av frågan om åläggande av företagsbot sker i flera steg där bedömningen av grundförutsättningarna enligt 36 kap. 23 § brottsbalken är det första steget. Eftersom företagsbot är en särskild rättsverkan av brott krävs att ett brott har begåtts. Samtliga objektiva och subjektiva förutsättningar i ett straffstadgande måste därmed vara uppfyllda. Det finns inget krav på att gärningspersonen ska åtalas eller ens identifieras. I praktiken kan det dock vara svårt att styrka ett uppsåt om gärningspersonen inte identifieras. Med företag ska förstås enskilda näringsidkare och juridiska personer.¹³

Genom en reform år 2006 gavs åklagarna möjlighet att besluta om företagsbot genom strafföreläggande, där gränsen för strafföreläggande bestämdes till 500 000 kronor. Det fördes en diskussion om lämpligheten av att införa en sådan reglering och att det skulle kunna medföra färre utredningar av det personliga ansvaret med den följd att varken åtal eller domstolsprövning skulle följa på en överträdelse. Regeringen pekade på att strafföreläggandeinstitutet var väl avpassat till den stora majoritet av förhållandevis lindriga brott som talan om företagsbot torde komma att grundas på. Företagsboten torde enligt regeringen regelmässigt kunna utmätas enligt tämligen schablonmässiga grunder där gärningens objektiva karaktär står i centrum.¹⁴

Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 januari 2020 skärptes företagsbotsregleringen. Grunderna för hur företagsboten ska fastställas och beloppsbegränsningen för strafföreläggande höjdes från 500 000 kronor till tre miljoner kronor.¹⁵ I fråga om grunderna för hur företagsboten ska fastställas konstaterade regeringen att den dåvarande lagregleringen – som bl.a. innebar att företagsboten

¹² Lag (2024:782) om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot.

¹³ Det innebär att bestämmelserna om företagsbot inte bara är tillämpliga på sådana associationer som traditionellt sett förknippas med näringsverksamhet, se vidare i Johannisson (2025), samt prop. 2005/06:59 och prop. 2018/19:164.

¹⁴ Det uttalades vidare att Åklagarmyndigheten och riksåklagaren har möjlighet att utfärda allmänna råd och anvisningar som behövs för att uppnå enhetlighet och följdriktighet vid åklagarnas rättstillämpning. Beloppsgränsen för strafföreläggande skulle enligt regeringen bestämmas till 500 000 kronor eftersom det var viktigt att det finns en gräns för hur stränga sanktioner som får utfärdas genom strafföreläggande. Det ansågs att det därigenom borde finnas utrymme för att använda strafföreläggande vid de flesta överträdelser, samtidigt som intresset av en fullständig domstolsprövning tillgodoses vid en mer ingripande sanktion, se prop. 2005/06:59 s. 51 ff.

¹⁵ 48 kap. 2 § fjärde stycket och 48 kap. 4 § tredje stycket rättegångsbalken. Se även prop. 2018/19:164.

skulle bestämmas med beaktande av straffskalan för brottet – gav upphov till vissa tillämpningsproblem. Oklarheten som rådde om hur olika faktorer skulle viktas mot varandra visade enligt regeringen på svårigheterna i att bestämma företagsbotens storlek i det enskilda fallet och återspeglades i avsaknaden av en enhetlig domstolspraxis. Bristen på en enhetlig domstolspraxis gav enligt regeringen stöd åt slutsatsen att grunderna för att bestämma företagsboten borde förtydligas. Ett sådant förtydligande borde enligt regeringen ske genom att lagtexten utformas i linje med Högsta domstolens uttalanden i rättsfallen NJA 2014 s. 139 (I–IV). Företagsboten borde därför bestämmas med utgångspunkt i brottslighetens straffvärde. Vidare ska särskild hänsyn tas till den skada eller fara som brottsligheten inneburit samt till brottslighetens förhållande till verksamheten. Det ska också tas skälig hänsyn till om företaget tidigare har ålagts att betala företagsbot. Genom regeringens förslag tillkom även att ett företags ekonomiska ställning (större företag) kan ligga till grund för en förhöjd företagsbot vid allvarigare brottslighet, dvs. i de fall sanktionsvärdet uppgår till 500 000 kronor eller mer.¹⁶

I fråga om den höjda beloppsbegränsningen bedömde regeringen att såväl praktiska som processekonomiska aspekter talade för att åklagarnas möjligheter att förelägga företagsbot genom straffföreläggande borde utökas. Systemet med straffföreläggande innebär en snabbare process än en domstolsprövning. Det är också en effektiv och resursbesparande handlägningsform. Varken åklagaren eller andra parter orsakas besvär eller kostnader för inställelse vid domstol samtidigt som en tidskrävande domstolshantering kan undvikas.¹⁷

¹⁶ Prop. 2018/19:164 s. 27 ff.

¹⁷ Regeringen underströk samtidigt att det också finns omständigheter som talar i motsatt riktning. Regeringen påtalade härvid att det till dess att tillämpningen av den nya lagstiftningen om hur grunderna för företagsboten ska fastställas, satt sig kunde vara lämpligt att iakttäta viss försiktighet vad gäller överflyttande av beslutsbefogenheter av detta slag från domstol till åklagare. Utvecklandet av en klar och tydlig praxis på området borde enligt regeringen också kräva att ett inte helt obetydligt antal mål hanteras i domstol, se prop. 2018/19:164 s. 57 f.

Särskilt om hur allvarliga överträdelser enligt EU-rätten beaktas i det svenska sanktionssystemet

Såsom vi har redogjort för i bl.a. avsnitt 5.5.2 finns bestämmelser om allvarliga överträdelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. I artikel 3.1 och 42.1 i IUU-förordningen och artikel 90.1 i kontrollförordningen förtecknas de verksamheter som kan betraktas som allvarliga överträdelser. Om en verksamhet ska klassas som en *allvarlig överträdelse* beror på hur allvarlig överträdelsen är. Enligt de nämnda artiklarna ska det fastställas med beaktande av sådana kriterier som anges i artikel 3.2 i IUU-förordningen och artikel 90.1 i kontrollförordningen. Här räknas skadans art, dess värde, överträdarens ekonomiska situation samt överträdelsens omfattning och upprepning upp. Kriterierna har bedömts nödvändiga för att säkerställa att lämpliga åtgärder, inbegripet administrativa åtgärder eller straffrättsliga förfaranden, systematiskt vidtas av medlemsstaterna för överträdelser av den gemensamma fiskeripolitikens regler¹⁸ och att de som begår allvarliga överträdelser hålls ansvariga och blir föremål för sanktioner i enlighet med det¹⁹. Alla relevanta överträdelser enligt artikel 3 och 42 i IUU-förordningen måste kunna identifieras och klassificeras som allvarliga överträdelser.²⁰

I den svenska lagstiftningen har det inte införts några särskilda nationella kriterier i tillägg till de som finns i de ovan nämnda artiklarna, och kriterierna har inte heller preciserats närmare i den svenska lagstiftningen. I den nationella lagstiftningen har det inte heller införts några särskilda bestämmelser om straffrättsliga eller administrativa sanktioner som träffar sådana överträdelser som ska ses som allvarliga enligt artikel 90 i kontrollförordningen. Överträdelserna omfattas i stället av mer övergripande bestämmelser om straff och sanktionsavgifter vid överträdelser av EU:s gemensamma fiskeripolitik. Det är med stöd av dessa bestämmelser som överträdelserna identifieras och blir föremål för sanktioner i form av straff eller avgifter i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 90 i kontrollförordningen. Det svenska pricksystemet omfattar däremot enbart överträdelser som bedöms som allvarliga överträdelser.

¹⁸ Artikel 89.1 i kontrollförordningen.

¹⁹ Artikel 90.2 i kontrollförordningen.

²⁰ Hur allvarliga överträdelserna är ska systematiskt kunna bedömas och fastställas av de behöriga myndigheterna i enlighet med EU-rätten.

De allvarliga överträdelser som inte rör uppgiftslämnande sanktioneras i den svenska rätten av i huvudsak straffrättsliga bestämmelser. Vid bedömningen av brottets grad samt vid straffmätningen och valet av påföljd, vilket vi behandlar närmare i avsnitt 17.12, tas då hänsyn till sådana omständigheter som enligt artikel 90 i kontrollförordningen ska beaktas vid bedömningen av om en överträdelse är att anse som en allvarlig överträdelse.

17.3.2 Historisk tillbakablick avseende användningen av sanktionsbestämmelser på fiskets område – fiskelagen

Regleringen före fiskelagen trädde i kraft

Straffbestämmelser som kopplar till överträdelser av fiskelagstiftningen har funnits i den svenska lagstiftningen långt före fiskelagens ikraftträdande år 1994, och vissa av dagens straffbestämmelser har också sina rötter i den äldre lagstiftningen. Ursprungligen fanns inte straffbestämmelserna i själva fiskelagstiftningen utan i den allmänna strafflagstiftningen.²¹ Strafflagens bestämmelser om fiske fördes senare över till 1896 års lag om rätt till fiske.²² När 1950 års lag om rätt till fiske trädde i kraft fanns endast två paragrafer som innehöll straffbestämmelser. Av 34 § första stycket den lagen framgick att den som utan lov bedrev fiske som hörde till annans enskilda fiskerätt, eller enligt lagen endast fick utövas efter tillstånd av myndighet, skulle dömas för olovligt fiske till dagsböter. Om brottet var att anse som grovt med hänsyn till att fisket avsåg särskilt värdefull fisk, eller idkades vanemässigt eller i större omfattning, skulle straffet bestämmas till dagsböter, minst 20, eller fängelse i högst sex månader.²³ Sanktionsbestämmelserna inom fiskets område har sedan dess ökat i antal. Under den tid lagen var gällande, infördes straffbestämmelser som bl.a. rörde överträdelser av föreskrifter meddelade om fiskets vård och bedrivande²⁴, och

²¹ Här kan nämnas att det av 24 kap. 14 § 1864 års strafflag (Strafflag gifwen Stockholms slott den 16 februari 1864) bl.a. framgick att den som olovligt fiskade i annans fiskevatten skulle böta från och med tio till och med 200 riksdaler.

²² Av 17 a § i den lagen framgick att den som bl.a. olovligen fiskade i annans fiskevatten eller satte ut fast redskap i vatten där fiskerätt tillkom varje svensk (svensk undersåte), skulle dömas för olovligt fiske till dagsböter eller, om brottet var grovt, till fängelse i högst sex månader. Om delägare missbrukade sin rätt i samägt fiske skulle han straffas med dagsböter, se vidare i prop. 1950:60 s. 128.

²³ 34 § andra stycket 1950 års lag om rätt till fiske.

²⁴ 35 a § 1950 års lag om rätt till fiske.

straffbestämmelser om hindrande av internationell fiskekontroll.²⁵ Vissa av dessa straffbestämmelser kompletterades i sin tur av bestämmelser i 1982 års fiskeriförordning (1982:126).²⁶ Vid översynen av fiskelagstiftningen i början på 1990-talet uttalade man i förarbetena att ändringarna i 1950 års lag om rätt till fiske hade resulterat i ett lappverk av straffbestämmelser och att dessa hade blivit svår-lästa. Hänvisningar till olika bestämmelser ansågs vara svåra att följa, och en förenkling bedömdes nödvändig.²⁷

Regleringen sedan fiskelagens ikraftträdande år 1994

Vid fiskelagens införande var avsikten inte att det straffbara området skulle utvidgas eller att påföljderna skulle skärpas. I den mån det ändå skedde var avsikten endast att skapa mer enhetliga bestämmelser i fråga om otillåtna beteenden av likartat slag.²⁸ Vid lagens införande valde man att inte överföra den tidigare bestämmelsen om angivelsebrott. Enligt denna bestämmelse, som gällde för vissa brott som endast kränkte enskild fiskerätt, fick åtal bara väckas av allmän åklagare om brottet angetts till åtal av målsäganden eller åtal var påkallat ur allmän synpunkt.²⁹ Samtidigt infördes en bestämmelse om straffrihet för vissa ringa fall.³⁰

När fiskelagen trädde i kraft år 1994 sanktionerades överträdelser av fiskelagstiftningen i huvudsak genom straffbestämmelser. Här kan även nämnas att det enligt lagstiftningen var möjligt att återkalla en yrkesfiskelicens om innehavaren vid upprepade tillfällen överträtt bestämmelserna om fiske.³¹ Sedan inträdet i EU år 1995 kom Sverige att omfattas av unionens gemensamma fiskeripolitik, och bestämmelser som kompletterade EU:s förordningar inom området infördes i den svenska fiskelagstiftningen. För fiskelagens del infördes år 1996 en bestämmelse som uttryckligen straffbelade överträdelser av EU:s fiskeföreskrifter.³² När bestämmelsen inför-

²⁵ 34 § andra stycket 1950 års lag om rätt till fiske.

²⁶ 39–41 §§ 1982 års fiskeriförordning.

²⁷ Prop. 1992/93:232 s. 59 120

²⁸ Prop. 1992/93:232 s. 59.

²⁹ I 40 § 1950 års lag om rätt till fiske stadgades ”Brott som avses i 34 eller 35 § får inte, om det endast kränker enskild fiskerätt, åtalas av allmän åklagare utan att det anges till åtal av målsägande eller åtal är påkallat ur allmän synpunkt. Uttalanden om att inte överföra regleringen om angivelsebrott finns i prop. 1992/93:232 s. 59 f.

³⁰ SOU 2013:38 s. 225.

³¹ Dåvarande 31 § fiskelagen.

³² Bestämmelsen var då inte ny, utan fanns i GFP-lagen, som hade trätt i kraft året före.

des innebar den inte någon ren nykriminalisering, eftersom en del av de gärningar som den omfattade redan var straffbelagda i fiskelagen.³³

Sedan år 1996 innehåller fiskelagen även bestämmelser om att vissa brott som begås i den ekonomiska zonen endast kan föranleda böter. Denna reglering infördes i samband med Sveriges ratifikation av havsrättskonventionen, som innehåller särskild reglering kopplat till den ekonomiska zonen.³⁴

Flera av straffskalorna i fiskelagen skärptes år 2003 och samtidigt infördes bestämmelser om återkallelse av licens och tillstånd på viss tid samt bestämmelser om varning och landningsavgift

Skärpning av straffskalorna

Flera av straffskalorna i fiskelagen skärptes år 2003 från böter eller fängelse i högst sex månader till böter eller fängelse i högst ett år. Samtidigt infördes en särskild bestämmelse om grovt brott avseende olovligt fiske och överträdelser av såväl nationella föreskrifter som EU:s föreskrifter. För grovt brott infördes ett straffmaximum om två års fängelse.³⁵ Dessa straffskalor har inte ändrats sedan dess. Højningen av straffskalorna avsåg spegla en strängare syn på de aktuella brotten, även vid brott där straffet stannade vid böter. De brott som ändringen tog sikte på var överträdelser inom den yrkesmässiga verksamheten. När det kom till brottets svårighetsgrad uttalades att det naturligen var vilka värden som satts på spel genom överträdelsen som hade avgörande betydelse för att bestämma brottets svårighetsgrad. En omständighet som angavs motivera en stark reaktion var om brottet rörde ett högt fångstvärde. En annan omständighet som angavs vara av betydelse var de miljövärden som kan ha äventyrats genom att brottet riktat sig mot bestånd som riskerar att fiskas ut. För de allra allvarligaste brotten mot fiskelagen uttalades att straffet borde vara fängelse. Det gjordes

³³ SOU 2013:38 s. 225, och prop. 1995/96:8. Relevanta uttalanden om vad som ska förstås som otillåtet fiske gjordes i förarbetena till GFP-lagen. Av dessa framgår att med begreppet otillåtet fiske avses otillåten användning av fiskefartyg, fiskeredskap eller fiskemetod eller att det sätt på vilket fartyget, metoden eller redskapet används på är otillåtet. Som exempel nämndes att ett redskap inte är märkt eller utmärkt på rätt sätt. I begreppet inryms även att fisket skett på en otillåten plats eller vid otillåten tidpunkt eller att det i övrigt innefattar otillåten fångst av helt eller delvis fredade bestånd. Denna ståndpunkt bekräftade regeringen i propositionen 2007/08:107 s. 20

³⁴ Prop. 1995/96:140.

³⁵ Prop. 2002/03:41.

även uttalanden om när ett brott borde betraktas som grovt. Vid bedömningen skulle enligt förarbetena beaktas om en verksamhet var av särskilt stor omfattning, fångstvärdet varit betydande, eller gärningen riktat sig mot särskilt skyddsvärda bestånd. Genom straffskärpningen ökade även möjligheterna för användning av tvångsmedel, bl.a. anhållande och häktning enligt bestämmelserna i rättegångsbalken.

Ändring av bestämmelserna om normerade böter

Vid revideringen av fiskelagstiftningen år 2003 ändrades även bestämmelserna om normerade böter, som efter ändringen bl.a. kan aktualiseras vid olovligt fiske, om brottet begåtts vid fiske i näringsverksamhet och innefattat användning av fiskefartyg försett med motor. Normerade böter, som i princip avvecklats i den svenska strafflagstiftningen i övrigt, ska bestämmas enligt en särskild beräkningsgrund som anges för brottet.³⁶ I fiskelagen stadgas att om påföljden bestäms till böter i något av de aktuella fallen ska böterna bestämmas till ett krontal som motsvarar lägst tio och högst femhundra gånger antalet kilowatt i motorerna på fiskefartyget. Minsta bötesbelopp är 1 000 kronor.³⁷ Av förarbetena till ändringen framgår bl.a. följande. Den straffskärpning som hade föreslagits för brott inom andra vatten än den ekonomiska zonen borde få sin motsvarighet när det gäller allvarigare brott begångna inom zonen. Ett sätt att åstadkomma det var att ge utrymme för kännbara ekonomiska sanktioner i form av normerade böter. Bestämmande för straffvärdet var samma omständigheter som för straffskärpningarna i övrigt. Fångstens omfattning och därmed värde, liksom den inverkan fisket haft på bestånden, var faktorer som borde bli bestämmande vid val av det tal med vilket motorstyrkan skulle multipliceras.³⁸

Tidsbegränsade återkallelser av licenser och tillstånd samt varning

År 2003 infördes även nya bestämmelser om tidsbegränsade återkallelser av de dåvarande yrkesfiskelicenserna och fartygstillstånden samt varning. Enligt de bestämmelser som infördes kunde återkallelse

³⁶ SOU 2013:38 s. 226.

³⁷ 41 § andra stycket fiskelagen.

³⁸ Prop. 2002/03:41.

för viss tid komma i fråga om innehavaren i samband med yrkesmässigt fiske hade fällts till ansvar för en allvarlig överträdelse enligt lagen. I stället för återkallelse på viss tid fick varning beslutas om det kunde anses vara en tillräcklig åtgärd. Dessa bestämmelser har senare kommit att ändras, vilket vi återkommer till. Vid tiden för införandet av bestämmelserna var det endast möjligt att permanent återkalla yrkesfiskelicenser och fartygstillstånd vid överträdelser av fiskebestämmelserna. Av förarbetena framgår att detta var en extraordinär åtgärd som endast kom i fråga när överträdelserna var allvarliga och upprepade. Det bedömdes finnas ett behov av att samhället kunde reagera snabbare på överträdelser och ingripa på ett sätt som var kännbart och effektivt och stod i rimlig proportion till överträdelsen, utan att försvåra förutsättningarna för den som åtgärden riktats emot att återuppta sin verksamhet då ingripandet upphört. Detta motiverade införandet av en möjlighet till tidsbegränsade återkallelser. Bestämmelserna ansågs även kunna ha en förebyggande verkan. För förstagångsöverträdelser och lindriga överträdelser ansågs det motiverat att införa en reglering om att varning kunde utfärdas.³⁹

Reglering om landningsavgift införs

Samtidigt som de ovan angivna ändringarna i lagstiftningen gjordes infördes även en ny paragraf om landningsavgift. Denna har endast i mindre utsträckning ändrats sedan införandet. Av förarbetena till den ursprungliga regleringen framgår bl.a. följande. Sedan ett visst fiske stoppats på grund av att den kvot som Sverige tilldelats för fiske-säsongen är förbrukad, får landning och försäljning av den kvoterade fiskarten inte ske. Förbudna landningar kan förekomma även av arter för vilka Sverige inte tilldelats någon kvot. Det kan också röra sig om bifångster av fisk av arter för vilka fiskeförbud råder. I samband med otillåtna bifångster uppkommer betydande bevissvårigheter, eftersom det ofta inte kan visas att bifångsten kunde undvikas. Den otillåtna fångsten kan inbringa stora inkomster för fiskaren samtidigt som den kan påverka Sveriges kvot och föranleda avdrag på den för landet tillgängliga kvoten under det följande året. Genom ett avgiftssystem bedömdes fiskaren kunna framtas den obehöriga

³⁹ Prop. 2002/03:41 s. 24 ff.

vinsten i sådana situationer utan att det blev fråga om någon dubbelprövning av en och samma gärning. Endast i undantagsfall bedömdes det kunna uppkomma situationer när ett uttag av landningsavgift följdes av ett yrkande om förverkande av fångsten eller dess värde. Med anledning av den skälighetsbedömning som kan göras vid förverkandeyrkanden, bedömdes det inte uppkomma några särskilda tillämpningsproblem.⁴⁰

Bestämmelser om sanktionsavgifter infördes år 2008

År 2008 infördes ett system med sanktionsavgifter i fiskelagen och fiskeförordningen. Regeringen hade dessförinnan i olika sammanhang uppmärksammat på att sanktionssystemet på yrkesfiskets område inte var tillräckligt effektivt. Kommissionen hade exempelvis framfört allvarlig kritik vid flera tillfällen. Genom ändringen i lagstiftningen kom vissa överträdelser av anmälnings- och rapporteringsskyldigheter att sanktioneras genom en sanktionsavgift. Av bestämmelserna framgår att sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaksamhet, men en sanktionsavgift ska dock inte tas ut om det är oskäligt. Det infördes samtidigt en bestämmelse i fiskelagen om att det inte ska dömas till ansvar för gärningar som kan leda till sanktionsavgift.⁴¹ När reglerna infördes var det Fiskeriverket som beslutade om sanktionsavgift. Uppgiften ligger i dag på Havs- och vattenmyndigheten. Beslut om sanktionsavgift kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Överträdelserna som kan leda till sanktionsavgift framgår inte av fiskelagen, utan anges av regeringen i en bilaga till fiskeförordningen. I denna anges också hur mycket avgiften för respektive överträdelse uppgår till. När regleringen infördes kunde avgiften för en överträdelse uppgå till lägst 1 000 kronor och högst 30 000 kronor. Beloppen har senare justerats, vilket vi återkommer till senare i framställningen.

Av motiven till lagändringarna framgår bl.a. följande. De överträdelser som ska kunna leda till sanktionsavgift behöver vara lätta att konstatera, och det ska klart och tydligt framgå av bestämmelserna vad som krävs av den enskilde. Bestämmelser som kräver viss

⁴⁰ Prop. 2002/03:41 s. 30 f.

⁴¹ 40 b § fiskelagen.

tolkning, och överträdelser som ofta kräver utredning och innefattar bedömningsmoment, borde av rättssäkerhetsskäl ligga utanför systemet. Straffsanktionerna förbehålls som utgångspunkt de överträdelser som är att anse som mest allvarliga.⁴²

Bestämmelser rörande pricksystemet infördes år 2012

Under år 2012 infördes det pricksystem för innehavare av fiskelicens som regleras i kontrollförfordningen. Syftet med införandet av ett pricksystem i kontrollförfordningen var att de sanktioner som föreskrevs i nationell lagstiftning vid allvarliga överträdelser inte låg på en avskräckande nivå och att sanktionerna skiljde sig mycket åt mellan medlemsstaterna.⁴³ Kompletterande nationella bestämmelser om pricksystemet togs samma år in i fiskelagen. Vidare gjordes mindre ändringar i den dåvarande regleringen rörande återkallelse av licens och tillstånd.⁴⁴

Ett flertal ändringar gjordes år 2014, bl.a. höjdes maximibeloppet för sanktionsavgifter, och samtidigt infördes en straffbestämmelse kopplat till landningsskyldigheten

Även år 2014 gjordes ändringar i bestämmelserna rörande sanktioner i fiskelagstiftningen.

Överträdelser av landningsskyldigheten straffbelades

Vid lagändringen år 2014 infördes en straffbestämmelse som kopplade till överträdelser av landningsskyldigheten, som infördes genom grundförordningen⁴⁵. I förarbetena uttalades bl.a. följande. Att fisk fångas och kastas överbord innebär att mer fisk fångas än den som redovisas och avräknas på den tilldelade kvoten. Detta kan leda till stor skada på de fiskbestånd som berörs. För att förhindra att fisk kastas ut i strid med bestämmelserna bör en överträdelse följas av en sanktion. Utkast sker ute till havs och överträdelser av förbud

⁴² Prop. 2007/08:107 s. 18 f.

⁴³ Prop. 2011/12:137 s. 14.

⁴⁴ Prop. 2011/12:137.

⁴⁵ Landningsskyldigheten regleras i artikel 15 i grundförordningen.

mot utkast är svåra att komma till rätta med. Det krävs ofta omfattande utredning och bevisning. Det är därför inte lämpligt att beivra sådana överträdelse med en sanktionsavgift. Det är dessutom överträdelse som direkt påverkar beståndens storlek och överlevnadsförmåga. Det bör således straffbeläggas att bryta mot EU-bestämmelser om skyldighet att ta ombord och föra i land fisk som har fångats. En sådan straffbestämmelse hör samman med övriga bestämmelser om straff för överträdelse av bestämmelser i EU:s gemensamma fiskeripolitik.⁴⁶

I förarbetena uttalades även bl.a. följande. Enligt fiskelagen krävs för straffansvar vid brott mot bestämmelser i lagen eller mot Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter att handlandet har varit uppsåtligt eller oaktsamt. Endast i ett straffstadgande i fiskelagen uppställs krav på att handlandet ska ha varit uppsåtligt eller grovt oaktsamt för att straff ska kunna dömas ut, nämligen vad gäller brott mot bestämmelser om fiske i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Av förarbetena framgår inte varför ett krav på grov oaktsamhet har uppställts för överträdelse av unionsrättsliga bestämmelser medan det endast ställs krav på oaktsamhet vid överträdelse av nationella regler. Regeringen anser att samma subjektiva rekvisit bör gälla oavsett om den bestämmelse som överträtts finns i nationell rätt eller i EU-rätten. Straffansvaret för likartade beteenden bör regleras på ett enhetligt sätt. En enhetlig reglering av överträdelse av EU-förordningar underlättar dessutom den praktiska tillämpningen av reglerna för kontrollmyndigheterna och rättsväsendet, samtidigt som straffregleringen blir tydligare och mer förutsebar för den enskilde. När det gäller den aktuella nykriminaliseringen saknas det, enligt regeringens mening, skäl för att frånga den normala principen att oaktsamhet är tillräckligt för straffansvar. Det bör således för ansvar enligt bestämmelsen om straff för överträdelse av skyldigheten att landa all fångst vara tillräckligt att gärningen har begåtts av oaktsamhet.⁴⁷

⁴⁶ I förarbetena framgår även följande. Enligt regeringens mening finns det behov av att göra en generell översyn av straffbestämmelserna rörande brott mot EU-bestämmelser på fiskeområdet. I avvaktan på en sådan översyn bör den nu föreslagna bestämmelsen därför tas in i en egen bestämmelse i anslutning till övriga bestämmelser om straff för överträdelse av EU-lagstiftningen, se prop. 2013/14:184.

⁴⁷ Prop. 2013/14:184 s. 71 ff.

Högsta nivån för sanktionsavgifter höjdes och möjligheterna att ha differentierade avgifter ökade

Den högsta nivån för sanktionsavgifter höjdes samma år till 500 000 kronor. Dessutom utökades möjligheten att ha differentierade avgifter. Syftet med ändringarna var att uppfylla EU-kravet på effektiva sanktioner för allvarliga överträdelser. I förarbetena uttalades bl.a. följande. Det har visat sig att överträdelser som ligger inom sanktionsavgiftssystemet i enstaka fall kan bli så allvarliga att sanktionsavgifter på nuvarande nivåer inte kan anses uppfylla kravet på effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner. Den högsta avgiften uppgår till 25 000 kronor. För flertalet rapporteringsförelseer är sanktionsavgiften 2 000 kronor. För det stora flertalet av de förelseer som upptäcks är detta en rimlig sanktion. Även allvarliga överträdelser föranleder dock i dag endast en förhållandevis låg sanktionsavgift. Det är enligt regeringens mening inte rimligt att i ett fall där en överträdelse har lett till en stor vinst för yrkesfiskaren eller stor skada på fiskbestånden eller miljön endast ta ut en låg avgift. Om vinsten t.ex. uppgår till 50 000 kronor och avgiften endast till 2 000 kronor har sanktionen inte någon avskräckande effekt. De sanktionsavgifter som finns i dag kan således inte anses vara effektiva, proportionerliga och avskräckande när det rör sig om allvarliga överträdelser. Det är därför, enligt regeringens mening, nödvändigt att införa strängare sanktioner för allvarliga överträdelser.⁴⁸

I förarbetena diskuterades även förekomsten av allvarliga överträdelser inom sanktionsavgiftssystemet och om vissa överträdelser som till sin typ kan bli allvarliga borde föras tillbaka det straffrättsliga systemet. Regeringens bedömning var dock att de överträdelser som till sin typ kan bli allvarliga även i fortsättningen borde hanteras inom sanktionsavgiftssystemet. Regeringen anförde att de typer av överträdelser som omfattades av sanktionsavgiftssystemet passade in i ett sådant system eftersom de fick anses vara lätt konstaterbara och som huvudregel inte krävde någon omfattande utredning eller ingående bedömning. Regeringen anförde vidare att genom sanktionsavgiftssystemet uppnås en snabb och effektiv hantering och domstolarnas verksamhet avlastas. Regeringen bedömde att vad som är en allvarlig överträdelse borde kunna fastställas antingen med hänsyn

⁴⁸ Prop. 2013/14 :184 s. 74 f.

till typen av överträdelse eller med beaktande av olika kriterier, bl.a. den skada som har åsamkats, överträdelsens värde, dess omfattning och om den har upprepats.

I fråga om beloppstaket för sanktionsavgiften uttalade regeringen att det inte går att fastställa något exakt högsta belopp för en överträdelse utan taket bör fastställas till en lämplig nivå. Regeringen bedömde att taket för sanktionsavgifter bör höjas till 500 000 kronor. I fråga om en särskild beräkningsgrund för sanktionsavgifterna uttalade regeringen att det bör finnas en generell möjlighet att differentiera sanktionsavgifterna och att en sanktionsavgift ska kunna utgå antingen med ett fast belopp eller beräknas enligt en särskild beräkningsgrund. Regeringen uttalade vidare att detta skulle leda till ett flexibelt system där de överträdelser som leder till störst skada också kan sanktioneras hårdare än överträdelser som har lindrigare konsekvenser. Regeringen uttalade även bl.a. följande. En särskild beräkningsgrund bör ta hänsyn till överträdelsens allvar. Detta kan t.ex. göras antingen genom att man utgår från fartygens storlek eller motorstyrka eller att man utgår från fångstvärdet. Regeringen bör för varje överträdelse fastställa med vilket eller vilka belopp som en sanktionsavgift ska utgå eller föreskriva vilken beräkningsgrund som ska tillämpas.⁴⁹

Ändringar i pricksystemet och återkallelse av licenser och tillstånd

Pricksystemet anpassades också till de nya licensbestämmelserna som samtidigt infördes i lagstiftningen. Anpassningar gjordes också i den bestämmelse som rör återkallelse av licens vid brott och överträdelser som inte omfattas av pricksystemet, vilken också innehåller reglering om varning.⁵⁰

Möjlighet att dra in och begränsa antalet tillåtna dagar för fiske om fiskelicensen återkallats

Slutligen infördes en möjlighet att dra in eller begränsa antalet tillåtna dagar för fiske om fiskelicensen återkallats. Av förarbetena i denna del anges bl.a. följande. I vissa områden har system med

⁴⁹ Prop 2013/14:184 s. 73 ff.

⁵⁰ Prop 2013/14:184.

kilowattdagar införts. Inom sådana system har fiskarna rätt att, inom ramen för sitt fartygstillstånd, nyttja ett visst antal dagar för sitt fiske. Om ett tillstånd återkallas kan fiskaren välja att spara sina dagar för fiske till längre fram när tillståndet gäller igen. En återkallelse blir således utan verkan. Det är enligt regeringens mening viktigt att de sanktioner som tillämpas också får en effekt. Det är inte ändamålsenligt om en beslutad sanktion inte får någon verkan på grund av att fiskaren kan välja att omorganisera sin verksamhet och fiska vid något annat tillfälle i stället. Regeringen delar därför Fiskelagsutredningens bedömning att den myndighet som regeringen bestämmer ska få besluta att dra in eller begränsa antalet dagar för fiske om fiskelicensen för verksamheten har återkallats. Utredningens förslag omfattar även den situationen när en fiskelicens har begränsats. Utredningen har dock inte närmare angett i vilka situationer som en fiskelicens kan begränsas som sanktion för en överträdelse. Bestämmelsen bör därför begränsas till att gälla när en fiskelicens har återkallats på viss tid.⁵¹

Vissa luckor i lagstiftningen åtgärdades år 2018

Vissa ytterligare ändringar gjordes i fiskelagens bestämmelser år 2018. I förarbetena uttalades bl.a. följande om dessa ändringar. Genom ändringarna infördes ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldigheter i fråga om vägning av fångst, märkning av partier av fiskeriprodukter, information som ska följa med partier av fiskeriprodukter och dokumentation av uppgifter i syfte att säkerställa spårbarhet av fiskeriprodukter. Förslaget innebar vidare att överträdelser av föreskrifter om vägning som hade meddelats med stöd av det nya bemyndigandet straffsanktionerades. Det förtydligades att även befälhavare omfattades av bemyndigandet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela vissa föreskrifter om sanktionsavgift. Bemyndigandet om sanktionsavgift utvidgades också till att även avse överträdelser av föreskrifter om skyldigheter i fråga om vägning av fångst, märkning av partier av fiskeriprodukter, information som ska följa med partierna och dokumentation av uppgifter i syfte att säkerställa spårbarhet av

⁵¹ Prop 2013/14:184.

fiskeriprodukter. Slutligen utvidgades bestämmelserna om pricksystemet till att också omfatta överträdelser av landningsskyldigheten.⁵²

Regeringens uttalanden om val av sanktion

I förarbetena gjorde regeringen vissa uttalanden om val av sanktion och angav då i huvudsak följande. När det gäller valet mellan olika sanktioner kan det generellt konstateras att kriminalisering inte är det enda och inte heller alltid det mest effektiva medlet för att motverka oönskade beteenden. Ett alternativ till straff är administrativa sanktionsavgifter. Regeringen har behandlat frågan om när sanktionsavgifter bör användas i förarbetena till bestämmelsen om förverkande i 36 kap. 4 § brottsbalken.⁵³ De riktlinjer som regeringen ställde upp har behandlats av justitieutskottet och antagits av riksdagen.⁵⁴ Regeringen angav i det sammanhanget att sanktionsavgifter kan vara ändamålsenliga i fall där regelöverträdelser är särskilt frekventa eller där det föreligger speciella svårigheter att beräkna storleken på den vinst eller besparing som uppnås i det särskilda fallet. Andra fall kan vara sådana där den ekonomiska fördelen av en isolerad överträdelse genomsnittligt sett kan bedömas som låg, samtidigt som samhällets behov av skydd på det aktuella området är framträdande. Vidare uttalade regeringen att sanktionsavgifter kan ersätta straff när det är fråga om regler som är utformade på ett sådant sätt att det inte finns utrymme för skönsmässiga bedömningar av om en överträdelse skett och då överträdelsen i sig inte förutsätter uppsåt eller oaktsamhet.⁵⁵ Motsatsvis följer att ett system med sanktionsavgifter bara bör omfatta sådana överträdelser som typiskt sett är lätta att konstatera utan någon mer ingående utredning.⁵⁶

⁵² Prop. 2016/17:183 s. 1.

⁵³ Prop. 1981/82:142 s. 21–26.

⁵⁴ Bet. 1981/82:JuU53, rskr. 1981/82:328.

⁵⁵ Prop. 1981/82:142 s. 24 f.

⁵⁶ Prop. 2016/17:183 s. 14.

17.3.3 Historisk tillbakablick avseende användningen av sanktionsbestämmelser på fiskets område – GFP-lagen

Vid GFP-lagens införande fanns straffbestämmelser i 11 § i lagen. Liknande straffbestämmelser fanns tidigare på det nationella området i lagen (1974:226) om prisreglering på fiskets område och i lagen (1993:649) om marknadsreglering på fiskets område.

Straffskalan skärptes år 2003

Samtidigt som straffskalorna skärptes i flera av fiskelagens straffbestämmelser år 2003, vilket vi berört ovan, skärptes även straffskalan för brott mot GFP-lagen. Tidigare var straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader, men efter ändringen höjdes maximitraffet så att straffskalan därefter var böter eller fängelse i högst ett år.⁵⁷

Sanktionsavgifter infördes år 2016

År 2016 gjordes ändringar i GFP-lagen i syfte att effektivisera sanktionssystemet. Av förarbetena framgår bl.a. följande. Regeringen har från olika håll uppmärksammat på att sanktionssystemet på fiskets område inte är tillräckligt effektivt i alla delar. T.ex. har kommissionen ansett att det är en brist i det svenska sanktionssystemet att det inte finns några administrativa sanktioner utan bara straffrättsliga sanktioner för överträdelser som begås efter landning av fångst, eftersom sådana överträdelser normalt inte leder till att åtal väcks.⁵⁸ Ändringarna innebär att vissa överträdelser som begås efter landning av fångsten ska överföras från det straffrättsliga området till ett system med sanktionsavgifter. Regeringen föreslås få bemyndigande att meddela föreskrifter om vilka överträdelser som ska leda till sanktionsavgift och vilken avgift som ska betalas. Det föreslås även bestämmelser som reglerar frågor om subjektivt ansvar, avgiftsbefrielse i vissa fall, undvikande av dubbla sanktioner, rätt för den avgiftsskyldige att yttra sig, verkställighet och preskription.⁵⁹

⁵⁷ Prop. 2016/17:183 s. 14.

⁵⁸ Prop. 2015/16:118 s. 13.

⁵⁹ Prop. 2015/16:118 s. 1.

17.4 Brottsbekämpning inom fiskets område

17.4.1 Allmänt om myndigheternas arbete med brottsbekämpning

Såsom framgår ovan omfattar det svenska sanktionssystemet både administrativa och straffrättsliga sanktioner. De administrativa sanktionerna aktualiseras inom ramen för myndigheternas kontroll- och tillsynsverksamhet, som vi har behandlat närmare i kapitel 16. Med anledning av att EU-rätten kräver effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner för överträdelser av bestämmelserna i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och eftersom det finns krav på medlemsstaterna att vidta omedelbara verkställighetsåtgärder vid allvarliga överträdelser⁶⁰ finns anledning att gå in på ansvaret för brottsbekämpning på fiskeområdet och vilka befogenheter myndigheterna har.

Ansvaret för brottsbekämpning inom fiskets område är uppdelat mellan flera olika brottsbekämpande myndigheter. De myndigheter som främst är relevanta inom fiskeområdet är Kustbevakningen, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Även Tullverket har uppdrag som gör att myndigheten i vissa fall kommer i kontakt med fiskebrottslighet. De brottsbekämpande myndigheterna har olika uppdrag. Polismyndigheten har exempelvis, utöver sitt uppdrag som handlar om att upptäcka, utreda och lagföra brott, också ett uppdrag att förebygga brott. Även Kustbevakningen och Tullverket arbetar brottsförebyggande medan Åklagarmyndigheten däremot inte har ett sådant uppdrag.⁶¹

⁶⁰ Av artikel 91 i den ändrade kontrollförordningen framgår att om relevanta data eller relevant information ger medlemsstaternas behöriga myndigheter anledning att anta att en fysisk person har begått eller att en juridisk person kan hållas ansvarig för en allvarlig överträdelse, eller om en fysisk person tas på bar gärning med att begå en allvarlig överträdelse, ska medlemsstaterna omedelbart, utöver utredningen av överträdelsen i enlighet med bestämmelserna i artikel 85 och i enlighet med sin nationella rätt, vidta lämpliga och omedelbara åtgärder, såsom bl.a. omdirigering av fiskefartyget till en hamn, och beslagtagande av fiskefartyget, transportfordonet, fiskeredskap, fångster eller fiskeriprodukter eller av vinsten från försäljningen av fångsterna eller fiskeriprodukterna, samt tillfälligt förbud mot förflyttning av det berörda fiskefartyget eller transportfordonet. De omedelbara åtgärderna ska vara utformade så att de förhindrar att den allvarliga överträdelse som upptäckts fortsätter, gör det möjligt att vidta alla de åtgärder som krävs för att säkra bevismaterial för denna överträdelse och gör det möjligt för de behöriga myndigheterna att slutföra sin utredning. Se vidare i kapitel 7.

⁶¹ För allt brottsbekämpande arbete bör dock gälla att ett framgångsrikt brottsbekämpande arbete i förlängningen även är brottsförebyggande, genom att potentiella gärningspersoner avstår från att begå brott på grund av riskerna som är förenade med det.

Nedan går vi i korthet in på Kustbevakningens, Polismyndighetens, Tullverkets och Åklagarmyndighetens roller i brottsbekämpningen på fiskeområdet. Med anledning av Kustbevakningens centrala roll i brottsbekämpningen, och eftersom myndigheten också har uppdrag som omfattar kontroll och övervakning av fisket⁶², finns det anledning att gå in särskilt på Kustbevakningens brottsbekämpande uppdrag. Andra myndigheter, som t.ex. kontrollmyndigheter, kan ha uppdrag som stödjer brottsbekämpningen utan att de har brottsbekämpande uppdrag. Vi kommer avslutningsvis att på ett övergripande plan gå in på dessa myndigheters roll i brottsbekämpningen.

17.4.2 Kustbevakningens brottsbekämpande uppdrag

Kustbevakningen ska inom ramen för uppdraget om sjöövervakning⁶³ självständigt ansvara för eller biträda en annan myndighet med brottsbekämpning och ordningshållning. Detta ska göras i enlighet med kustbevakningslagen eller annan författning.⁶⁴ Myndighetens brottsbekämpande uppdrag brukar delas in i den direkta brottsbekämpningen och den indirekta brottsbekämpningen. Inom den indirekta brottsbekämpningen biträder Kustbevakningen andra myndigheter. Innan vi går in närmare på vad som omfattas av det brottsbekämpande uppdraget, behandlar vi vilka geografiska områden som Kustbevakningens uppdrag är avgränsat till.

Kustbevakningens uppdrag omfattar endast vissa geografiska områden

Kustbevakningens uppdrag är begränsat till vissa geografiska områden. Av kustbevakningslagen, som bl.a. reglerar myndighetens brottsbekämpande verksamhet, framgår att lagen gäller inom Sveriges sjöterritorium, dvs. både inre vatten och territorialvattnet. Inom vattenområden på land gäller lagen dock endast Vänern och Mälaren samt Trollhätte kanal och Södertälje kanal, och utöver det övrigt

⁶² Se avsnitt 16.2.4 ovan.

⁶³ Sjöövervakning utförs i Sveriges territorialhav och maritima zoner, i Vänern och Mälaren. Fiskerikontroll sker också utanför det svenska territorialhavet.

⁶⁴ 2 § förordningen med instruktion för Kustbevakningen. Av 4 a § samma förordning framgår att myndigheten också ska delta i arbetet mot organiserad brottslighet.

vattenområde som förbinder Vänern med Västerhavet och Mälaren med Östersjön. Lagen gäller vidare inom vissa angivna sträckor i älvar och andra vattendrag som räknas upp i lagen.⁶⁵ Utanför Sveriges sjöterritorium gäller lagen inom Sveriges maritima zoner,⁶⁶ dvs. kontinentalsockeln, ekonomisk zon och angränsande zon⁶⁷.

Av kustbevakningslagen framgår att lagen även får tillämpas i ett annat geografiskt område än de som nämnts ovan, i den utsträckning som bl.a. följer av en särskild författningsreglering.⁶⁸ Här kan nämnas att Kustbevakningens uppdrag inom den direkta brottsbekämpningen bl.a. innefattar att myndigheten ska utreda och beivra brott mot fiskelagen, se vidare nedan. Vissa bestämmelser i fiskelagen ska tillämpas även utanför Sveriges ekonomiska zon, varför sådan särskild författningsreglering som utökar kustbevakningslagens geografiska tillämpningsområde finns i fiskelagen.⁶⁹ Regleringen i 25 § fiskelagen kan nämnas som ett exempel. Av paragrafens fjärde stycke framgår att efter ett avslutat fiske får inte någonting lämnas kvar som kan hindra andra fiskande. Bestämmelsen ska tillämpas även vid svenskt havsfiske utanför Sveriges ekonomiska zon i internationellt vatten och i andra vatten där fisket bedrivs med stöd av internationella överenskommelser.⁷⁰ Den som med uppsåt eller av oaktsamhet överträder 25 § fjärde stycket ska enligt 39 § fiskelagen dömas till böter, om inte överträdelsen ska ses som ett ringa fall.

Kustbevakningslagen får också tillämpas när ett ingripande på Sveriges territorium påbörjas eller avslutas på land, om den händelse som ligger till grund för ingripandet inträffar till sjöss inom ett område där lagen får tillämpas, och ingripandet avser ett brott som omfattas av den direkta brottsbekämpningen.⁷¹ Kustbevakningen kan av olika skäl, t.ex. praktiska, välja att gripa en person som är misstänkt för brott mot fiskelagen på land, trots att den brottsliga gärningen begåtts till sjöss. Är det däremot fråga om fiske som sker från land, t.ex. fiske med handredskap från land, eller fiske med fasta redskap som är förtöjda i land, har Kustbevakningen bedömt att kustbevakningslagen inte är tillämplig. Här kan utredningen

⁶⁵ 1 kap. 4 § kustbevakningslagen.

⁶⁶ 1 kap. 5 § kustbevakningslagen.

⁶⁷ Dessa zoner behandlar vi närmare i avsnitt 4.3.2.

⁶⁸ 1 kap. 6 § kustbevakningslagen.

⁶⁹ Prop. 2018/19:16 s. 121.

⁷⁰ Se 25 § sista stycket fiskelagen.

⁷¹ 1 kap. 6 § kustbevakningslagen.

notera att Kustbevakningen dock ska bedriva kontroll av efterlevnaden av bestämmelser av fiske som sker från land. Av regleringen i fiskeförordningen framgår att Kustbevakningen ska kontrollera efterlevnaden av bestämmelser om fiske även på land i anslutning till Sveriges sjöterritorium och Sveriges maritima zoner.⁷² Men skulle brott alltså upptäckas inom detta område, så omfattas det inte av myndighetens brottsbekämpande uppdrag utan i stället av Polismyndighetens. Enligt Kustbevakningen skulle det vara mer resurseffektivt om myndighetens brottsbekämpande uppdrag skulle utvidgas till att omfatta samma geografiska område som kontrollverksamhetens. Det skulle enligt Kustbevakningens uppfattning även vara bättre ur den enskildes perspektiv och kunna leda till bl.a. kortare handläggningstid och snabbare lagföring. Vi återkommer till detta i avsnitt 17.21.1 nedan.

Den direkta brottsbekämpningen

Kustbevakningens uppgifter inom den direkta brottsbekämpningen omfattar att självständigt förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, ingripa vid misstanke om brott, utreda brott och beivra brott.⁷³ Den direkta brottsbekämpningen omfattar bl.a. brott som rör överträdelser av bestämmelser i fiskelagen och GFP-lagen.⁷⁴

Inom ramen för den direkta brottsbekämpningen har Kustbevakningen relativt långtgående befogenheter. Kustbevakningen får besluta om att inleda förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken för bl.a. brott mot fiskelagen och GFP-lagen⁷⁵, vilket vi kommer att gå in närmare på nedan.⁷⁶ Innan en förundersökning har inletts får en kustbevakningstjänsteman, i samma utsträckning som en polisman, hålla förhör och vidta andra utredningsåtgärder som är av betydelse för utredningen.⁷⁷

⁷² 5 kap. 5 § fiskeförordningen.

⁷³ 3 kap. 1 § kustbevakningslagen.

⁷⁴ 3 kap. 2 § första stycket 4 kustbevakningslagen.

⁷⁵ Vid kontakt med Kustbevakningen framkommer att myndigheten inte brukar hantera ärenden som rör överträdelser av GFP-lagen.

⁷⁶ 3 kap. 3 § första stycket kustbevakningslagen.

⁷⁷ 3 kap. 4 § kustbevakningslagen.

Vem som ska leda förundersökning i fråga om brott mot fiskelagstiftningen

När Kustbevakningen har beslutat att inleda en förundersökning gäller samma befogenheter och skyldigheter enligt rättegångsbalken som för en undersökningsledare som inte är åklagare.⁷⁸ Om saken inte är av enkel beskaffenhet ska ledningen av förundersökningen övertas av åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren ska också i andra fall överta ledningen när det behövs av särskilda skäl. I Åklagarmyndighetens⁷⁹ och Kustbevakningens föreskrifter⁸⁰ finns närmare reglering om i vilka situationer förundersökning ska ledas av tjänsteman vid Kustbevakningen respektive åklagare. Av föreskrifterna framgår att saken normalt ska anses vara av enkel beskaffenhet om inte svårare straff än fängelse i sex månader kan följa på brottet. Det framgår att vissa andra brott normalt också ska anses vara av enkel beskaffenhet trots att svårare straff än fängelse i sex månader kan följa på brottet. Bland dessa uppräknade brott nämns bl.a. brott enligt 37, 37 a, 39 a eller 40 §§ fiskelagen (1993:787), som inte har skett vid yrkesmässigt fiske.⁸¹ Beträffande dessa brott får alltså en tjänsteman vid Kustbevakningen som huvudregel leda förundersökningen.

Är saken inte av enkel beskaffenhet ska ledningen av förundersökningen övertas av åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet.⁸² Åklagaren ska också ta över ledningen av förundersökningen i vissa andra situationer, bl.a. när

- den misstänkte är under 18 år,
- ärendet är juridiskt komplicerat, exempelvis vid vissa ingripanden mot ett utländskt fartyg, eller det annars med hänsyn till utredningens art är påkallat att åklagaren leder förundersökningen,
- det kan bli aktuellt att göra en framställning om utlämning eller överlämnande, att utfärda ett europeiskt frysningsbeslut, att utfärda en europeisk utredningsorder, att begära internationell

⁷⁸ 3 kap. 3 § kustbevakningslagen. Se även promemoria från Justitiedepartementet 27 oktober 2021, Utökad möjlighet för Kustbevakningen att ge ordningsbotsföreläggande, s. 8 f.

⁷⁹ Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd (ÅFS 2019:3) om ledning av förundersökning i brottmål som även kan ledas av Kustbevakningen.

⁸⁰ Kustbevakningens föreskrifter och allmänna råd (KBVFS 2021:3) om Förundersökningsledning.

⁸¹ 2 kap. 2 § KBVFS 2021:3.

⁸² 2 kap. 3 § KBVFS 2021:3.

rättslig hjälp i brottmål, att överföra lagföringen till annat land eller annars när en förundersökning är av sådan art att samordning bör ske mellan svensk åklagare och åklagare eller tjänsteman med motsvarande befattning i ett annat land, eller

- brottet kan föranleda talan om företagsbot.⁸³

Det kan i sammanhanget noteras att en tjänsteman vid Kustbevakningen som upptäcker att ett brott har begåtts utanför Sveriges territorium skyndsamt ska anmäla saken till åklagare.⁸⁴ Den angivna underrättelseskyldigheten gäller oberoende av om Kustbevakningen har rätt att inleda förundersökning om brottet eller inte.⁸⁵

Befogenheter vid brottsbekämpning

I kustbevakningslagen finns särskilda bestämmelser om medel för att genomföra en tjänsteåtgärd som enbart gäller för Kustbevakningens brottsbekämpande och ordningshållande verksamhet.⁸⁶ Av bestämmelserna framgår vilka möjligheter tjänstemän vid Kustbevakningens har att bl.a.

- preja, borda och föra fartyg i hamn,⁸⁷
- använda våld,⁸⁸
- kroppsvisitera,⁸⁹ och
- använda fängsel.⁹⁰

⁸³ 2 kap. 4 § KBVFS 2021:3.

⁸⁴ 3 kap. 19 § kustbevakningslagen

⁸⁵ Se Kustbevakningens allmänna råd i anslutning till 2 kap. 8 § KBVFS 2021:4.

⁸⁶ De gäller därmed inte myndighetens kontroll- och tillsynsverksamhet. För denna verksamhet finns särskilda bestämmelser i 6 kap. kustbevakningslagen.

⁸⁷ 2 kap. 3 § kustbevakningslagen.

⁸⁸ 2 kap. 4 § kustbevakningslagen.

⁸⁹ 2 kap. 5 § kustbevakningslagen.

⁹⁰ 2 kap. 6 § kustbevakningslagen.

Kustbevakningslagen innehåller också särskilda bestämmelser om tjänstemännens möjligheter att fatta beslut om bl.a.

- kroppsvisitation⁹¹,
- husrannsakan⁹², och
- gripande.⁹³
- Här kan noteras att husrannsakan som huvudregel endast får göras om det finns anledning att anta att ett brott har begåtts för vilket fängelse kan följa.⁹⁴ För fiskelagens del finns dock särskild reglering; husrannsakan får också göras om påföljden för gärningen enligt 41 § fiskelagen endast kan bestämmas till böter.⁹⁵

Något om biträde till andra myndigheter

När det gäller Kustbevakningens uppdrag att biträda andra myndigheter inom brottsbekämpningen, kan det nämnas att det av myndighetens årsredovisning framgår att en inkommen biträdesförfrågan prövas och bedöms utifrån Kustbevakningens tillgängliga resurser och kompetens, och hur samhällsviktig biträdesförfrågan är. Undantaget är biträdesbegäran från åklagare som ska genomföras^{96 97}.

Kustbevakningens roll inom arbetet med snabbare lagföring

Sedan år 2023 är det möjligt att i förväg godkänna strafförelägganden för vissa mindre allvarliga brott. Strafföreläggande, som är ett alternativ till åtal, innebär att åklagaren direkt utan rättegång utfärdar böter och/eller villkorlig dom. En förutsättning är att den misstänkte erkänt brottet och accepterar föreläggandet, vilket alltså i vissa fall är möjligt att göra på förhand. Om brottet omfattas av Kustbevakningens brottsbekämpning tar myndigheten fram förhandsgodkännande till åklagaren, som ska innehålla uppgift om bl.a. brottet

⁹¹ 3 kap. 15 § kustbevakningslagen.

⁹² 3 kap. 8 § kustbevakningslagen.

⁹³ 3 kap. 7 § kustbevakningslagen.

⁹⁴ 28 kap. 1 § rättegångsbalken.

⁹⁵ 3 kap. 8 § kustbevakningslagen.

⁹⁶ 4 kap. 4 § kustbevakningslagen.

⁹⁷ Kustbevakningens årsredovisning 2024, s. 62.

samt den högsta bötespåföljd, den särskilda rättsverkan och det enskilda anspråk som den misstänkte är villig att godta. Förhandsgodkännandet ska skrivas under av den misstänkte och sänds sedan över till åklagaren. Förhandsgodkännandet utgör den yttre ramen för åklagarens möjlighet att utfärda straffföreläggande för gärningen.⁹⁸ Här är det viktigt att notera att det för fiskelagens del finns en viktig begränsning i möjligheten att utfärda straffföreläggande; ett sådant får inte avse normerade böter, vilket ingår i straffskalan för vissa brott som har begåtts i näringsverksamhet.⁹⁹

17.4.3 Polismyndighetens brottsbekämpande uppdrag

Allmänt om polismyndighetens uppdrag

Polismyndigheten är uppdelad i fyra nivåer. På nationell nivå finns Nationella operativa avdelningen (Noa). På regional nivå finns sju polisregioner som har helhetsansvar för polisverksamheten inom sina respektive geografiska områden. Ansvaret omfattar bl.a. brottsförebyggande verksamhet och service. Ett mindre antal brottsområden utreds på regional nivå, bl.a. utredningar om miljöbrottslighet. Polismyndighetens sjöpolisverksamhet finns i samtliga sju polisregioner. Sjöpolisen har till uppgift att bl.a. kunna verka och ingripa mot alla typer av brottslighet i den marina miljön. Sjöpolisverksamheterna varierar i både omfattning och förmåga. Polisregionerna Stockholm och Väst bedriver sin verksamhet året runt, dygnet runt och förväntas kunna ingripa inom korta tidsramar.¹⁰⁰ På den tredje nivån är landet uppdelat i 27 polisområden som geografiskt ungefär motsvarar länen. Polisområdena ansvarar för utredningsverksamhet av vissa brottstyper som av olika skäl inte fördelats till regional eller lokal nivå. Den fjärde nivån är lokalpolisområden. Landets 95 lokalpolisområden utgör drygt hälften av polisregionernas verksamhet. Det stora flertalet brottstyper utreds på lokalpolisområdesnivå.

Polismyndighetens kompetens avseende fiskebrottslighet uppfattas främst vara koncentrerad till sjöpolisens verksamhet. Polisens särskilt utbildade miljöbrottsutredare brukar inte involveras i brott

⁹⁸ Godkännandet får återkallas av den misstänkte fram till dess att åklagaren har utfärdat straffföreläggandet. Straffföreläggandet anses vara slutligen godkänt när det har utfärdats.

⁹⁹ 48 kap. 4 § rättegångsbalken och 41 § fiskelagen.

¹⁰⁰ Polisens webbplats: <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/sjopolisen/>.

mot fiskelagstiftningen.¹⁰¹ I vissa fall handläggs brott mot fiskelagstiftningen inom lokalpolisområdena. Inom dessa finns generellt ingen specifik kompetens avseende fiskebrottslighet. Fiskebrottslighet ses normalt som en typ av brottslighet som är lågt prioriterad inom polisen och utredningen kan konstatera att det inom polismyndigheten har ifrågasatts varför det åligger polisen att utföra utredningar om fiskebrott.¹⁰²

Befogenheter vid brottsbekämpning

Vilka befogenheter polismän har vid ingripanden framgår av polislagen (1984:387), där bl.a. följande befogenheter särskilt kan nämnas:

- användning av våld för att genomföra en tjänsteåtgärd i vissa situationer¹⁰³, och
- tillfälliga omhändertaganden och avlägsnanden¹⁰⁴.

Vid brottsmisstanke har poliser och åklagare en rad befogenheter för att utreda och beivra brott. Dessa regleras i rättegångsbalken och innefattar bl.a.

- gripande¹⁰⁵,
- anhållande¹⁰⁶,
- häktning¹⁰⁷,
- husrannsakan¹⁰⁸, och
- undersökning¹⁰⁹.

¹⁰¹ Polisens arbete inom miljöbrottsligheten har beskrivits närmare i SOU 2025:14 s. 263 f.

¹⁰² Polisen (2020), bilaga 2.

¹⁰³ Reglering om användning av våld finns i 10 § polislagen (1984:387).

¹⁰⁴ Reglering om omhändertaganden finns bl.a. i 11 § polislagen.

¹⁰⁵ 24 kap. 7 § rättegångsbalken.

¹⁰⁶ 24 kap. 8 § rättegångsbalken.

¹⁰⁷ 24 kap. 10 § rättegångsbalken.

¹⁰⁸ 29 kap. 1 § rättegångsbalken.

¹⁰⁹ 23 kap. 15 § rättegångsbalken.

17.4.4 Tullverkets uppdrag

Allmänt om Tullverkets uppdrag

Tullverkets uppgifter är att i myndighetens kontrollverksamhet och brottsbekämpning kontrollera införsel och utförsel av varor över den svenska gränsen, utföra annan kontroll som anges i lag eller annan författning, förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet i samband med införsel och utförsel av varor, ingripa vid misstanke om vissa angivna brott samt utreda och lagföra vissa angivna brott.¹¹⁰ Vilka befogenheter Tullverket har vid kontrollverksamhet och vid brottsbekämpning framgår av tullbefogenhetslagen (2024:710). I lagen finns också bestämmelser om andra myndigheters skyldighet att medverka i Tullverkets kontrollverksamhet, Tullverkets och en tulltjänstemans skyldighet att biträda en annan myndighet i brottsbekämpande verksamhet och deras möjligheter att lämna annan hjälp i sådan verksamhet samt enskildas skyldigheter i förhållande till Tullverket.

I Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (EU:s tullkodex) finns bestämmelser om de allmänna regler och förfaranden som ska tillämpas på varor som förs in i eller ut ur unionens tullområde. Kompletterande bestämmelser till EU:s tullkodex och de förordningar som meddelas med stöd av EU:s tullkodex finns i tullagen (2016:253). För vissa varor finns särskilda restriktioner som består av förbud mot eller villkor för införsel eller utförsel till och från EU. Skäl för restriktionerna kan vara hänsyn till miljön, hänsyn till människors hälsa eller säkerhet, behovet av att förhindra spridning av djur- och växtsjukdomar eller handelspolitiska skäl. Tullverkets uppdrag att övervaka och kontrollera trafiken till och från Sverige omfattar att sådana bestämmelser följs. Varor som omfattas av restriktioner och där Tullverket genomför kontroller är exempelvis utrotningshotade djur och växter. Ofta ansvarar andra myndigheter för regleringarna, bl.a. Statens jordbruksverk.¹¹¹ Myndigheterna kan t.ex. ha i uppdrag att utöva tillsyn och utfärda tillstånd eller licenser. Tullverket samverkar med dessa myndigheter.

¹¹⁰ 2 kap. 1 § tullbefogenhetslagen (2024:710). Enligt 2 § förordningen (2016:1332) med instruktion för Tullverket ska myndigheten övervaka och kontrollera trafiken till och från Sverige så att bestämmelser om in- och utförsel av varor följs.

¹¹¹ Prop. 2023/24:132 s. 151.

Restriktionerna gäller ofta vid yttre gräns, dvs. vid EU:s gräns mot tredje land, se vidare nedan.

Anmälningsskyldigheten vid införsel eller utförsel över Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen regleras i inregränslagen (1996:701). Kontrollen vid inre gräns är begränsad till vissa utpekade varor. Av 2 § framgår att lagen är tillämplig på vissa djur, bl.a. fisk och reptiler. Även andra djur och produkter av djur omfattas, om det finns särskild anledning att misstänka att smittsam sjukdom förekommer, att djuret eller djurprodukten på annat sätt utgör en allvarlig hälsorisk för människor eller djur, att medföljande dokument är ofullständiga eller felaktiga, att erforderliga dokument saknas eller att de villkor som i övrigt gäller för införseln inte är uppfyllda. Andra varor än de som anges i inregränslagen får inte kontrolleras vid den inre gränsen.

Tullverkets utrednings- och åklagarverksamhet

Tullverket bedriver också utrednings- och åklagarverksamhet i fråga om vissa brott. Tullverkets direkta brottsbekämpning omfattar huvudbrott enligt vissa lagar, däribland tullbefogenhetslagen (2024:710), lagen (2000:1225) om straff för smuggling och tullagen (2016:253).¹¹² Tullverkets direkta brottsbekämpning omfattar även vissa andra brott om misstanken uppkommit i samband med Tullverkets brottsbekämpande verksamhet eller i kontrollverksamheten. De brott som avses är bl.a. vissa brott enligt narkotikastrafflagen (1968:64) och lagen (1988:254) om förbud beträffande knivar och andra farliga föremål.¹¹³

Att brott omfattas av den direkta brottsbekämpningen innebär att Tullverket får inleda förundersökning om brotten.¹¹⁴ Om saken inte är enkel ska ledningen av förundersökningen tas över av allmän åklagare så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Allmän åklagare ska också i andra fall överta ledningen när det behövs av särskilda skäl. När förundersökning leds av allmän åklagare, får åklagare anlita biträde av Tullverket.

Tullverkets indirekta brottsbekämpning omfattar alla typer av brott som inte ingår i Tullverkets direkta brottsbekämpning. I sam-

¹¹² 8 kap. 1 § tullbefogenhetslagen.

¹¹³ 8 kap. 2 § tullbefogenhetslagen.

¹¹⁴ 8 kap. 3 § tullbefogenhetslagen.

band med Tullverkets kontrollverksamhet och brottsbekämpande verksamhet får en tulltjänsteman under vissa förutsättningar ingripa även mot sådan brottslighet. Tullverkets insatser i den indirekta brottsbekämpningen är att Tullverket, i samband med att brottet upptäcks, vidtar vissa brottsutredningsåtgärder som inte kan vänta. Huvudregeln är att åtgärderna får vidtas först efter att Polismyndigheten lämnat sitt godkännande och Polismyndigheten tar över brottsutredningen så snabbt som möjligt efter ingripandet. I första hand hjälper Tullverket till med att genomföra primäråtgärder, dvs. förhöra personer och se till att andra åtgärder som behöver göras i direkt anslutning till upptäckten genomförs. Är det fråga om ett brådskanie ingripande, där en misstänkt behöver hindras från att avvika eller det är nödvändigt att ta hand om egendom för att säkra bevisning så att den inte riskerar att gå förlorad, kan en tulltjänsteman även gripa personen och ta egendom i beslag. Tulltjänstemannen är skyldig att genast dels rapportera vilka åtgärder som har vidtagits, dels överlämna den som har gripits och det som har tagits i beslag till Polismyndigheten.¹¹⁵

När en förundersökning leds av en allmän åklagare får åklagaren begära biträde av Tullverket eller en tulltjänsteman. Rätten att anlita biträde gäller utan hinder av att brottet inte ingår i Tullverkets direkta brottsbekämpning, om det har samband med en förundersökning där Tullverket biträder eller har biträtt åklagaren eller om brottet på annat sätt har anknytning till Tullverkets verksamhet.¹¹⁶

Särskilt om fiskebrottslighet

Tullverkets kompetens avseende brottslighet inom fiskeområdet uppfattas röra import och export av fiskeri- och vattenbruksprodukter. Tullverket har, såsom anges ovan, befogenhet att inleda förundersökning beträffande brott enligt smugglingslagen. Bryter man mot ett förbud eller villkor för in- eller utförsel kan smugglingsbrott bli aktuellt och om det finns risk för att tull, skatt eller avgift undandras bör det kunna bli fråga om tullbrott. Men brott kopplat till in- och utförsel av fiskeri- och vattenbruksprodukter är sannolikt inte så vanligt förekommande hos Tullverket.¹¹⁷

¹¹⁵ 8 kap. 25 och 26 §§ tullbefogenhetslagen.

¹¹⁶ 8 kap. 30 § tullbefogenhetslagen.

¹¹⁷ Uppgifter lämnade i ett e-postmeddelande från Tullverket till utredningen den 9 juni 2025.

17.4.5 Åklagarmyndighetens uppdrag

Den operativa åklagarverksamheten utövas i fyra geografiska åklagarområden och en nationell åklagaravdelning. Åklagarområdena består av landets 31 allmänna kammare, som normalt har ett geografiskt arbetsfält motsvarande ett eller två län.¹¹⁸ I myndigheten finns också fyra nationella åklagarkammare, varav Riksenheten för miljö- och arbetsmiljö (REMA) är en. REMA handlägger brott mot bl.a. 29 kap. miljöbalken och brott mot lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg samt bl.a. grova jaktbrott för de fredade rovdjuren.

Brott mot fiskelagstiftningen hanteras däremot av de allmänna kammarna inom Åklagarmyndigheten, och någon speciallottning av dessa mål förekommer normalt sett inte. Enligt uppgifter från Åklagarmyndigheten förekom det tidigare att ärenden rörande yrkesfisket speciallottades på särskilda fiskeåklagare. Numera förekommer speciallottning av ärenden som avser brott mot fiskelagen enligt uppgifter från Åklagarmyndigheten endast inom åklagarområdet Väst–Bergslagen.

17.4.6 Kontroll- och prövningsmyndigheternas roll i brottsbekämpningen

Arbetet mot fiskebrottslighet involverar utöver de brottsbekämpande myndigheterna även andra myndigheter som har en roll i brottsbekämpningen utan att ha ett brottsbekämpande uppdrag. Dessa myndigheters uppdrag omfattar exempelvis att pröva frågor om tillstånd och att utöva kontroll. Vid den kontroll som myndigheterna bedriver kan brott upptäckas. En stor andel av anmälningarna om fiskebrottslighet uppfattas göras av myndigheterna med ansvar för kontroll. Myndigheterna har också uppgifter som, utöver kontroll och åtgärder för att åstadkomma efterlevnad av lagstiftning, också omfattar förebyggande åtgärder som syftar till att överträdelser inte ska ske. Som exempel kan nämnas att den verksamhet som FMC vid Havs- och vattenmyndigheten bedriver i vissa avseenden kan vara förebyggande.¹¹⁹ FMC kan utifrån den övervakning som sker av yrkesfisket, bl.a. kontakta besättningar på fiskefartyg som de ser befinner sig i närheten av fredade områden för att informera om frednings-

¹¹⁸ I Stockholm och Malmö finns flera åklagarkammare.

¹¹⁹ Se vidare i avsnitt 16.2.2.

bestämmelserna. I ett brottsförebyggande perspektiv kan också förekomsten av ett effektivt kontrollsystem ses som en förebyggande åtgärd genom att det kan förhindra brottslighet, t.ex. genom att kunskapsluckor och utbildningsbehov identifieras och åtgärdas eller att risken för upptäckt upplevs som så påtaglig att potentiella gärningspersoner avstår från att begå brott.

Kontrollmyndigheterna bidrar också på olika sätt vid utredningen av brott. Personal på myndigheterna eller fisketillsynsmän som utför arbete på uppdrag av myndigheterna kan höras som vittnen under förundersökning och efterföljande rättegång. Det underlag som kontrollmyndigheterna har tagit fram i sin kontroll används också i brottmålsprocessen.

17.5 Statistik och fakta kopplat till överträdelser av fiskelagstiftningen

17.5.1 Allmänt om brott inom fiskets område

Fiskenäringen är en global industri av strategisk betydelse för många länder och en bransch som är utsatt för olika otillåtna åtgärder, och intressant för organiserad brottslighet. Det kan exempelvis röra sig om överskridande av fiskebegränsningar¹²⁰ och fusk med skatter och avgifter. Globalt förekommer även grövre organiserad brottslighet kopplat till fiskeverksamhet i form av trafficking, smuggling av vapen, droger och skattepliktiga varor eller människosmuggling.¹²¹

I en gemensam myndighetsrapport som tagits fram av Skatteverket, Kustbevakningen och Havs- och vattenmyndigheten år 2018, beskrivs fiskekriminalitet ur ett svenskt perspektiv. Myndigheterna tar i rapporten upp bl.a. följande avseende överträdelser inom *yrkesfisket*. Överträdelser inom yrkesfisket kan döljas exempelvis genom fel- och underrapportering eller ingen rapportering alls. Arter kan vara utbytta eller uppgetts ha fiskats i annat kvotområde för att hålla kvoter öppna. Längd av fartyg kan vara större än vad som rapporterats vilket medför lättnader i rapportering och undvikande av kontroll samtidigt som större fartygslängd eller motorkapacitet kan ge ökade fångster. Redskap kan vara omärkta, ej utmärkta samt manipulerade. Svart arbetskraft och utländsk ej registrerad arbets-

¹²⁰ Begränsningar avseende t.ex. art, storlek, kvot, geografiskt område, tid eller redskap.

¹²¹ UNODC Transnational Organized crime in the fish industry, 2011.

kraft kan förekomma. Även utflaggning, lättnader av skatteregler i annat land, fusk med manslotter, felaktiga värdeminskningsavdrag på större trålare, olovlig försäljning av diesel, oredovisad försäljning av olika typer av kvoter och tillstånd, samt produktion ombord utan tillstånd är områden som har identifierats som risker.¹²²

I rapporten anges även bl.a. följande avseende överträdelser inom *fritidsfisket*. Illegalt fiske uppstår när fiske sker med större mängd redskap än vad som är tillåtet utan ett tillstånd eller licens. Vidare är det inte tillåtet att som fritidsfiskare ta upp fisk ur havet och sedan sälja denna vidare; fisket är enbart till för den egna konsumtionen. Det är mycket svårt att närmare ange omfattningen av det illegala fisket som pågår till sjöss. Det förekommer att illegalt fiske sker av organiserad brottslighet som bedriver illegal handel rörande import/export/utförsel inom EU. Bl.a. dömdes flera personer år 2017 för grovt brott mot fiskelagen till villkorlig dom för att ha tjuvfiskat 1,7 ton gös och 1,1 ton kräfter i flera insjöar i Småland och södra Sverige. Fångsten såldes senare till ett värde på omkring 400 000 kronor enligt åtalet.¹²³

17.5.2 Statistik avseende Kustbevakningens brottsbekämpning

Anmällda brott

År 2024 hanterade Kustbevakningen 746 ärenden inom den direkta brottsbekämpningen, vilket ligger på ungefär samma nivå som de närmast föregående åren. Fiskebrott och miljöbrott tillhör de mest vanligen förekommande brott som utreds.¹²⁴ Vissa fiskebrott upp-dagas genom att Kustbevakningen påträffar omärkta fiskeredskap.¹²⁵ Av Kustbevakningens årsredovisning framgår att brottsanmälningar under år 2024 även har omfattat brister gällande fiskets förhållande till gränser. Enligt uppgift från Kustbevakningen kan det t.ex. röra sig om att ett fiske som enbart får bedrivas i ett visst geografiskt område enligt Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter, även be-drivits utanför det området. Följande uppgifter om antalet anmällda brott mot fiskelagen finns i Kustbevakningens årsredovisning:

¹²² Skatteverkets, Kustbevakningens och Havs- och vattenmyndighetens rapport (2018), s. 8 f.

¹²³ Skatteverkets, Kustbevakningens och Havs- och vattenmyndighetens rapport (2018), s. 8 f.

¹²⁴ Kustbevakningens årsredovisning 2024, s. 63.

¹²⁵ Dessa är enligt myndighetens årsredovisning svåra att hänföra till en misstänkt person.

Tabell 17.1 Anmälningar till Kustbevakningen

Brott som har anmälts till Kustbevakningen

Anmälda brott	2024	2023	2022
Antal anmälda brott mot fiskelagen	172	195	211

Av kompletterande uppgifter från Kustbevakningen framgår att överträdelser av bestämmelserna om hur fiskeredskap och vattenbruksanläggningar ska märkas ut samt hur fiskeredskap och fiskesump ska märkas med innehavarens namn eller något annat igenkänningstecken, är de överträdelser som i högst utsträckning anmäls.¹²⁶ Anmälningarna härrör i de allra flesta fallen från Kustbevakningens egen kontrollverksamhet. Beträffande vissa av anmälningarna har dock Havs- och vattenmyndigheten gjort en åtalsanmälan till åklagaren, där åklagaren i sin tur har lämnat över ärendet till Kustbevakningen för handläggning. Det förekommer även att privatpersoner anmäler överträdelser till Kustbevakningen, men det är enligt myndigheten ovanligt.

Handlagda brott

Utredningen har fått i huvudsak följande uppgifter från Kustbevakningen i fråga om handläggning av förundersökningar¹²⁷:

Tabell 17.2 Antal brott handlagda av Kustbevakningen

Antal brott som har handlagts av Kustbevakningen
åren 2022–2024¹

Handlagda förundersökningar	2024	2023	2022
Nerlägges med ärendet	103	122	139
Redovisas med ärendet	33	62	49
Förundersökning inleds	31	6	7
Förundersökning inleds ej	3	5	4

¹ Anmälda brott är inte samma sak som antal förundersökningar då det inom en förundersökning kan ingå flera brott. ”Förundersökning inleds” avser antal brott där förundersökning fortfarande pågår och därmed inte redovisas eller lagts ner.

¹²⁶ 23 och 40 §§ fiskelagen. Dessa överträdelser avser totalt cirka 50 brott.
¹²⁷ De statistiska uppgifterna innehåller även uppgifter om brott avslutas, nedlägges och överlämning till annan extern myndighet. Dessa avser endast ett ytterst fåtal anmälningar per år, varför dessa kolumner inte redovisas särskilt.

Kustbevakningen har lämnat kompletterande information till utredningen avseende de statistiska uppgifterna. Av denna information framgår att ett vanligt exempel på ett ärende där Kustbevakningen inleder förundersökning men sedan lägger ned den, är när Kustbevakningen påträffar omärkta fiskeredskap som inte kan härledas till någon.

Ärenden som har överlämnats till Havs- och vattenmyndigheten

Kustbevakningen har inte befogenhet att utfärda förelägganden eller förbud enligt fiskelagen.¹²⁸ Kustbevakningen har inte heller möjlighet att påföra sanktionsavgift för överträdelser av fiskelagstiftningen. För det fall förelägganden/förbud eller sanktionsavgifter aktualiseras i ärenden lämnar Kustbevakningen över dessa till Havs- och vattenmyndigheten. Enligt Kustbevakningen finns ingen statistik i systemformat avseende dessa ärenden. Enligt uppgifter från Havs- och vattenmyndigheten överlämnades ett ärende år 2022, två ärenden år 2023 och tre ärenden år 2024.

Överträdelser av GFP-lagen

Enligt uppgifter från Kustbevakningen har myndigheten inte hanterat några ärenden om överträdelser av GFP-lagen.

Särskilt om beslag

Utredningen har vidare fått information från Kustbevakningen angående beslag av fiskeredskap. Myndigheten har lämnat följande information om antal beslagtagna redskap.

¹²⁸ Av 35 § fiskelagen framgår att de myndigheter som regeringen bestämmer får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att fiskelagen, föreskrifter som meddelats med stöd av lagen eller föreskrifter om fisket som finns i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ska efterlevas. Av 5 kap. 3 § fiskeförordningen framgår att Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket och länsstyrelserna får meddela de förbud och förelägganden som avses i 35 § fiskelagen.

Tabell 17.3 Kustbevakningens beslut om beslag av fiskeredskap

Antal beslagtagna fiskeredskap			
Beslut om beslag	2024	2023	2022
Antal beslagtagna fiskeredskap	333	228	328
Antal ärenden med beslag	97	129	132

17.5.3 Statistik avseende Polismyndighetens brottsbekämpning

Anmälda brott

Utredningen har fått följande uppgifter från Polismyndigheten om antalet anmälda brott mot fiskelagen (37–38 §§ och 39 a–40 a §§ fiske-lagen):

Tabell 17.4 Anmälningar till Polismyndigheten

Brott som har anmälts till Polismyndigheten			
Anmälda brott	2024	2023	2022
Totalt antal anmälda brott mot fiskelagen till Polismyndigheten	234	195	216
Antal anmälningar till sjöpolisen som upptagande enhet	59	33	41

Handlagda brott

Utredningen har fått i huvudsak följande uppgifter från Polismyndigheten i fråga om handläggningen av anmälningarna¹²⁹:

Tabell 17.5 Polismyndighetens handlagda förundersökningar m.m.

Antal förundersökningar m.m. som har handlagts av Polismyndigheten åren 2022–2024			
Handlagda förundersökningar	2024	2023	2022
Bearbetade ärenden (förundersökning inleds)	178	134	165
Avslutade ärenden (ej förundersökning)	48	28	37
Nedlagda ärenden	173	138	170
Redovisade till åklagare	53	34	32

¹²⁹ De statistiska uppgifterna innehåller även uppgifter om brott avslutas, nedlägges och överlämnas till annan extern myndighet. Dessa avser endast ett ytterst fåtal anmälningar per år, varför dessa kolumner inte redovisas särskilt.

Särskilt om beslag av fiskeredskap

Utredningen har vidare efterfrågat information från Polismyndigheten i fråga om beslag av fiskeredskap. Myndigheten har lämnat följande information om ärenden som beslag av fiskeredskap förekommer i.

Tabell 17.6 Polismyndighetens ärenden som rör beslag av fiskeredskap m.m.

Antal ärenden som rör beslag av fiskeredskap

Ärenden som rör beslag	2024	2023	2022
Ärenden inom vilka beslut om beslag fattats	224	203	256

17.5.4 Statistik rörande Havs- och vattenmyndighetens arbete med överträdelser

Såsom nämnts tidigare är det Havs- och vattenmyndigheten som fattar ett flertal beslut om administrativa sanktioner vid överträdelser av fiskelagstiftningen. Av Havs- och vattenmyndighetens årsredovisningar framgår att myndigheten har fattat beslut i ett flertal överträdelseärenden under åren 2021–2024. Totalt sett har myndigheten enligt uppgifter i årsredovisningen hanterat 190 överträdelseärenden under vardera åren 2021 och 2022, 184 ärenden under år 2023 samt 145 ärenden under år 2024. Den information om hanterade ärenden som har bedömts särskilt relevanta för utredningens överväganden om utformning av sanktionsbestämmelserna redovisas i tabellen nedan.

Tabell 17.7 Havs- och vattenmyndighetens överträdelseärenden

Havs- och vattenmyndighetens hanterade överträdelseärenden

Typ av beslut/avslut	2024	2023	2022	2021	2020
Beslut om att påföra sanktionsavgift	72	101	109	112	114
Beslut om att inte påföra sanktionsavgift	27	35	27	31	–
Beslut om anmälan till åtal	12	13	9	9	8
Beslut om särskild avgift	7	6	17	4	1
Beslut genom avskrivning	3	0	2	9	2

Typ av beslut/avslut	2024	2023	2022	2021	2020
Beslut om att påföra prickar	7	21	2	6	6
Beslut om att inte påföra prickar	8	11	11	2	3
Föreläggande att vidta rättelse	7	15	8	2	11
Upphävda beslut efter överprövning av domstol	0	0	0	0	3

Uttag av sanktionsavgift

Av Havs- och vattenmyndighetens årsredovisningar framgår att de flesta beslut om sanktionsavgifter rör olika typer av loggboksfel och annan bristande rapportering. Som exempel nämns uteblivna förhandsanmälningar, överskridna toleransmarginaler och rapportering som kommer in för sent.

Enligt kompletterande uppgifter från Havs- och vattenmyndigheten i april 2025 är den vanligaste överträdelsen som sanktionsavgift tas ut för överskridande av bestämmelser om toleransmarginaler. Dessa överträdelser sanktioneras med 2 000 kronor per resa.

Åtalsanmälningar

Av årsredovisningen för år 2024 framgår att de tolv åtalsanmälningar, som avser misstänkta fiskebrott, gäller:

- otillåtet fiske i fiskefri zon,
- fiske med förbjudet redskap,
- ankomst till hamn utan medgivande,
- fiske utan giltig fiskelicens,
- otillåtet fiske efter ål,
- fiske utan särskilt fisketillstånd,
- brott mot landningsskyldigheten, och
- otillåtet fiske genom samtidig släpning av nätredskap med olika maskstorlekar.

Av årsredovisningen för år 2023 framgår att åtalsanmälningar det året avsett misstänkta brott mot landningsskyldigheten, vägningsbestämmelserna, underlåtenhet att genomföra artsammansättningsprov samt otillåtet fiske under fiskeförbud, i fiskefria områden, med otillåtna redskap och utan giltig fiskelicens.¹³⁰ Havs- och vattenmyndigheten har lämnat uppgifter till utredningen om att myndigheten inte åtalsanmäler samtliga överträdelser om misstänkta fiskebrott. I uppenbara fall där myndigheten bedömer att omständigheterna är synnerligen likartade andra fall där domstol eller åklagare bedömt gärningen som ett ringa fall, eller om myndigheten av annan anledning bedömer att gärningen uppenbart inte skulle kunna leda till straffansvar, görs inte en åtalsanmälan.

Av årsredovisningen för år 2024 framgår att Havs- och vattenmyndigheten under året har handlagt elva ärenden som inte har anmälts till åtal utan där fiskaren i stället fått information om gällande lagstiftning. Samtliga dessa ärenden har handlat om misstänkta brott mot landningsskyldigheten.¹³¹

Uttag av särskild avgift

Havs- och vattenmyndigheten har under år 2024 fattat beslut om särskild avgift i sju ärenden, vilka rört ärenden om överskridna begränsningar av bifångst, bland annat för vitfisk vid räkfiske samt för sill/strömming vid skarpsillfiske. Särskild avgift har påförts för den del av fångsten som överskridit den tillåtna fångstmängden.

Påförda prickar

Om Havs- och vattenmyndigheten bedömer att en överträdelse är av allvarlig art ska den ansvarige befälhavaren och fartygets fiskelicensinnehavare påföras prickar.¹³² Under 2024 har Havs- och vattenmyndigheten meddelat prickar i sammanlagt sju ärenden, varav två av ärendena grundade sig på att tingsrätten meddelat dom

¹³⁰ Av årsredovisningen för år 2023 framgår vidare att myndigheten under år 2023 också har handlagt sex ärenden där fiskare inte anmälts till åtal utan i stället har fått information om gällande lagstiftning.

¹³¹ Havs- och vattenmyndighetens årsredovisning för år 2024, s. 26.

¹³² Om befälhavaren eller fiskelicensinnehavaren kommer upp i 18, 36, 54 och 72 prickar återkallas fiskelicensen tillfälligt och ett förbud att verka som befälhavare meddelas. Vid 90 prickar dras fiskelicensen in permanent.

om fiskebrott, medan fem av ärendena grundade sig på myndighetens beslut om sanktionsavgift där överträdelsen även bedömdes vara allvarlig.¹³³ Under år 2023 meddelade myndigheten prickar i sammanlagt 21 ärenden. Åtta av dessa grundade sig i att tingsrätten meddelat dom om fiskebrott och ett av ärendena grundade sig i en dom från utlandet. Övriga 12 ärenden grundade sig i ärenden som initierats av myndigheten.¹³⁴ Prickärendena under 2023 gällde bland annat otillåtet fiske i fiskefria zoner, fiske av för liten hummer och hot mot tjänsteman, samt uteblivna förhandsanmälningar, felaktiga uppgifter i förhandsanmälan och för tidig ankomst till hamn.

Förelägganden

Havs- och vattenmyndigheten har under år 2024 meddelat fyra beslut om att förelägga spårbarhetsaktörer att vid vite att lämna uppgifter genom myndighetens centrala spårbarhetssystem. Av årsredovisningen framgår att myndigheten under året handlagt två ärenden avseende föreläggande om att anskaffa ändamålsenlig lejdare, men att båda ärendena avslutades efter att fiskelicensinnehavaren installerat godkända sådana. Under år 2023 förelade myndigheten två spårbarhetsaktörer att vid vite att lämna uppgifter genom myndighetens centrala spårbarhetssystem.¹³⁵

Av årsredovisningen framgår att föreläggande är ett effektivt verktyg för att uppmuntra aktörerna att fullfölja sina skyldigheter. När Havs- och vattenmyndigheten underrättar en aktör om att myndigheten överväger att meddela ett föreläggande vid vite, ser myndigheten i stort sett alltid en förbättring, ibland utan att myndigheten behöver besluta om föreläggandet.

¹³³ Havs- och vattenmyndighetens årsredovisning för år 2024, s. 27.

¹³⁴ Enligt kompletterande uppgifter från Havs- och vattenmyndigheten kan dock myndigheten ha åtsamlat de händelser som domarna avser, och därmed initierat även dessa ärenden.

¹³⁵ Havs- och vattenmyndighetens årsredovisning för år 2023. I ett av ärendena begärde myndigheten att vitet skulle dömas ut.

17.5.5 Statistik avseende Jordbruksverkets arbete med överträdelser

Av statistik från Kammarkollegiet framstår Jordbruksverket ha beslutat om sanktionsavgift i två ärenden de senaste fem åren, se vidare i avsnitt 17.5.10. Enligt de uppgifter som Jordbruksverket har lämnat till utredningen har myndigheten inte gjort någon anmälan till polis eller åklagare med anledning överträdelser av fiskelagstiftningen.

17.5.6 Statistik avseende länsstyrelsernas arbete med överträdelser

Vi har fått uppgifter från Havs- och vattenmyndigheten avseende länsstyrelsernas arbete med fisketillsyn. Av dessa uppgifter framgår följande.

Tabell 17.8 Polisanmälningar och beslag i länsstyrelsernas ärenden

Antal polisanmälningar och beslag i länsstyrelsernas ärenden

Typ av beslut	2024	2023	2022
Beslag	110	53	87
Polisanmälningar	57	7	34

17.5.7 Statistik rörande Åklagarmyndighetens brottsbekämpning inom fiskeområdet

Brott mot fiskelagen

Åklagarmyndigheten har till utredningen lämnat följande uppgifter om myndighetens handläggning av anmälningar om brott mot fiskelagen de senaste fem åren.

Tabell 17.9 Åklagarmyndighetens handläggning av ärenden som rör fiskelagstiftningen

Beslut	2024	2023	2022	2021	2020
Förundersökning inleds inte	1	1	0	0	0
Förundersökning läggs ned	17	10	9	14	18
Förundersökningsledning överlämnas till utredande myndighet	2	9	9	24	23

Beslut	2024	2023	2022	2021	2020
Brottsmisstanken avslutas	7	6	9	4	13
Åtal väcks inte	2	7	13	32	33
Strafföreläggande	39	51	39	59	78
Åtalsunderlåtelse	1	0	1	4	2
Åtal	65	44	37	77	104
Företagsbot	0	0	0	0	0

Grova brott mot fiskelagen

När det gäller grova brott mot fiskelagen, framgår av statistiken att det inte har väckts åtal för något grovt brott mot fiskelagen de senaste fem åren. Under år 2020 lades fyra förundersökningar ned avseende grovt brott mot fiskelagen. I övrigt har förundersökningsledning avseende ett sådant brott överlämnats till annan myndighet år 2021. Vidare har brottsmisstanken avslutats i fyra ärenden år 2022 och i ett ärende år 2023.

Kompletterande uppgifter avseende statistiken

Utredningen kan notera att det inte är möjligt att utfärda strafföreläggande för brott för vilka normerade böter ingår i straffskalan¹³⁶, vilket det gör om någon i näringsverksamhet begår vissa brott enligt fiskelagen. Av 41 § andra stycket fiskelagen framgår att om någon vid fiske i näringsverksamhet har begått brott enligt 37 eller 40 §§ fiskelagen genom att bedriva otillåtet fiske eller genom att brista i skyldigheten att lämna uppgift om fisket ska, om gärningen avser verksamhet som innefattar användning av fiskefartyg försett med motor och påföljden bestäms till böter, böterna bestämmas till ett krontal som motsvarar lägst tio och högst femhundra gånger antalet kilowatt i motorerna på fiskefartyget. Minsta bötesbelopp är enligt paragrafen ettusen kronor. Det kan förklara varför det inte har utfärdats några strafförelägganden med beslut om företagsböter de senaste fem åren.

Utredningen har vidare haft kontakt med åklagare inom åklagarområdet Väst-Bergslagen, som arbetar med brott mot fiskelagen inom det yrkesmässiga fisket. Av uppgifterna framgår att en stor

¹³⁶ 48 kap. 4 § rättegångsbalken.

omfattning av de överträdelser inom det yrkesmässiga fisket som åtal har väckts för, har handlagts av en åklagare inom åklagarområdet. Av uppgifter till utredningen framgår att åklagaren inte brukar föra talan om företagsbot när normerade böter förekommer i straffskalan för det aktuella brottet.

Brott mot GFP-lagen

Av Åklagarmyndighetens statistik beträffande brott mot GFP-lagen framgår att det har fattats två beslut om att lägga ned förundersökning år 2024. Det framgår vidare att det inte har fattats några andra beslut i fråga om brott mot GFP-lagen de senaste fem åren och några åtal har alltså inte väckts för brott mot GFP-lagen under denna tidsperiod.

17.5.8 Statistik från Brottsförebyggande rådet kopplat till brottslighet inom fiskeområdet

Brottsförebyggande rådet ansvarar för den officiella kriminalstatistiken i Sverige och redovisar årligen kriminalstatistik för bl.a. anmälda och lagförda brott. Officiell statistik är sådan statistik som regleras i lagen (2001:99) och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Brottsförebyggande rådet ansvarar tillsammans med Domstolsverket för att ta fram statistik som rör rättsväsendet. Domstolsverket ansvarar för statistik om domstolarnas verksamhet, medan Brottsförebyggande rådet tar fram statistik som delas in i anmälda brott, handlagda brott, personer misstänkta för brott, personer lagförda för brott, kriminalvård och återfall i brott. Syftet med kriminalstatistiken är framför allt att belysa rättsväsendets hantering av brott.

Anmälda brott

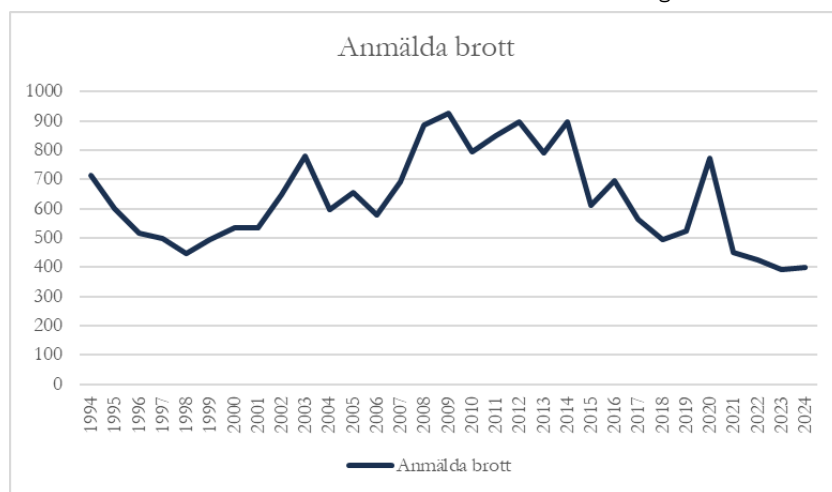
I statistiken över anmälda brott redovisas hur många brott som har anmälts till och registrerats av Polismyndigheten, Tullverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Kustbevak-

ningen.¹³⁷ Statistiken grundar sig på de uppgifter som registreras i systemen för ärendehantering. Samtliga anmälningar redovisas i systemen, varför även sådana anmälningar som vid närmare granskning inte visat sig avse något brott eller där brott inte kunnat styrkas omfattas av statistiken. Statistiken över anmälda brott innehåller alla händelser som har anmälts som brott eftersom huvudsyftet med statistiken är att beskriva antalet anmälningar som polisen hanterar. Varje enskild lagöverträdelse räknas som ett brott.¹³⁸

Brottsförebyggande rådet har viss statistik om anmälda brott som berör de brott i fiskelagen som har fängelse i straffskalan. I diagrammet nedan redovisas statistik avseende anmälda brott mot 37–38 och 39 a–40 a §§ fiskelagen, sedan lagens ikraftträdande. Såsom framgår av redogörelsen i avsnitt 17.3.2 ovan har dock inte alla dessa straffbestämmelser varit i kraft sedan lagens ikraftträdande. Av statistiken framgår att antalet anmälda brott ligger på historiskt låga nivåer.

Figur 17.1 Anmälda brott

Anmälda brott mot 37–38 och 39a–40a §§ fiskelagen



Anm. Data inhämtad från Brottsförebyggande rådets webbplats: Resultat (bra.se)

¹³⁷ Att Kustbevakningens anmälda brott ingår i statistiken har bekräftats av Brottsförebyggande rådet, efter utredningens kontakt med myndigheten.

¹³⁸ Rättsväsendets informationsförsörjning 2012.

Brottsförebyggande rådet har ingen statistik avseende anmälda brott mot övriga bestämmelser i fiskelagen.¹³⁹

Handlagda brott mot fiskelagen

Brottsförebyggande rådet har även viss statistik över handlagda anmälningar av brott mot fiskelagstiftningen. Statistiken omfattar samtliga anmälda brott där polis, åklagare eller annan utredande myndighet har fattat ett beslut under referensåret som innebär att handläggningen av brottsmisstanken avslutas.

Även beträffande utredda brott, finns endast statistik som avser brott mot 37–38 och 39a–40a §§ fiskelagen. Under år 2024 utreddes totalt 253 brott (för dessa hade förundersökning inletts).

Tabell 17.10 Handlagda brott

Antal handlagda brott			
Antal handlagda brott	2024	2023	2022
Handlagda brott mot fiskelagen	253	225	242

Uppklarade brott

Färre än hälften av de handlagda brotten har blivit uppklarade de senaste tre åren.

Tabell 17.11 Uppklarade brott

Antalet uppklarade brott			
Antal uppklarade brott	2024	2023	2022
Väckta åtal	57	39	37
Strafförelägganden	36	49	34

¹³⁹ Enligt Brottsförebyggande rådet görs det inte någon särredovisning avseende brott mot GFP-lagen i fråga om anmälningar, varför det inte går att få fram uppgifter om anmälda brott kopplat till den lagen.

*Brott som förundersökningsbegränsats eller
för vilka förundersökning lagts ned*

I mer än hälften av de ärenden som förundersökning inletts i de senaste tre åren lades förundersökningen ned eller så beslutades det om förundersökningsbegränsning.

Tabell 17.12 Nedlagda förundersökningar m.m.

Nedlagda förundersökningar och förundersökningsbegränsningar			
Beslut	2024	2023	2022
Förundersökningsbegränsningar	26	17	27
Nedlagda förundersökningar	133	120	143

Lagförda för brott mot fiskelagstiftningen

I statistiken från Brottsförebyggande rådet avseende personer lagförda för brott redovisas de lagföringsbeslut som fattats av åklagare och domstol under ett kalenderår, det vill säga godkända strafförelägganden, meddelade åtalsunderlåtelse och domar när domstol bifallit åklagarens åtal/talan. Beslut om företagsbot ingår inte i statistiken, eftersom företagsbot inte innebär att en person lagförs för brott. Brottsförebyggande rådet har inte heller någon statistik avseende beslag eller förverkanden.

Statistik om lagföringsbeslut finns, till skillnad från statistiken om anmälda och handlagda brott, beträffande samtliga brott mot fiskelagstiftningen. Om en person har lagförts för flera brott i en dom eller ett beslut redovisas endast huvudbrottet, dvs. det brott som har strängast straffskala.

Antal lagsföringsbeslut för brott mot fiskelagen

När det kommer till strafförelägganden och lagföringsbeslut genom domar kan utredningen konstatera att i samtliga domar med lagföringsbeslut de senaste fem åren har böter dömts ut. Utredningen känner inte till att fängelse har dömts ut i något mål avseende brott mot fiskelagen i modern tid. Nedan är en redogörelse för lagföringsbeslutens fördelning mellan strafförelägganden och domar de senaste fem åren.

Tabell 17.13 Lagföringsbeslut

Antal strafförelägganden och lagföringsbeslut i domar

Lagföringsbeslut	2024	2023	2022
Strafförelägganden	37	44	40
Domar	30	43	52

Lagföringsbeslut för brott mot GFP-lagen

Såsom nämnts ovan har inget åtal väckts för brott mot GFP-lagen under de fem senaste åren och något strafföreläggande har inte heller meddelats för dessa brott under samma tidsperiod. Det finns därför inga lagföringsbeslut som avser brott mot GFP-lagen.

17.5.9 Särskilt om företagsböter

Av redogörelsen ovan framgår att åklagare inte har utfärdat något strafföreläggande innehållande företagsböter de senaste fem åren, och att det inte finns någon statistik över antalet domar som innehåller beslut om företagsböter. Av sökningar på rättsdatabaser kan utredningen konstatera att det sedan år 2020 dock finns flera domar avseende överträdelser av fiskelagstiftningen som innehåller beslut om företagsböter.¹⁴⁰

17.5.10 Statistik från Kammarkollegiet kopplat till uttag av sanktionsavgifter

Sanktionsavgifter som beslutas enligt fiskelagstiftningen ska betalas till Kammarkollegiet. Utredningen har varit i kontakt med myndigheten för att få uppgifter om beslutade sanktionsavgifter enligt fiskelagstiftningen de senaste fem åren (2020–2024). Av de uppgifter som utredningen har tagit del av framstår Jordbruksverket ha beslutat om två sanktionsavgifter under den aktuella perioden (år 2020 och 2021)¹⁴¹. Antalet sanktionsavgifter beslutade av Havs-

¹⁴⁰ Som exempel kan nämnas Göteborgs tingsrätts dom den 20 juni 2022 i mål nr B 18787-21, Kalmar tingsrätts dom den 27 juni 2024 i mål nr B 2427-24 och Värmlands tingsrätts dom den 12 maj 2022 i mål nr B 3098-21.

¹⁴¹ Får ett fåtal beslutade sanktionsavgifter framgår inte vilken myndighet som har beslutat om avgiften.

och vattenmyndigheten redovisas i avsnitt 17.5.4 ovan. Det högsta sanktionsbeloppet som har beslutats under perioden är 36 000 kronor. I mer än hälften av alla beslutade sanktionsavgifter har sanktionsbeloppet varit 2 000 kr.

17.5.11 Statistik från Domstolsverket kopplat till domstolarnas hantering av brott mot fiskelagstiftningen

Utredningen har inhämtat följande uppgifter om domstolarnas målhantering kopplat till domstolarnas hantering av brott mot fiskelagstiftningen.

Tabell 17.14 Statistik målhantering

Statistik avseende domstolarnas målhantering

Statistik målhantering	2024	2023	2022	2021	2020
Inkomna mål	47	35	34	48	57
Avgjorda mål	29	43	47	56	45
Genomsnittlig handläggningstid (uttryckt i månader)	3,4	8,2	5,5	6,6	3,3

Utredningen har vidare efterfrågat uppgifter om beslut om förverkande, företagsböter och om mål har avgjorts vid huvudförhandling eller inte. Domstolsverket har dock inte haft några uppgifter i dessa frågor.

17.6 EU-straffstadgandeutredningens förslag till ändrade straffbestämmelser

Såsom nämnts tidigare ingår det i utredningens uppdrag att analysera och föreslå hur bestämmelserna på fiskeområdet bör utformas med beaktande av de rekommendationer och lagförslag som lämnas i betänkandet ”Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar”¹⁴².

EU-straffstadgandeutredningen rekommenderar att det ska övervägas om straffbestämmelser som kopplar till överträdelser av EU-förordningar kan utformas med fullständiga brottsbeskriv-

¹⁴² SOU 2020:13.

ningar. Den utredningen har vidare lämnat förslag på hur straffbestämmelserna i fiskelagen och GFP-lagen, som kopplar till överträdelser av bestämmelser i EU:s rättsakter, bör utformas för att vara förenliga med utredningens slutsatser. Betänkandet remitterades år 2020. Nedan lämnas en sammanfattande redogörelse för utredningens förslag om ändringar i fiskelagstiftningen.

17.6.1 Allmänt om EU-straffstadgandeutredningens förslag om ändringar i fiskelagen och GFP-lagen

EU-straffstadgandeutredningen hade som målsättning att begränsa antalet olika typer av straffbestämmelser som framför allt yrkesfiskare ska ha att förhålla sig till, och i möjligaste mån införliva straffbestämmelser som straffbelägger överträdelser av specifika artiklar i EU-förordningar i mer heltäckande straffbestämmelser. EU-straffstadgandeutredningens generella slutsatser och/eller förslag var i huvudsak följande.

17.6.2 Överträdelser av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken bör kunna sanktioneras med straffrättsliga påföljder

EU-straffstadgandeutredningen gjorde samma bedömning av vilka överträdelser som borde sanktioneras genom administrativa sanktionsavgifter respektive straff, som regeringen gjorde vid ändringar av straffbestämmelserna år 2008.¹⁴³ Med hänsyn till de miljökonsekvenser överträdelser av fiskebestämmelserna potentiellt kan orsaka bedömde utredningen att sanktionsavgifter inte var en tillräckligt ingripande åtgärd utan att det fanns skäl att behålla möjligheten att sanktionera vissa överträdelser straffrättsligt. Det fanns enligt utredningens uppfattning dock skäl att nyansera och differentiera det straffrättsliga området något utifrån hur klandervärda överträdelserna ansågs vara.¹⁴⁴

¹⁴³ Se prop. 2007/08:107 och SOU 2007:20.

¹⁴⁴ SOU 2020:13 s. 209 ff.

17.6.3 Fängelse bör endast användas för särskilt allvarliga överträdelser

EU-straffstadgandeutredningen bedömde att endast vissa särskilt allvarliga överträdelser på fiskeområdet bör kunna straffas med fängelse och uttalade i samband med det bl.a. följande. Överträdelser bör, med anledning av ekvivalensprincipen¹⁴⁵, hanteras på samma sätt oavsett om gärningen innebär överträdelse av svenska bestämmelser eller EU:s förordningar, eller om överträdelsen är begången i Sveriges territorialhav eller ekonomiska zon. Det betecknande som avses bli kriminaliserat måste således kunna orsaka skada på eller fara för skada på skyddsintresset. Den övre delen av straffskalan bör avse de överträdelser som kan orsaka störst skada eller fara för störst skada på de vattenlevande resurserna. Detta kan vara vissa typer av överträdelser eller när det är fråga om överträdelser som genomförs vid upprepade tillfällen eller i viss omfattning, t.ex. större mängder fångst i förhållande till det aktuella beståndets storlek. De allvarligaste överträdelse typerna såvitt avser fiskelagen motsvarar huvudsakligen de som i EU-regelverket anses vara så allvarliga att de ska omfattas av det så kallade pricksystemet.

Utredningen bedömde att särskilt allvarliga överträdelser av fiskereglerverket skulle anges i en egen bestämmelse med en straffskala som innehåller både böter och fängelse. Övriga överträdelser, som relativt sett mindre allvarliga överträdelser, skulle endast kunna leda till bötesstraff.

Enligt den nuvarande lagstiftningen innehåller straffskalan endast böter om de aktuella överträdelserna begås i den svenska ekonomiska zonen¹⁴⁶, medan straffskalan för samma överträdelse innehåller fängelse om den begås på annat vatten. EU-straffstadgandeutredningen föreslog att denna skillnad i straffskala mellan överträdelser som begås i den svenska ekonomiska zonen och överträdelser som begås på svenskt vatten, ska finnas kvar. Skillnaden hör samman med regleringen i havsrättskonventionen och är enligt den utredningen otillfredsställande, men den samlade påföljden, normerade böter och förverkande av fångst och fartyg, kan innebära en mycket kännbar påföljd även om inte fängelsepåföljd kan bestämmas för

¹⁴⁵ Principen innebär något förenklat att lika fall ska behandlas lika.

¹⁴⁶ 41 § fiskelagen.

överträdelser i den ekonomiska zonen enligt den utredningens uppfattning.¹⁴⁷

17.6.4 Särskilt allvarliga överträdelser bör anges med fullständiga brottsbeskrivningar

EU-straffstadgandeutredningen föreslog vidare att de överträdelser av fiskeregelverket som ska kunna straffas med fängelse ska formuleras i fiskelagen och GFP-lagen med fullständiga brottsbeskrivningar. Enligt förslaget ska brottsbeskrivningarna formuleras utan hänvisning till specifika regelverk: straffbestämmelserna ska i stället i sig omfatta överträdelser av såväl EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som tillämplig svensk författning på fiskeområdet. Utredningen uttalade att eftersom regelverket på fiskeområdet är omfattande, bedömer utredningen att hänvisningar i fiskelagen till ett antal uppräknade handlingsnormer för vilka överträdelser kriminaliseras, riskerar att framstå som otydligt för den enskilde och bidrar sannolikt inte heller till förbättrad regelefterlevnad. Utredningen uttalade vidare att med beaktande av de många gånger generellt utformade EU-rättsliga reglerna på de aktuella områdena, är det inte heller självklart att en hänvisning är särskilt tydliggörande. Om det i stället är beskrivet i lagen vilka handlingar och regelområden som omfattas, ger själva straffbestämmelsen den enskilde möjlighet att få insikt i vad som är straffbelagt, även om ytterligare efterforskningar av handlingsnormerna i vissa fall kan behövas. Övervägande skäl talade därför enligt utredningen för att straffbestämmelser med fängelse i straffskalan avseende överträdelser av EU:s fiskebestämmelser skulle innehålla fullständiga brottsbeskrivningar.¹⁴⁸

17.6.5 Överträdelser som kan leda till fängelse ska i första hand hanteras straffrättsligt

EU-straffstadgandeutredningen föreslog att överträdelser som kan leda till fängelse i första hand ska hanteras straffrättsligt, för det fall också bestämmelser om administrativa sanktionsavgifter är tillämp-

¹⁴⁷ SOU 2020:13 s. 211 ff.

¹⁴⁸ SOU 2020:13 s. 214 f.

liga för överträdelsen. I fråga om överträdelser som endast kan leda till böter föreslog den utredningen att det inte ska dömas till ansvar om gärningen kan leda till sanktionsavgift.

EU-straffstadgandeutredningen uttalade bl.a. följande i frågan. Sanktionsavgiftssystemet kan enligt dagens lagstiftning sägas ha företrädelse framför det straffrättsliga systemet när det finns föreskrifter om sanktionsavgift för en viss gärning eller underlåtenhet. Problemet med att vissa överträdelser kan bli så allvarliga att det krävs en strängare sanktion har tidigare behandlats i förarbeten.¹⁴⁹ Regeringen kom då fram till att även allvarliga överträdelser bör hanteras inom sanktionsavgiftssystemet, men med högre sanktionsbelopp. Utredningen föreslår emellertid att ansvar för de särskilt allvarliga överträdelserna, som har både böter och fängelse i straffskalan, i stället i första hand ska leda till straffrättsliga påföljder. Utformningen av utredningens förslag motsvarar regleringen i livsmedelslagstiftningen.¹⁵⁰

17.6.6 Regeringen ska tillkännage de EU-förordningar som kompletteras av lagarna

EU-straffstadgandeutredningen föreslog att det i fiskelagen och GFP-lagen ska införas bestämmelser om att regeringen ska tillkännage vilka EU-förordningar som kompletteras av respektive lag. Den utredningen bedömde att ett helt öppet blankettstraffbud som endast hänvisar till ett visst lagstiftningsområde av legalitetsskäl kan godtas om det i regleringen förs in vissa rättssäkerhetsstärkande bestämmelser som exempelvis en ram av begränsande rekvisit och/eller krav på regeringens tillkännagivanden.¹⁵¹

¹⁴⁹ Prop. 2013/14:184 s. 74 ff.

¹⁵⁰ SOU 2020:13.

¹⁵¹ SOU 2020:13.

17.6.7 För straffbarhet ska krävas uppsåt eller oaktsamhet och i vissa fall ska det ställas krav på subjektiv täckning i förhållande till handlingsnormernas existens och innehåll

EU-straffstadgandeutredningen föreslog att det för straffbarhet ska krävas uppsåt eller oaktsamhet. Utredningen lyfte fram att endast ett straffbud i fiskelagen kräver att handlandet varit uppsåtligt eller grovt oaktsamt, 40 § andra stycket i fiskelagen. I övrigt ställs endast krav på uppsåt eller oaktsamhet för straffansvar.

Enligt den utredningens bedömning ska gärningspersonens uppsåt eller oaktsamhet, i fråga om de föreslagna bötesbestämmelserna, täcka både de omständigheter som utgör den straffbara gärningen och de bakomliggande handlingsnormernas existens och innehåll. Utredningen anförde i det sammanhanget i huvudsak följande. Domstolar har i vissa fall, utöver krav på subjektiv täckning i förhållande till de faktiska omständigheterna som legat till grund för den straffrättsliga prövningen, ställt upp krav på subjektiv täckning i förhållande till de bakomliggande handlingsnormernas existens och innehåll. Utredningen uttalade vidare att det saknades skäl att uppställa ett allmänt krav på subjektiv täckning i förhållande till annat än de omständigheter som utgör det straffbara handlandet för de av den utredningen föreslagna bestämmelserna om särskilt allvarlig brottslighet. I vissa fall bedömdes det dock vara rimligt att kravet på subjektiv täckning även skulle gälla i förhållande till handlingsnormernas existens och innehåll, t.ex. avseende förhållandet att fiske är förbjudet i ett visst område. Detta borde enligt den utredningen avgöras från fall till fall inom ramen för rättstillämpningen.

För de av EU-straffstadgandeutredningen föreslagna bestämmelserna om bötesbrottslighet gjorde utredningen en annan bedömning. Utredningen konstaterade att det i de föreslagna straffbestämmelserna fanns öppna blankettstraffbud som hänvisade till ett regelområde, nämligen EU:s förordningar inom den gemensamma fiskeripolitiken. De föreslagna bestämmelserna innehöll ramar av begränsande rekvisit och i respektive lag uppställdes dessutom krav på att regeringen skulle tillkännage tillämpliga förordningar i SFS. Även om både ram och krav på tillkännagivande skulle förbättra förutsättningarna för den enskilde att identifiera det straffbara området var de föreslagna bestämmelsernas konstruktion, sådan att utredningen ansåg det motiverat att kravet på subjektiv

täckning även skulle gälla i förhållande till handlingsnormernas existens och innehåll, dvs. vara täckta av gärningspersonens uppsåt eller oaktsamhet.

17.6.8 Ändringar ska göras i fråga om försök och förberedelse till brott

Enligt nuvarande lagstiftning ska den som gör sig skyldig till försök eller förberedelse till brott som avses i 40 § första stycket fiskelagen dömas till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken. Straffansvaret omfattar enligt nuvarande bestämmelser brott mot vissa föreskrifter som meddelats med stöd av vissa bestämmelser i fiskelagen, men inte överträdelser av bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken (som regleras i 40 § andra stycket fiskelagen).

EU-straffstadgandeutredningen föreslog att försök och förberedelse till brott enligt paragraferna om särskilt allvarliga överträdelser med böter och fängelse i straffskalan skulle vara straffbart, och att det alltså inte skulle göras skillnad på om överträdelserna avsåg bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken eller rent nationella bestämmelser.¹⁵²

17.7 Både bestämmelser om administrativa sanktioner och straffrättsliga sanktioner i svensk rätt kan uppfylla kraven på sanktioner i EU:s ändrade kontrollbestämmelser

Bedömning: Utredningen bedömer att både bestämmelser om administrativa sanktioner och bestämmelser om straffrättsliga sanktioner i svensk rätt som utgångspunkt kan uppfylla kraven som ställs på sanktioner i den ändrade kontrollförordningen.

¹⁵² SOU 2020:13, s. 239.

17.7.1 Bakgrunden till utredningens bedömning

Utredningen har, såsom nämnts tidigare, i uppdrag att anpassa den nationella lagstiftningen till EU:s ändrade bestämmelser om fiskerikontroll. Utredningen har i avsnitt 5.5.2 och 5.5.3 beskrivit de nuvarande bestämmelserna om sanktioner i kontrollförordningen och IUU-förordningen. I avsnitt 7.3.6 har vi vidare beskrivit de ändringar som har gjorts i de nämnda förordningarna, bl.a. med avseende på bestämmelser om allvarliga överträdelser. Centralt i regleringen är att medlemsstaterna ska fastställa regler om åtgärder och sanktioner mot den fysiska eller juridiska person som har begått eller hålls ansvarig för en överträdelse av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken. Medlemsstaterna ska säkerställa att en fysisk eller juridisk person som har begått eller hålls ansvarig för överträdelser av bestämmelserna blir föremål för effektiva, proportionella och avskräckande *administrativa sanktioner*. Medlemsstaterna får enligt regleringen också använda effektiva, proportionella och avskräckande *straffrättsliga sanktioner*. Vidare får de straffrättsliga sanktionerna också användas som ett alternativ till administrativa sanktioner. Artikel 89 och 89a i den ändrade kontrollförordningen innehåller följande reglering:

Artikel 89 – Åtgärder och sanktioner för att säkerställa efterlevnad

1. I enlighet med nationell rätt och med bestämmelserna i denna förordning, ska medlemsstaterna fastställa regler om åtgärder och sanktioner mot den fysiska person som har begått, eller en juridisk person som hålls ansvarig för, en överträdelse av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken och ska systematiskt

- a) inleda ett förfarande i enlighet med artikel 85,
- b) vidta lämpliga åtgärder när en överträdelse upptäcks, och
- c) tillämpa sanktioner enligt denna avdelning mot fysiska eller juridiska personer som har begått eller hållits ansvariga för en överträdelse av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken.

2. De behöriga myndigheterna i den medlemsstat som har jurisdiktion i händelse av en överträdelse ska utan dröjsmål och i enlighet med sin nationella rätt underrätta flaggmedlemsstaten, den medlemsstat där lagöverträdaren är medborgare eller varje annan medlemsstat som är relevant för det administrativa eller straffrättsliga förfarandet om sådana förfaranden eller andra åtgärder som vidtagits enligt denna avdelning.

[...]

Artikel 89a – Sanktioner

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att en fysisk person som har begått, eller en juridisk person som hålls ansvarig för, överträdelser av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken blir föremål för effektiva, proportionella och avskräckande administrativa sanktioner. Medlemsstaterna får också, eller som ett alternativ, använda effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga sanktioner.

2. Medlemsstaterna ska säkerställa att den sammantagna nivån av de sanktioner och kompletterande sanktioner som tillämpas i enlighet med denna förordning och relevanta bestämmelser i nationell rätt står i proportion till överträdelsernas allvar och är tillräckligt sträng för att effektivt avskräcka från ytterligare överträdelser och beröva de ansvariga den ekonomiska fördel som följer av eller väntas följa av överträdelserna, utan att det påverkar deras legitima rätt att utöva sitt yrke. För detta ändamål ska hänsyn tas till de omedelbara verkställighetsåtgärder som vidtas enligt artikel 91.

3. Vid fastställandet av dessa sanktioner ska medlemsstaterna särskilt ta hänsyn till överträdelsernas allvar, art och omfattning, inbegripet skadan eller nivån på skadan på fiskeresurserna och den berörda marina miljön, dess varaktighet eller upprepning och ackumulering av samtidiga överträdelser. Medlemsstaterna får också ta hänsyn till lagöverträdarens ekonomiska situation för att säkerställa att sanktionerna är avskräckande.

4. Medlemsstaterna får tillämpa ett system där de ekonomiska sanktionerna står i proportion till den juridiska personens omsättning eller den ekonomiska fördel som följer av eller väntas följa av överträdelserna.

I detta sammanhang är det värt att notera att den ändrade kontrollförordningen också innehåller en bestämmelse om juridiska personers ansvar. Den relevanta artikeln innehåller följande reglering¹⁵³:

Artikel 92a – Juridiska personers ansvar

1. Juridiska personer ska hållas ansvariga för allvarliga överträdelser vilka har begåtts till deras förmån av en fysisk person som agerar antingen enskilt eller inom den juridiska personens organisation och som har en ledande ställning inom den berörda juridiska personen, grundat på något av följande:

- a) Befogenhet att företräda den juridiska personen.
- b) Befogenhet att fatta beslut på den juridiska personens vägnar.
- c) Befogenhet att utöva kontroll inom den juridiska personen.

2. En juridisk person kan hållas ansvarig, om en fysisk person som avses i punkt 1 har brustit i tillsyn eller kontroll och det därigenom har blivit möjligt för en fysisk person som är underställd den juridiska personen att till dennas förmån begå en allvarlig överträdelse.

¹⁵³ Bestämmelsen har i princip flyttats från artikel 44 i IUU-förordningen.

3. Den juridiska personens ansvar ska inte utesluta åtgärder mot fysiska personer som har begått, anstiftat eller deltagit i överträdelserna.

17.7.2 Skälen till utredningens bedömning

Såsom framgår ovan ska medlemsstaterna säkerställa att en fysisk eller juridisk person som har begått eller hålls ansvarig för överträdelser av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken blir föremål för effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner, som får vara administrativa och/eller straffrättsliga. I svensk rätt kan juridiska personer inte begå brott och därför inte heller dömas till straff. Mot bakgrund av möjligheterna att ålägga juridiska personer företagsbot som en särskild rättsverkan av brott, vilket vi har redogjort för i avsnitt 17.3.1 ovan, bedömer utredningen att både straffrättsliga bestämmelser och bestämmelser om administrativa sanktioner i den nationella rätten som utgångspunkt kan uppfylla de krav på sanktioner som framgår av den ändrade kontrollförordningen.

17.8 Allmänt om valet mellan straff och sanktionsavgift och utformningen av sanktionsavgiftssystemet

Med anledning av utredningens uppdrag att se över sanktionsbestämmelserna och anpassa dessa till EU:s ändrade kontrollbestämmelser finns anledning att gå in på vilka överväganden som ska göras i fråga om valet mellan straff och sanktionsavgift och utformningen av sanktionsavgiftssystemet. I det följande redogörs för dubbelprövningsförbudet och rätten till en rättvis rättegång, principer för kriminalisering och avkriminalisering, riktlinjer och principer för sanktionsavgifter och att sanktionsavgifter har fått allt större betydelse. Vi kommer i efterföljande avsnitt att gå in på utredningens bedömningar och förslag om valet mellan straff och sanktionsavgift och utformningen av sanktionsavgiftssystemet och straffbestämmelserna.

17.8.1 Relevant reglering i Europakonventionen

Förbud mot dubbel lagföring och dubbla straff

I Europakonventionen¹⁵⁴ behandlas ett antal fri- och rättigheter. Konventionen har kompletterats med olika tilläggsprotokoll. Rätten att inte bli lagförd eller straffad två gånger för samma brott (gärning) regleras i artikel 4.1 i Europakonventionens sjunde tilläggsprotokoll (dubbelprövningsförbudet). Där anges att ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han eller hon redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat. Tolkningen och tillämpningen ska enligt Europadomstolens praxis inte vara restriktiv; konventionens rättigheter ska vara effektiva och möjliga att utöva i praktiken.¹⁵⁵ Rättigheterna gäller såväl juridiska som fysiska personer.¹⁵⁶

Med begreppet straff i tilläggsprotokollet avses inte bara straff i meningen böter och fängelse samt villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård. Även sanktionsavgift och företagsbot betraktas som straff i Europakonventionens mening.¹⁵⁷

Förbudet i tilläggsprotokollet hindrar inte bara ett andra straff utan även en andra prövning för samma brott. Det är således inte av betydelse om personen verkligen döms för ett brott, utan själva prövningen utgör hinder för en andra prövning. Att en person frikänns från ett åtal utgör också hinder för en andra prövning av samma brott.¹⁵⁸

Ett andra förfarande gäller samma brott i den mening som avses i artikel 4.1 i tilläggsprotokollet om det avser identiska fakta eller fakta som i allt väsentligt är desamma som beträffande den överträdelse som prövats i det första förfarandet. Bedömningen ska utgå från vad som bildar en uppsättning konkreta faktiska omständig-

¹⁵⁴ Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Vi har berört konventionen i även andra avsnitt, bl.a. avsnitt 4.5.2.

¹⁵⁵ Europadomstolens dom den 10 februari 2009 i mål 14939/03, Zolotukhin mot Ryssland.

¹⁵⁶ Jfr Europadomstolens dom den 21 oktober 2003 i mål 29010/95, Credit and Industrial Bank mot Tjeckien, och Europadomstolens dom den 24 november 2005 i mål 49429/95, Capital Bank AD mot Bulgarien.

¹⁵⁷ I fråga om sanktionsavgifter, se t.ex. prop. 2021/22:18, s. 63 och prop. 2021/22:148, s. 166 och i fråga om företagsbot Kammarrätten i Stockholms dom den 29 september 2023 i mål 1260-1268-22.

¹⁵⁸ Se t.ex. Europadomstolens dom den 27 november 2014 i mål 7356/10, Lucky Dev mot Sverige, p. 58.

heter som rör samma svarande och är oupplösligt förbundna med varandra till tid och rum och vilkas förekomst måste visas för en fällande dom. Bedömningen ska riktas in på de faktiska omständigheter som åberopas mot den enskilde och inte på frågan om förfarandena har olika syften eller på att det är skillnader i subjektiva rekvisit.¹⁵⁹

Lagföringen eller prövningen ska alltså innebära att man prövar den enskildes skuld slutligt. Sådana förfaranden som inte innebär en slutlig prövning av den enskildes skuld är inte hinder för ett andra förfarande.¹⁶⁰

Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Genom uttrycket ”på grund av” markeras att bestämmelsen även omfattar Sveriges åtaganden enligt de tilläggsprotokoll som Sverige har ratificerat och som har trätt i kraft.

Förbudet mot dubbla lagföringar och straff regleras också i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Enligt artikel 50 i stadgan får ingen lagföras eller straffas på nytt för en lagöverträdelse för vilken hen redan har blivit frikänd eller dömd i unionen genom en lagkraftvunnen brottmålsdom i enlighet med lagen.

Myndigheter och domstolar ska beakta förbudet mot dubbel lagföring och dubbla straff om en situation av det slaget skulle uppstå i ett enskilt fall. Samtidigt bör lagstiftaren i den mån det är möjligt verka för att minska risken för dubbelprövning.¹⁶¹

Rätten till en rättvis rättegång

I artikel 6 i Europakonventionen regleras rätten till en rättvis rättegång. Två viktiga hörnstenar i rätten till en rättvis rättegång är oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid sin rättegång. Oskuldspresumtionen innebär att var och en som är misstänkt eller tilltalad för brott ska betraktas som oskyldig till dess skulden

¹⁵⁹ Se Europadomstolens dom den 10 februari 2009 i mål 14939/03, Zolotukhin mot Ryssland och Europadomstolens dom den 27 november 2014 i mål 7356/10, Lucky Dev mot Sverige. Se också rättsfallen ”Juniavgörandet” NJA 2013 s. 502 p. 38–43, NJA 2013 s. 1076, NJA 2014 s. 371 och ”Avstängningen från högskoleprovet” samt Högsta domstolens beslut den 3 mars 2022 i mål Ö 2019–21.

¹⁶⁰ Prop. 2016/17:22 s. 80 ff., se även rättsfallet NJA 2013 s. 502.

¹⁶¹ Prop. 2021/22:18 s. 63 och prop. 2021/22:148, s. 166 f. En mer utförlig redogörelse av dubbelprövningsförbudet finns i prop. 2016/17:22.

fastställts enligt lag. Den som är misstänkt för brott ska inte behöva bidra till utredningen eller bevisningen i målet genom att göra medgivanden eller tillhandahålla belastande material. Det är åklagaren som ska bevisa den tilltalades skuld, och den tilltalade har rätt att inte uttala sig alls och är inte skyldig att på något sätt underlätta åklagarens arbete.¹⁶²

Med begreppet brott i artikel 6 avses inte endast anklagelser i brottmål. Även skattetillägg som fastställs i en administrativ process utgör en anklagelse om brott i Europakonventionens mening.¹⁶³ Här kan noteras att Högsta domstolen har uttalat att likheterna mellan skattetillägg och miljöskaktionsavgift, som påminner om de skaktionsavgifter som används inom fiskelagstiftningen såväl vad gäller avgifternas syfte som deras konstruktion, är sådana att även ett påförande av miljöskaktionsavgift får anses vara en anklagelse för brott i Europakonventionens mening.¹⁶⁴

Europadomstolen har i fråga om oskuldspresumtionen uttalat att sådana straffrättsliga presumtioner som strikt ansvar inte är förbjudna enligt konventionen men att de måste hållas inom rimliga gränser med hänsyn till vad som står på spel och med beaktande av den tilltalades rätt att försvara sig.¹⁶⁵

Sedan ett antal år finns en liknande bestämmelse i 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen. Bestämmelsen knyter an till artikel 6, men är samtidigt avsedd att ha en i förhållande till konventionen självständig betydelse. Europadomstolens praxis torde ändå ofta kunna ge viss vägledning även vid tillämpningen av bestämmelsen i regeringsformen.¹⁶⁶ Även Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna innehåller liknande regler om rätt till domstolsprövning och rättvis rättegång.¹⁶⁷

¹⁶² Europadomstolens dom den 8 februari 1996 i mål 18731/91, John Murray mot Förenade kungariket.

¹⁶³ Europadomstolens dom den 23 juli 2002 i mål 34619/97, Janosevic mot Sverige, och Europadomstolens dom den 23 juli 2002 i mål 36985/97, Västberga Taxi AB och Vulic mot Sverige.

¹⁶⁴ Se rättsfallet NJA 2004 s. 840.

¹⁶⁵ Se Europadomstolens dom den 7 oktober 1988 i mål 10519/83, Salabiaku mot Frankrike.

¹⁶⁶ Jfr bl.a. rättsfallet ”RF och rättegångskostnaderna”, NJA 2015 s. 374.

¹⁶⁷ Se artiklarna 47–49 i stadgan.

17.8.2 Principer för kriminalisering och avkriminalisering

Vad kriminalisering innebär

Kriminalisering innebär att straff föreskrivs för en viss handling. Bakom kriminaliseringen ligger ett politiskt ställningstagande att en gärning är så förkastlig att den bör vara straffsanktionerad. Därutöver innebär kriminaliseringen en grund för polis, åklagare och domstolar att inom ramen för sina respektive roller i rättsväsendet se till att ett straff eller annan påföljd fastställs för den som har gjort sig skyldig till den kriminaliserade gärningen.¹⁶⁸ Det övergripande syftet med straffsystemet är att motverka oönskade beteenden och frammana vissa önskade, dvs. att verka allmänpreventivt. Men även andra aspekter som vedergällning eller individualprevention kan spela roll. Ibland framhålls kriminaliseringens symbolfunktion. Enligt doktrinen lämpar sig symbolfunktionen dock normalt sett inte till att ensam motivera kriminalisering.¹⁶⁹

Åklagarutredningen

Under 1990-talets första hälft behandlade Åklagarutredningen vilka närmare kriterier som bör vara styrande för att en kriminalisering av ett visst beteende ska vara befogad i betänkandet *Ett reformerat åklagarväsende*.¹⁷⁰

Åklagarutredningen anförde att den straffrättsliga inflationen under många år hade varit betydande. Särskilt på det specialstraffrättsliga området hade det mer eller mindre slentrianmässigt införts nya straffbestämmelser, som regel utan att det i lagstiftningsärendena förts någon principiell diskussion om lämpligheten av att kriminalisera olika typer av beteenden. Åklagarutredningen framhöll att kriminalisering bara är en av många metoder för att styra det mänskliga handlandet och att andra sanktionsformer kan vara väl så effektiva och inte sällan enklare att hantera. Straffet, som till skillnad från vissa andra tvångsingripanden från samhällets sida i princip saknar reparativ funktion, är att betrakta som det yttersta uttrycket för statens maktutövning. Genom att belägga ett beteende med straff vill lagstiftaren markera, inte bara att ett visst beteende

¹⁶⁸ Prop. 1994/95:23 s. 53.

¹⁶⁹ Asp m.fl. (2013), s. 32 f.

¹⁷⁰ SOU 1992:61.

inte är önskvärt ur samhällets synpunkt, utan att det är så klanderbart att det är befogat att staten tillgriper maktmedel mot dem som inte avhåller sig från sådana beteenden. Det anförda gav enligt Åklagarutredningen utan tvekan vid handen att kriminalisering som metod för att styra medborgarnas beteende borde användas med försiktighet.¹⁷¹

Också andra omständigheter talade enligt Åklagarutredningen för en försiktig användning av straffrätten. En av dessa var att straffrättslig inflation leder till urvattning av straffhotet. Det angavs att om straff stadgas för helt bagatellartade förseelser riskerar straffhotet att inte få den tyngd som det är avsett att ha. Om straffbestämmelserna blir så många att rättsväsendets resurser inte räcker till för att beivra ens tillnärmelsevis alla överträdelser finns det dessutom risk för att medborgarna slutar att ta straffhotet på allvar. Åklagarutredningen framhöll att en sådan utveckling uppenbarligen kunde allvarligt skada tilltron till och respekten för rättsväsendet som sådant.¹⁷²

Åklagarutredningen ansåg att utrymmet för avkriminalisering, särskilt i specialstraffrätten, i och för sig borde vara betydande. Med hänsyn till de svårigheter som var förknippade därmed, det angavs bl.a. att en systematisk genomgång av straffrätten i syfte att avskaffa onödiga och omotiverade straffbestämmelser skulle kräva mycket stora utredningsresurser och att de resurser som skulle gå åt för en sådan genomgång säkert inte skulle stå i proportion till de vinster som skulle kunna vinnas på detta arbete, begränsade utredningen sig till att gå in på vissa områden där begränsning av straffansvaret framstod som särskilt motiverad. Vidare föreslog Åklagarutredningen att kraftiga restriktioner skulle iakttas vad avsåg nykriminalisering och att en översyn av gällande straffregler skulle göras inom ramen för det löpande lagstiftningsarbetet. Det framhölls att om de lagstiftande organen i framtiden intog en öppnare inställning till att avskaffa gällande straffbestämmelser och iakttog restriktivitet med att införa nya borde antalet straffbestämmelser kunna minskas avsevärt, till gagn för rättssystemet i stort.¹⁷³

Åklagarutredningen angav följande fem kriterier som borde vara uppfyllda för att en kriminalisering ska framstå som befogad:

¹⁷¹ SOU 1992:61 s. 105 f.

¹⁷² SOU 1992:61 s. 106.

¹⁷³ SOU 1992:61 s. 109 ff.

1. Ett beteende kan föranleda påtaglig skada eller fara.
2. Alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader.
3. En straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar.
4. Straffsanktionen ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet.
5. Rättsväsendet ska ha resurser att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

I prop. 1994/95:23 ställde sig regeringen i allt väsentligt bakom de kriterier för kriminalisering som Åklagarutredningen hade formulerat, vilket även riksdagen gjorde.¹⁷⁴ I propositionen gjorde regeringen följande uttalanden.¹⁷⁵

Kriminalisering som en metod för att söka hindra överträdelse av olika normer i samhället bör användas med försiktighet. Rättsväsendet bör inte belastas med sådant som har ringa eller inget straffvärde. Kriminalisering är heller inte det enda och inte alltid det mest effektiva medlet för att motverka oönskade beteenden. Det allmännas resurser för brottsbekämpning bör koncentreras på sådana förfaranden som kan föranleda påtaglig skada eller fara och som inte kan bemötas på annat sätt.

I motiveringen till uttalandet anförde regeringen följande, efter att ha framhållit att kriminalisering är en drastisk åtgärd som bör föregås av ingående överväganden från den normgivande maktens sida¹⁷⁶:

Emellertid har vad som kan betecknas som en straffrättslig inflation under många år varit betydande. Straffbestämmelser, särskilt inom specialstraffrätten, har införts i mängd. Detta har ofta skett utan att det i lagstiftningsärendena förts någon principiell diskussion om lämpligheten av att kriminalisera olika typer av beteenden. Tillräcklig uppmärksamhet har vidare sällan ägnats åt frågan om det allmänna har tillräckliga resurser för att upptäcka och utreda överträdelser av straffbudet och att lagföra eventuella gärningsmän. Beträffande vissa förfaranden, såsom t.ex. misshandel och stöld, har kriminaliseringen en djup och traditionell folklig förankring, vilken har sin grund i människors etiska och moraliska värderingar. Sådana gärningar, vilka vanligen är straffbelagda genom bestämmelser i brottsbalken, utgör kärnan av det område som bör vara kriminaliserat. Det kan antas att upprätthållandet av straffansvar för sådana beteenden utgör en viktig grund för att brott

¹⁷⁴ Bet. 1994/95:JuU2, rskr. 1994/95:40.

¹⁷⁵ Prop. 1994/95:23 s. 52 ff.

¹⁷⁶ Prop. 1994/95:23 s. 53 ff.

i allmänhet anses som en klandervärd handling. Begreppet brott kopplas sålunda samman med handlingar vilka det sedan gammalt råder enighet om att de är förkastliga. En föreskrift om straffansvar blir därigenom en signal som talar om att det straffbelagda förfarandet inte endast kan föranleda en negativ reaktion från det allmännas sida utan att det också är socialt oacceptabelt. Detta sociala ogillande har säkerligen stor betydelse för efterlevnaden av straffsanktionerade bestämmelser, i vissa fall större än straffhotet som sådant.

Regeringen konstaterade i propositionen att utrymmet för avkriminalisering med de ovan angivna utgångspunkterna i och för sig bör vara betydande och att utrymmet är störst inom specialstraffrätten inom vilken ansvarsbestämmelserna är avsedda att sanktionsbelägga överträdelser av förbud eller föreskrifter som getts i författning eller med stöd av författning. Regeringen lämnade emellertid endast ett avgränsat antal förslag eftersom den bedömde att det inte var möjligt att i ett slag avskaffa stora mängder straffbestämmelser. Ett exempel på ett förslag i propositionen, som sedermera genomfördes, är inskränkningen av straffansvaret för vårdslöshet i trafik.¹⁷⁷

I doktrinen har anförts att Åklagarutredningens kriterier är en god utgångspunkt för fortsatt diskussion, men att flertalet av dem är så vagt avfattade att de knappast fungerar som måttstock i sådana fall där begränsande principer behövs.¹⁷⁸

Straffrättsanvändningsutredningen

År 2011 fick Straffrättsanvändningsutredningen i uppdrag att kartlägga det straffbelagda området och ta ställning till vissa principiella frågor. I uppdraget ingick att på nytt analysera och ta ställning till vilka kriterier som bör gälla för att kriminalisering ska anses vara befogad, om det går att vara mer återhållsam med användningen av straffrätt på olika områden, främst inom specialstraffrätten, och hur det i så fall ska kunna ske. Beträffande beteenden som regleras i EU-rättsakter skulle utredningen beakta vilken sanktion som kan väntas ge de bästa förutsättningarna för samarbete på området inom EU. Frågan om förhållandet till EU var av naturliga skäl inte aktuellt under Åklagarutredningens uppdrag. Straffrättsanvändningsutredningen konstaterade att de förhoppningar som Åklagarutred-

¹⁷⁷ Prop. 1994/95:23 s. 1 och 55 f.

¹⁷⁸ Lernestedt (2003), s. 21.

ningen förde fram om ökad restriktivitet vid nykriminaliseringar inte hade infriats. Vid kartläggningen av det kriminaliserade området framkom att det i åtskilliga lagstiftningsärenden rörande nykriminalisering, från mitten av 1990-talet och fram till dess att Straffrättsanvändningsutredningen genomfördes, inte hade redovisats någon diskussion om kriminaliseringens berättigande med utgångspunkt från kriterierna. Tvärtom var Straffrättsanvändningsutredningens intryck att det i de allra flesta fall inte görs några sådana överväganden över huvud taget. Sådan slentrianmässig kriminalisering som Åklagarutredningen kritiserade syntes således fortfarande förekomma i en inte obetydlig omfattning.¹⁷⁹

Straffrättsanvändningsutredningen konstaterade därtill att en företeelse som man hade observerat vid kartläggningen – och som torde ha bidragit till att straffsystemet blivit alltmer motsägelsefullt – var att argument som i ett lagstiftningsärende ansetts tala mot kriminalisering, i ett annat ärende hade åberopats som skäl för kriminalisering. Utredningen konstaterade också att argumentationen i vissa fall anpassats för att leda fram till en på förhand bestämd slutsats om när kriterierna för kriminalisering är uppfyllda, och då inte sällan till slutsatsen att det är befogat att kriminalisera gärningen.¹⁸⁰

Straffrättsanvändningsutredningen drog slutsatsen att en bidragande orsak till de nyss beskrivna företeelserna sannolikt var att Åklagarutredningens kriterier, som framstår som godtagbara för de flesta, samtidigt också är tämligen vaga och tånjbara. Om viljan att kriminalisera en viss gärning finns, synes det i de flesta fall vara möjligt att argumentera för att kriterierna är uppfyllda. För att bli verkningsfulla som redskap för att begränsa användningen av straffrätt ansåg utredningen att kriterierna behövde konkretiseras.¹⁸¹

Straffrättsanvändningsutredningen konstaterade att det för att det ska anses befogat att straffbelägga ett beteende måste det ha viss närhet till det intresse som kriminaliseringen avser att skydda. Ju närmare en kränkning av skyddsintresset som beteendet står, desto större anledning finns det att kriminalisera. Straffrättsanvändningsutredningen anförde om kopplingen till skyddsintresset att en bedömning bör göras av hur nära det materiella beteende som tänks kriminaliseras står till det materiella resultat som önskas förhindras.

¹⁷⁹ SOU 2013:38 s. 477.

¹⁸⁰ SOU 2013:38 del 2, s. 477 f.

¹⁸¹ SOU 2013:38 del 2, s. 478.

Straffrättsanvändningsutredningen menade att frågan behöver formuleras på detta sätt bl.a. eftersom många straffbud har utformats som självständiga brott trots att de straffbelägger förfaranden som egentligen är förstadier eller medverkanshandlingar. Denna kriminaliseringsteknik innebär att man i lag dels anger förutsättningarna för att en myndighet ska få meddela förbud av visst slag mot en viss person, dels straffbelägger överträdelser av meddelade förbud. Utmärkande för dessa kriminaliseringar är bl.a. att de straffbelagda beteendena närmast avser förstadier till de ageranden som lagstiftaren ytterst önskat förhindra. Straffrättsanvändningsutredningen menar att denna kriminaliseringsteknik bör användas med stor försiktighet eftersom den torde leda till att det uppstår ett inte obetydligt avstånd mellan det kriminaliserade beteendet och det intresse som ytterst önskas skyddat. Det bör därför inte komma i fråga att använda tekniken i fråga annat än när det gäller särskilt skyddsvärda intressen. Straffrättsanvändningsutredningen pekade också på att det i det avseendet inte endast är det mest närliggande intresset utan också det intresse som ytterst önskas skyddat som är relevant. Annars finns en beaktansvärd risk att det beteende som straffbeläggs befinner sig många led från ett angrepp på vad som ytterst önskas skyddat även om det inte brister i dess närhet till det mest närliggande skyddsintresset.¹⁸²

Straffrättsanvändningsutredningens modell för överväganden om kriminalisering utformades med utgångspunkt i vad som kännetecknar de mest förkastliga eller de mest allvarliga gärningarna. Beteenden som inte innefattar sådana kännetecken, eller som gör det endast i mindre mån, bör som utgångspunkt lämnas utanför straffrätten. Avsikten var också att modellen skulle kunna tillämpas vid överväganden om att ta bort straffbestämmelser eller att ersätta straffbestämmelser med bestämmelser om administrativa sanktioner.¹⁸³

I Straffrättsanvändningsutredningens modell angavs följande fem grundläggande kriterier för kriminalisering:

1. Kriminaliseringen ska syfta till att värna ett identifierat och konkretiserat intresse som bör skyddas i samhället (godtagbart skyddsintresse).

¹⁸² SOU 2013:38, del 2 s. 486 f.

¹⁸³ SOU 2013:38, del 2 s. 479 och 505.

2. Det beteende som lagstiftaren avser att ingripa mot kan orsaka skada eller fara för skada på skyddsintresset.
3. Endast den som har visat skuld, varit klandervärd, bör träffas av straffansvar, vilket innebär att kriminaliseringen inte får äventyra tillämpningen av skuldprincipen.
4. Det får inte finnas något tillräckligt värdefullt motstående intresse.
5. Det får inte finnas någon alternativ metod som är tillräckligt effektiv för att komma till rätta med det oönskade beteendet. De överväganden som bör göras i fråga om detta kriterium är följande:
 - Tillräckligt effektiv handlingsdirigerande regel finns redan (om det beteende som ska motverkas redan är straffbelagt bör inte någon dubbling ske).
 - Om en handlingsdirigerande regel behöver införas – kan beteendet motverkas tillräckligt effektivt med en regel som inte är repressiv, t.ex. en civilrättslig regel om skadestånd (med repressiv regel avses här en metod, med vilken staten styr medborgarnas beteenden genom någon form av tvång, som initieras av staten).
 - Om det är nödvändigt att införa en repressiv handlingsdirigerande regel för att motverka det oönskade beteendet ska i första hand vite, sanktionsavgift eller återkallelse av tillstånd övervägas. Straff bör väljas i sista hand.¹⁸⁴

Straffrättsanvändningsutredningen underströk att det var fråga om principer och att det innebär att det kan vara befogat att i ett enskilt fall genomföra en kriminalisering trots att inte samtliga kriterier är uppfyllda. Som grundläggande förutsättningar för att få göra ett sådant undantag måste dock gälla att det finns mycket tungt vägande skäl för att göra undantaget, att dessa skäl redovisas tydligt och att det verkligen klargörs att det är fråga om ett avsteg från principerna. Som exempel på när det kunde vara aktuellt att överväga att göra undantag gavs att kriminalisering av en viss gärning krävs för att Sverige ska uppfylla en internationell eller EU-rättslig förpliktelse. Straffrättsanvändningsutredningen underströk att

¹⁸⁴ SOU 2013:38, del 1 s. 20 f.

det många gånger dock inte ställs krav på att sanktionerna ska vara just straffrättsliga.¹⁸⁵

Straffrättsanvändningsutredningen pekade särskilt på s.k. förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar i specialstraffrätten som exempel på när det generellt finns anledning att överväga om inte andra repressiva metoder än straff har bättre handlingsdirigerande förmåga. Med begreppet förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar avses bestämmelser som straffbelägger överträdelser av bl.a. krav på tillstånd, anmälan eller registrering för att t.ex. få bedriva viss verksamhet. Ytterligare exempel är bestämmelser som straffbelägger överträdelser av villkor som ett beviljat tillstånd har förenats med. Som förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar anses även bestämmelser som straffbelägger underlåtenhet att ange vissa förhållanden eller underlåtenhet att förse vissa produkter eller objekt med viss märkning eller innehåll, liksom bestämmelser som kriminaliserar att släppa ut vissa produkter på marknaden i strid med krav eller föreskrifter. Det sagda gäller enligt Straffrättsanvändningsutredningen inte minst mot bakgrund av att regleringarna i fråga i stor utsträckning avser näringsverksamhet, vilken dessutom i många fall bedrivs av juridiska personer. På miljöområdet omsätts stora kapital och överträdelser av reglerna kan medföra betydande vinster. Det anförda talar enligt Straffrättsanvändningsutredningen starkt för att sanktionsavgift, som kan riktas mot juridiska personer och som kan utformas så att den blir i hög grad vinsteliminerande, bör vara en mer effektiv tillbakaverkande sanktion än straff när det gäller många av de beteenden som kan karakteriseras som s.k. förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar.¹⁸⁶

Med hänsyn till överträdelsernas skiftande karaktär finns enligt Straffrättsanvändningsutredningen sannolikt behov av olika repressiva metoder. Om någon t.ex. bedriver tillståndspliktig verksamhet enligt miljölagstiftningen utan att ha föreskrivet tillstånd kan denne föreläggas vid vite att antingen söka tillstånd för verksamheten eller att upphöra med densamma. För den överträdelse av regleringen som redan har skett bör det dock också finnas en sanktion, t.ex. en miljöstraffsavgift, eftersom det annars skulle saknas incitament att söka tillstånd innan man inleder verksamhet av aktuellt slag. En sådan sanktion kan också behövas för att säkerställa att den myn-

¹⁸⁵ SOU 2013:38, del 1 s. 21.

¹⁸⁶ SOU 2013:38, del 2 s. 547 ff.

dighet eller annan som hanterar tillståndsfrågor m.m. får kännedom om att det bedrivs tillståndspliktig verksamhet.¹⁸⁷

Vid överträdelse av villkor som uppställts i ett beviljat tillstånd menar Straffrättsanvändningsutredningen att återkallelse av tillståndet bör vara en betydligt mer avskräckande sanktion än straff. Vidare bör, om överträdelsen är av mindre allvarlig karaktär och det därför skulle vara alltför ingripande att dra in tillståndet, föreläggande vid vite att bedriva verksamheten i enlighet med de villkor som angetts i tillståndet vara en minst lika handlingsdirigerande sanktion som straff. Ett alternativ kan här även vara en sanktionsavgift. Om någon exempelvis saluför eller släpper ut en produkt på marknaden i strid med villkor eller krav eller utan att produkten innehåller viss information eller uppgift eller benämner produkten för något som förbjuds enligt viss författning, kan denne vid vite förbjudas att fortsätta med den olovliga gärningen. För den överträdelse som redan har skett bör sanktionsavgift komma i fråga.¹⁸⁸

För överträdelse av bestämmelser eller föreskrifter om märkning bör föreläggande vid vite att märka produkten eller objektet och sanktionsavgift för den redan utförda överträdelsen, vara lämpliga sanktioner. Underlåtenhet att medföra vissa handlingar eller upprätta vissa anteckningar eller listor bör kunna sanktionsbeläggas med sanktionsavgift eller föreläggande vid vite att medföra eller upprätta viss handling eller lista. Den som underlåter att fullgöra viss undersökning eller kontroll bör kunna föreläggas vid vite att fullgöra skyldigheten och en sanktionsavgift bör tillkomma för överträdelse som redan skett.¹⁸⁹

Många bestämmelser kriminaliserar brott mot skyldighet att ge upplysningar. Straffrättsanvändningsutredningen är av uppfattningen att föreläggande förenat med vite och förbud förenat med vite är bättre tillvägagångssätt för att få fram upplysningarna än att använda straff. Det är av vikt att samma överträdelse inte medför att både sanktionsavgift och vitesföreläggande, dvs. dubbla sanktioner, utfärdas för samma gärning. Det är dock möjligt att utfärda sanktionsavgift för den redan inträffade överträdelsen och att använda föreläggande vid vite för att beivra framtida överträdelse.

¹⁸⁷ SOU 2013:38, del 2 s. 548.

¹⁸⁸ SOU 2013:38, del 2 s. 549.

¹⁸⁹ SOU 2013:38, del 2 s. 549.

I en del fall är det fråga om s.k. förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar som genomför krav uppställda i EU-rätten.¹⁹⁰

Straffrättsanvändningsutredningen underströk att det förhållandet att ett straffbud kan betecknas som en s.k. förvaltningsrättslig stödkriminalisering självklart inte ensamt är avgörande för om det är lämpligt att sanktionsväxla. Vid övervägande av sanktionsväxling finns det beträffande varje enskild reglering ett flertal ytterligare aspekter som måste beaktas. Som exempel på aspekter som kan ha betydelse vid övervägande om sanktionsväxling nämndes krav i internationella konventioner.¹⁹¹

Straffrättsanvändningsutredningen angav vidare att framför allt följande omständigheter bör beaktas vid valet av repressiv metod¹⁹²:

- De beteenden som i första hand bör komma i fråga att motverka med administrativa sanktioner är sådana överträdelser som kan betecknas som ringa eller av s.k. normalgrad och där straffsanktionen i dag är begränsad till enbart böter eller penningböter.
- Vid val av repressiv metod bör metodernas olika funktioner och syften beaktas, liksom vilken metod som framstår som mest effektiv. Effektivitetshänsynen kan avse både vilken metod som har bäst förmåga att avhålla från det oönskade beteendet och vilken metod som innebär lämpligast resursanvändning. En administrativ sanktion bör ofta kunna ha en mer effektiv avhållande verkan än straff när det gäller överträdelser som i stor utsträckning begås inom ramen för en juridisk persons verksamhet. På områden där överträdelser i stor utsträckning upptäcks och utreds av en annan myndighet än de brottsutredande myndigheterna, kan det innebära lämpligare resursanvändning att låta denna också meddela beslut om sanktionsavgift.
- I fråga om sådana gärningar som bör komma i fråga för sanktionsväxling är möjligheterna att använda straffprocessuella tvångsmedel redan i dag mycket begränsade. Behovet av att använda straffprocessuella tvångsmedel bör därför inte lägga hinder i vägen för behövliga sanktionsväxlingar.
- Möjligheterna att utomlands verkställa i Sverige utdömda bötesstraff är relativt goda. I fråga om vite och sanktionsavgifter fram-

¹⁹⁰ SOU 2013:38, del 2, s. 549.

¹⁹¹ SOU 2013:38, del 2, s. 550.

¹⁹² SOU 2013:38, del 1, s. 15 och del 2, s. 534 ff.

står däremot möjligheterna till verkställighet utomlands som mycket begränsade, vilket kan tala mot en sanktionsväxling. Olika sätt att säkra betalning av en påförd sanktionsavgift, t.ex. genom krav på förskottsbetalning eller ställande av säkerhet, bör då övervägas.

Enligt Straffrättsanvändningsutredningen fanns anledning att generellt överväga om inte sanktionsavgift, indragning av tillstånd eller vite har bättre handlingsdirigerande förmåga än straff i fråga om överträdelser av förvaltningsrättsliga skyldigheter, såsom skyldigheter att ange vissa förhållanden, skyldigheter att förse vissa produkter eller objekt med viss märkning eller innehåll, krav på tillstånd, anmälan eller registrering för att få bedriva viss verksamhet och villkor som ett beviljat tillstånd har förenats med. Det sagda gällde enligt Straffrättsanvändningsutredningen inte minst mot bakgrund av att straffbestämmelserna i fråga i stor utsträckning avser näringsverksamhet, vilken dessutom i många fall bedrivs av juridiska personer. På flera av områdena omsätts stora kapital och överträdelser av reglerna kan medföra betydande vinster. Att beteendena i allmänhet inte heller präglas av någon sådan påtaglig grad av uppsåt eller oaktsamhet att gärningsmannen framstår som klandervärd, talade dessutom emot att använda straffrätten.

Uttalanden om kriminalisering i doktrin

I doktrin finns de rättsstatliga principerna för kriminalisering sammanfattade i tio punkter¹⁹³:

1. Brott förutsätter att gärningen typiskt sett kränker eller hotar ett rättsligt erkänt intresse eller värde, som är möjligt att konkretisera och som ytterst kan föras tillbaka på individens intressen och värderingar.
2. Kriminalisering får inte avse enskilda fall eller personer, utan den måste vara generell, dvs. avse brottstyper.
3. Bestraffning är samhällets mest ingripande och förnedrande sanktion; kriminalisering bör därför tillgripas endast i sista hand eller för de mest förkastliga gärningarna.

¹⁹³ Sammanfattningen är gjord av Petter Asp, Magnus Ulväng och Nils Jareborg.

4. Ett brott består i enstaka onda eller kränkande gärningar; straffrätten riktar sig direkt mot handlingar och underlåtenheter, endast indirekt riktar den sig mot gärningsmannen.
5. Brott förutsätter att gärningsmannen kan anses vara moraliskt ansvarig för gärningen; straffrättsligt ansvar får inte åläggas om gärningsmannen saknade ansvarsförmåga eller om han handlade utan uppsåt eller oaktsamhet eller om han på annan grund måste anses vara ursäktad.
6. Brottstyperna måste vara definierade i lag (generell normgivning, tillgänglig för allmänheten).
7. Brottstyperna måste vara begripligt och bestämt definierade.
8. Kriminalisering får inte ske retroaktivt till gärningsmannens nackdel.
9. Kriminaliseringen bör genom straffskalans utformning återspegla också måttet av förkastlighet hos brottstypen.
10. Repressionsnivån, dvs. straffhotet sådant det kommer till uttryck i påföljdspraxis, bör inte vara strängare än vad som är nödvändigt för att hålla brottsligheten på en tolerabel nivå.¹⁹⁴

EU-samarbetet på det straffrättsliga området

På det straffrättsliga området har EU-samarbetet pågått sedan lång tid tillbaka. Under många år bedrevs samarbetet enbart i mellanstatlig kontext, eftersom EU från början saknade straffrättslig kompetens. Det handlade då i huvudsak om antagande av instrument, t.ex. konventioner, som syftade till att harmonisera den materiella straffrätten i medlemsstaterna på vissa områden. Bedrägerier, korruption, terrorism, penningförfalskning och människohandel hör till de områden som stod i fokus för samarbetet. I början på 2000-talet blev det dock genom EU-domstolens praxis klarlagt att EU faktiskt har viss överstatlig kompetens på det straffrättsliga området.¹⁹⁵

EU:s straffrättsliga kompetens har därefter, i och med Lissabonfördragets ikraftträdande den 1 december 2009, kommit till direkt

¹⁹⁴ Asp m.fl. (2013), under rubriken 1.4.6. Rättsstatliga principer för kriminalisering.

¹⁹⁵ Se bl.a. EU-domstolens dom i mål nr C-176/03.

uttryck i fördragen. Den omfattande harmonisering som redan under lång tid hade ägt rum på det straffrättsliga området kunde väntas bli än mer långtgående efter tillkomsten av Lissabonfördraget. Mot denna bakgrund har behovet av en gemensam hållning i kriminalpolitiska frågor inom EU kommit i fokus. I det följande redogörs för de slutsatser om riktlinjer för framtida straffrätt inom EU-lagstiftningen som rådet, Europeiska kommissionen och Europaparlamentet tog fram under år 2009, 2011 respektive 2012.

Under det svenska EU-ordförandeskapet hösten år 2009 antog rådet slutsatser om modellbestämmelser som vägledning för rådets överläggningar på det straffrättsliga området.¹⁹⁶ Rådets slutsatser formulerades på följande sätt.

1. Straffrättsliga bestämmelser bör införas när de anses vara av stor betydelse för de intressen som ska skyddas och ska som regel enbart användas som en sista utväg.
2. Straffrättsliga bestämmelser bör antas i enlighet med principerna i fördragen, bl.a. proportionalitets- och subsidiaritetsprinciperna, i syfte att bemöta tydligt definierade och avgränsade beteenden som inte på ett effektivt sätt kan bemötas genom mindre stränga åtgärder
 - a) inom områden med särskilt allvarlig brottslighet med ett gränsöverskridande inslag till följd av brottets karaktär eller effekter eller av ett särskilt behov av att bekämpa dem på gemensamma grunder, eller
 - b) om en tillnärmning av medlemsstaternas straffrättsliga lagar och andra författningar visar sig nödvändig för att säkerställa att unionens politik på ett område som omfattas av harmoniseringsåtgärder ska kunna genomföras effektivt.
3. När det verkar finnas ett behov av att anta nya straffrättsliga bestämmelser bör följande faktorer ytterligare beaktas, samtidigt som man fullt ut tar hänsyn till de konsekvensbedömningar som har gjorts:
 - a) De straffrättsliga bestämmelsernas förväntade mervärde eller ändamålsenlighet i jämförelse med andra åtgärder och med beak-

¹⁹⁶ Rådets slutsatser om modellbestämmelser som vägledning för rådets överläggningar på det straffrättsliga området.

tande av möjligheten att med rimliga insatser utreda och lagföra brottet, samt brottets svårighetsgrad och konsekvenser.

- b) Hur allvarligt och/eller utbrett och ofta förekommande det skadliga beteendet är, både regionalt och lokalt inom EU.
 - c) Eventuella följdverkningar på befintliga straffrättsliga bestämmelser i EU-lagstiftningen och på olika rättsordningar inom EU.
4. Beskrivningen av beteenden som ska vara straffbara enligt straffrätten måste formuleras precist för att säkerställa förutsebarheten när det gäller tillämpning, räckvidd och innebörd.
 5. De straffrättsliga bestämmelserna bör inriktas på beteenden som medför faktisk skada eller allvarligt hotar den rättighet eller det väsentliga intresse som ska skyddas, dvs. man bör undvika kriminalisering av ett beteende i ett omotiverat tidigt skede. Beteenden som enbart innebär en abstrakt fara för den rättighet eller det intresse som ska skyddas bör kriminaliseras endast om det är lämpligt med beaktande av den särskilda betydelsen av den rättighet eller det intresse som ska skyddas.
 6. EU:s strafflagstiftning bör som huvudregel enbart föreskriva påföljder för uppsåtliga gärningar.
 7. Oaktsamt handlande bör kriminaliseras när en bedömning i det enskilda fallet visar att detta är lämpligt med beaktande av den rättighet eller det väsentliga intresse som ska skyddas är av särskild relevans, t.ex. när det rör sig om grov oaktsamhet som innebär fara för människors liv eller orsakar allvarlig skada.
 8. En gärning som har begåtts utan uppsåt eller oaktsamhet, dvs. strikt ansvar, bör inte kriminaliseras i EU:s strafflagstiftning.
 9. Kriminaliseringen av anstiftan och medhjälp till uppsåtliga brott bör normalt följa på kriminaliseringen av huvudbrottet. Försök att begå ett uppsåtligt brott bör kriminaliseras om det är nödvändigt och står i rimlig proportion till huvudbrottet. Hänsyn bör tas till de olika nationella rättsordningarna.
 10. När det har fastställts att straffrättsliga påföljder för fysiska personer bör inkluderas kan det i vissa fall vara tillräckligt att föreskriva effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder och överlämna åt varje medlemsstat att besluta om

påföljdsnivåerna. I andra fall kan det behövas en ytterligare tillnärmning av påföljdsnivåerna. I dessa fall bör man mot bakgrund av Lissabonfördraget beakta rådets slutsatser av den 2 april 2002 om den metod som ska tillämpas vid tillnärmning av påföljder.

11. Så snart det har fastställts att straffrättsliga bestämmelser bör antas, antingen som enda möjlighet eller som ett alternativ, finns ett behov av att föreskriva en uppsättning samverkande regler, t.ex. bestämmelser om juridiska personers ansvar. Det kan också finnas ett behov av att särskilja mellan ett beteende som bör förbjudas men som inte nödvändigtvis måste betraktas som ett brott och ett beteende som bör kriminaliseras.
12. Modellbestämmelserna bör vägleda rådets framtida arbete med lagstiftningsinitiativ som kan innehålla straffrättsliga bestämmelser.

År 2011 lade härefter Europeiska kommissionen fram sina synpunkter på användandet av straffrätten i form av ett meddelande.¹⁹⁷ Till de viktiga vägledande kriterierna för straffrättslig lagstiftning på EU-nivå, som kommissionen angav i meddelandet, hör följande:

1. Straffrättsliga åtgärder måste alltid vara en sista utväg.
2. Straffrättsliga påföljder ska reserveras för särskilt allvarliga brott.
3. Straffrättsliga åtgärder måste beakta skyddet av de grundläggande rättigheterna: ny lagstiftning förutsätter full respekt för de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och i Europakonventionen om skyddet för de mänskliga rättigheterna.
4. Varje beslut om vilken typ av straffrättslig åtgärd eller påföljd som ska antas måste åtföljas av tydligt faktaunderlag och fattas med respekt för subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna.

Kommissionen anförde i meddelandet att den, i samarbete med Europaparlamentet och rådet, kommer att utarbeta gemensamma standardformuleringar som kan användas i framtida straffrättslig lagstiftning för att garantera enhetlighet och konsekvens. Vidare angav kommissionen att den kommer att inrätta en expertgrupp

¹⁹⁷ Europeiska kommissionen (2011).

som kan hjälpa till att samla in faktaunderlag om vissa brotts gränsöverskridande natur eller verkningar.

År 2012 klarlade sedan Europaparlamentet i en resolution vilka principer som var viktiga för dess egna överväganden avseende användande av straffrätt.¹⁹⁸ Europaparlamentet betonade bl.a. att det inte räcker med en hänvisning till abstrakta begrepp eller symbolisk verkan, utan att behovet av nya bestämmelser avseende materiell straffrätt måste påvisas genom nödvändiga faktauppgifter, utifrån vilka det bl.a. framgår att de straffrättsliga bestämmelserna är inriktade på beteenden som orsakar samhället, individer eller en grupp av individer betydande ekonomisk eller icke-ekonomisk skada och att det inte finns tillgång till åtgärder av mindre ingripande slag för att hantera sådant beteende.

Europaparlamentet välkomnade i resolutionen det erkännande som kommissionen gett uttryck för i sitt meddelande om en straffrättspolitik för EU, dvs. att det första steget inom straffrättslagstiftningen alltid bör vara att besluta om en åtgärd inom den materiella straffrätten ska antas över huvud taget.

17.8.3 Riktlinjer och principer för sanktionsavgifter

Uttalanden från regeringen

I prop. 1981/82:142, som behandlade frågor om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet, tog regeringen upp frågan om när sanktionsavgifter bör användas och hur de bör utformas för att uppfylla rimliga krav på effektivitet och rättssäkerhet.¹⁹⁹ De riktlinjer som lades fram har antagits av riksdagen.²⁰⁰ Riktlinjerna är sammanfattningsvis följande:

1. Ett avgiftssystem kan erbjuda en ändamålsenlig lösning i fall där regelöverträdelser är särskilt frekventa eller speciella svårigheter föreligger att beräkna storleken av den vinst eller besparing som uppnås i det särskilda fallet. Andra fall är när den ekonomiska fördelen av en isolerad överträdelse genomsnittligt sett kan bedömas som låg, samtidigt som samhällets behov av skydd på det

¹⁹⁸ Europaparlamentets resolution av den 22 maj 2012 om en straffrättslig strategi inom EU (2010/2310(INI).

¹⁹⁹ Prop. 1981/82:142 s. 21 ff.

²⁰⁰ Bet. 1981/82:JuU53, rskr. 1981/82:328.

aktuella området är så framträdande att inte bara den ekonomiska fördelen i det särskilda fallet utan redan utsikten till vinst eller besparing bör neutraliseras.

2. Avgifter bör få förekomma endast inom speciella och klart avgränsade rättsområden. I den mån de används på näringsregleringens område bör de vara knutna till särskilda föreskrifter som näringsutövarna har att iaktta i denna egenskap.
3. Bestämmelserna om beräkning av avgiftsbeloppet bör konstrueras så att de utgår från ett mätbart moment i den aktuella överträdelsen, en parameter, som gör det möjligt att förutse och fastställa hur stor avgiften ska bli i det särskilda fallet. Konstruktionen kan vara utformad på ett sådant sätt att den schablonmässigt fastställda avgiften kan beräknas genomsnittligt motsvara den uppkomna vinsten vid varje särskild överträdelse. I de fall då det bedöms angeläget att söka neutralisera redan utsikten till vinst bör dock hinder inte föreligga mot att låta avgiften utgå enligt grunder som leder till väsentligt högre avgiftsbelopp.
4. Beroende på det aktuella rättsområdets natur bör det särskilt prövas om uppsåt eller oaktsamhet ska förutsättas för avgiftsskyldighet eller om denna skyldighet ska bygga på strikt ansvar. För att en konstruktion med strikt ansvar ska vara försvarbar från rättssäkerhetssynpunkt bör förutsättas att det finns starkt stöd för en presumtion om att överträdelser på området inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. Särskilda undantag från det strikta ansvaret kan vara nödvändiga även i dessa fall med hänsyn till förhållanden inom avgiftens användningsområde eller till reglernas utformning i övrigt. Sådana undantag bör så långt som möjligt vara preciserade så att det inte föreligger någon tvekan om deras räckvidd.

5. Något hinder bör inte föreligga mot att låta avgiftsregler som i första hand riktas mot juridiska personer och straffrättsliga bestämmelser riktade mot fysiska personer vara tillämpliga vid sidan av varandra. De subjektiva rekvisiten kan därvid vara annorlunda utformade i de olika systemen – strikt ansvar vid avgift och uppsåt eller oaktsamhet vid straffrättsligt ansvar. Om det rör sig om mindre allvarliga överträdelse, kan den vinsteliminering som uppnås genom avgiften framstå som en fullt tillräcklig åtgärd. Det kan i så fall bli aktuellt att låta införandet av ett avgiftssystem innebära att de aktuella gärningarna inte längre är straffbara.
6. Åläggande av avgiftsskyldighet kan i viss utsträckning överlämnas till de administrativa myndigheter som är verksamma på det aktuella området. I vissa fall är det emellertid lämpligt att överlämna denna prövning till de allmänna domstolarna. Det gäller främst när avgiftsskyldigheten görs beroende av huruvida överträdelsen skett av uppsåt eller oaktsamhet och när reglerna är utformade på sådant sätt att det finns utrymme för betydande skönsmässiga bedömningar. I sådana fall kan sakkunniga administrativa myndigheter ges ställning som initiativtagare till eller part i domstolsprocessen.

I regeringens skrivelse *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* anges att en sanktionsavgift vid tillsyn bör uppfylla principerna i nyss nämnda proposition.²⁰¹ För att tillgodose de krav som följer av Europakonventionen bör det dessutom finnas en möjlighet att under vissa särskilda förutsättningar underlåta att besluta om sanktionsavgift. Det framhålls i skrivelsen att bestämmelserna i det sjunde protokollet till Europakonventionen om rätten att inte bli lagförd eller straffad två gånger kan behöva uppmärksammas och att beslut om sanktionsavgifter måste kunna överklagas.

Regeringen har under senare tid hänvisat till riktlinjerna vid utformningen av nya sanktionsavgifter.²⁰² I andra fall har regeringen inte hänvisat till riktlinjerna alls.²⁰³

²⁰¹ Skr. 2009/10:79, s. 46.

²⁰² Se t.ex. prop. 2019/20:74 s. 139, prop. 2021/22:83 s. 415 och prop. 2021/22:18 s. 37.

²⁰³ Se t.ex. prop. 2016/17:173.

Europarådet

Europarådet antog den 13 februari 1991 en rekommendation om administrativa sanktioner.²⁰⁴ Rekommendationen riktar sig främst till Europarådets medlemmar, däribland Sverige, men är inte rättsligt bindande. Rekommendationen innehåller principer som innebär att sanktionernas innehåll och villkoren för att ålägga sanktioner ska framgå av lag. Vidare följer av rekommendationen förbud mot retroaktiv tillämpning, förbud mot dubbla administrativa sanktioner grundade på samma gärning och till skydd för samma intressen samt krav på snabb handläggning. Varje åtgärd som kan leda till en administrativ sanktion riktad mot en viss person ska leda till ett slutligt avgörande. En person som riskerar en administrativ sanktion ska informeras om anklagelserna och de bevis som åberopas till stöd för dessa samt beredas möjlighet och tillräckligt med tid för att besvara dessa. Bevisbördan ska ligga på den administrativa myndigheten. Det ska slutligen vara möjligt att överklaga myndighetens beslut till domstol.

17.8.4 Sanktionsavgifter har fått allt större betydelse

I Straffrättsanvändningsutredningens betänkande *Vad bör straffas?* konstateras att sanktionsavgifter har funnits som sanktionsform i svensk rätt länge, men att införandet av avgifter på skatteområdet år 1971 blev inledningen till att sanktionsavgifter började tas i bruk mer allmänt.²⁰⁵ Utvecklingen därefter har inneburit att sanktionsavgifter används i kraftigt ökad utsträckning. På 1970-talet genomdrevs sanktionsväxlingar från straff till avgift. Syftet var i de flesta fallen att skapa förutsättningar för att effektivare beivra bagatellartade massförseelser och för att utnyttja rättsväsendets resurser bättre. Ytterligare en våg av sanktionsväxlingar ägde rum på 1990-talet. De syftade främst till att ge möjlighet till kännbara ekonomiska sanktioner mot juridiska personer. Det ovan nämnda betänkandet innehåller en genomlysning av kriterier för kriminalisering och riktlinjer för att använda administrativa sanktioner.²⁰⁶

²⁰⁴ Rekommendation nr R(91)1 om administrativa sanktioner.

²⁰⁵ SOU 2013:38.

²⁰⁶ SOU 2013:38, del 2 s. 423 f.

Förutom behovet av effektiv tillsyn på olika områden har även den europeiska integrationen bidragit till behovet att ha administrativa sanktioner för lagöverträdelser som sker inom näringsverksamhet. Eftersom EU-rätten i stor utsträckning gäller näringsverksamhet har EU-rättsliga sanktionskrav ofta gällt överträdelser av unionsrätten som sker inom ramen för juridiska personers verksamhet. Unionsrättsliga krav har av denna anledning lett till att medlemsstaterna infört sanktionsavgifter särskilt för juridiska personer i sin nationella lagstiftning. Utvecklingen inom EU innebär även att sanktionsavgifter inte enbart betraktas vara ett alternativ till straff utan även som ett komplement till straffrättsliga påföljder. Det ses som särskilt ändamålsenligt inom myndighetstillsynen av näringsverksamhet.²⁰⁷

Även i litteraturen konstateras att sanktionsavgifter är ett alternativ till straffrättsliga påföljder som med tiden har fått allt större betydelse och utrymme i den svenska rättsordningen. Det pekas på att senare års utveckling i hög grad har sin grund i EU-rätten som ofta kräver att ”effektiva, proportionerliga och avskräckande” sanktioner införs. Det konstateras att det för svenskt vidkommande ofta har resulterat i sanktionsavgifter.²⁰⁸

17.9 Utredningens bedömningar och förslag om ev. sanktionsväxling och val av sanktion för överträdelser av EU:s ändrade kontrollbestämmelser

17.9.1 Det behövs en närmare översyn av sanktionsbestämmelserna i den nuvarande lagstiftningen och regleringen i den moderniserade fiskelagstiftningen bör som utgångspunkt utgå från en gemensam systematik

Bedömning: Det kan ifrågasättas om sanktionssystemet inom den nuvarande fiskelagstiftningen uppfyller krav på att vara effektivt, proportionerligt och avskräckande. Det behövs därför en översyn av sanktionssystemet.

²⁰⁷ Nordiska ministerrådet 2018, s. 39 f.

²⁰⁸ Warnling m.fl. (2020), s. 17 och 41 f.

Sanktionsbestämmelserna i den moderniserade fiskelagen bör utgå ifrån en gemensam systematik. Detta bör gälla oavsett om överträdelserna avser bestämmelser i den nationella lagstiftningen eller bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Bakgrund till utredningens bedömning

Sanktionsbestämmelserna i den svenska fiskelagstiftningen reglerar såväl överträdelser av de rent nationella bestämmelserna, som överträdelser av bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Såsom beskrivits ovan har överträdelser inom fiskelagstiftningen historiskt sett sanktionerats genom i huvudsak straffrättsliga bestämmelser, och så var regleringarna också utformade vid fiskelagen respektive GFP-lagens ikraftträdande för cirka 30 år sedan. Under den tid som lagarna har varit i kraft har det dock genomförts ett flertal ändringar i sanktionsbestämmelserna, vilket har medfört att fiskelagstiftningen i dag innehåller ett flertal möjliga sanktioner. En av de större förändringarna som har genomförts är införandet av sanktionsavgifter.²⁰⁹

I EU-lagstiftningen finns särskild reglering för allvarliga överträdelser av bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, som har fått delvis nytt innehåll genom de ändrade kontrollbestämmelserna. I den nuvarande svenska lagstiftningen finns det dock inte några särskilda bestämmelser om straffrättsliga eller administrativa sanktioner i form av sanktionsavgifter som träffar sådana överträdelser som ska ses som allvarliga enligt artikel 90 i kontrollförordningen. Överträdelserna omfattas i stället av mer övergripande bestämmelser om straff och sanktionsavgifter vid överträdelser av bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, se vidare i avsnitt 17.3.2.

I dag görs det vissa skillnader i den svenska lagstiftningen beroende på om det är nationella bestämmelser eller bestämmelser i EU:s förordningar som överträds. I en av fiskelagens straffbestämmelser, som avser överträdelser av vissa bestämmelser i EU:s förordningar, ställs krav på uppsåt eller *grov oaksamhet* för straffbar-

²⁰⁹ Detta har bl.a. föranletts av EU-rättens krav på effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner vid överträdelser av bestämmelserna inom den gemensamma fiskeripolitiken.

het²¹⁰, trots att samtliga övriga straffbestämmelser i lagen innehåller krav på uppsåt eller *oaktsamhet*. Kravet på uppsåt eller *grov oaktsamhet* för straffbarhet ställs också i GFP-lagens straffbestämmelse.²¹¹

Den nu gällande regleringen innehåller vidare sanktionsbestämmelser som gör skillnad på i vilket vattenområde som överträdelsen har begåtts; för brott begångna i den ekonomiska zonen innehåller straffskalan endast böter, medan straffskalan för samma överträdelse innehåller fängelse om den begås i t.ex. territorialhavet.²¹²

När det kommer till tillämpningen av sanktionsbestämmelserna framgår det av den statistik som finns för år 2024 att antalet anmälda brott mot bestämmelser i fiskelagen med fängelse i straffskalan är på en historiskt låg nivå. Av statistiken framgår vidare att merparten av de ärenden som det har inletts förundersökning i, som avser överträdelser mot dessa bestämmelser, har avslutats med att förundersökningen lagts ned.²¹³ Under år 2024 meddelades totalt 30 fällande domar och 37 strafförelägganden som avsåg brott mot någon av straffbestämmelserna i fiskelagen.²¹⁴ Under samma år meddelades ingen dom eller strafföreläggande som rörde brott enligt GFP-lagen. Det ska jämföras med att Havs- och vattenmyndigheten samma år meddelade totalt 72 beslut om att ta ut sanktionsavgift enligt fiskelagen eller GFP-lagen.

Skälen till utredningens bedömning

EU-rätten kräver effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner. Med hänsyn till den statistik som finns avseende handläggning av brott mot fiskelagstiftningen och särskilt utformningen av sanktionsavgiftssystemet med i vissa fall relativt låga avgiftsbelopp, kan det enligt utredningen ifrågasättas om EU-rättens krav på effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner uppfylls i det nuvarande sanktionssystemet. Det finns också en risk för att systemet inte uppfyller EU-rättens krav när det gäller hantering av allvarliga överträdelser. Utredningen kan i denna del konstatera att flera av

²¹⁰ 40 § andra stycket fiskelagen.

²¹¹ 11 § GFP-lagen.

²¹² 41 § fiskelagen. Vi har i tidigare avsnitt berört att det i havsrättskonventionen finns särskild reglering avseende påföljder vid överträdelser begångna i den ekonomiska zonen, se bl.a. avsnitt 4.4.1.

²¹³ Se avsnitt 17.5.8 ovan.

²¹⁴ Även bestämmelser med endast böter i straffskalan räknas in i denna statistik.

sanktionsbestämmelserna i den svenska fiskelagstiftningen infördes för en lång tid sedan och noterar i sammanhanget att den svenska rätten inte innehåller nationella kriterier kopplade till bestämmelserna om allvarliga överträdelser i kontrollförordningen och IUU-förordningen. Utredningens sammantagna bedömning är att det behövs en översyn av sanktionssystemet.

I en översyn av sanktionssystemet bör det enligt utredningens uppfattning ingå att på nytt överväga om straff eller sanktionsavgift, och/eller andra administrativa ingripanden, ska väljas som sanktion. Några formella regler om valet mellan straff och administrativ sanktionsavgift finns inte. Av redogörelsen i avsnittet ovan framgår att det i olika sammanhang har utarbetats principer för kriminalisering och avkriminalisering. Här kan utredningen konstatera att utgångspunkten i EU:s ändrade kontrollbestämmelser, är att medlemsstaterna ska använda administrativa sanktioner vid överträdelser av EU-rättens bestämmelser. Det finns dock ett utrymme för medlemsstaterna att använda ett system med både straffrättsliga och administrativa sanktioner, eller att använda ett system med endast straffrättsliga sanktioner. Utredningen har i avsnitt 17.7 ovan bedömt att både bestämmelser om administrativa sanktioner och bestämmelser om straffrättsliga sanktioner i svensk rätt som utgångspunkt kan uppfylla kraven som ställs på sanktioner i den ändrade kontrollförordningen. De ändrade kontrollbestämmelser sätter dock vissa ramar för medlemsstaterna vid utformningen av sanktionslagstiftningen. Den sammantagna nivån av de sanktioner och kompletterande sanktioner som tillämpas ska t.ex. stå i proportion till överträdelsernas allvar och vara tillräckligt stränga för att effektivt avskräcka från ytterligare överträdelser samt beröva de ansvariga den ekonomiska fördel som följer av eller väntas följa av överträdelserna, utan att det påverkar deras legitima rätt att utöva sitt yrke.²¹⁵

Enligt utredningens uppfattning bör sanktionssystemet i den moderniserade fiskelagen utgå ifrån en gemensam systematik, oavsett om överträdelserna avser bestämmelser i den nationella lagstiftningen eller bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Som utgångspunkt bör det därför inte göras någon skillnad mellan kraven på subjektiv täckning beroende på om reglerna avser överträdelser av EU-bestämmelser eller nationella bestämmelser. Som utgångspunkt bör det inte heller göras någon skillnad

²¹⁵ Den ändrade regleringen i kontrollförordningen beskrivs närmare i kapitel 7.

beroende på i vilket vatten som överträdelsen har begåtts, om det är den ekonomiska zonen eller ett annat vattenområde som omfattas av fiskelagstiftningen.²¹⁶ Genom att utgå ifrån en gemensam systematik gör utredningen bedömningen att *ekvivalensprincipens*²¹⁷ krav om att lika fall ska behandlas lika i högre utsträckning än i nuläget kan tillgodoses inom fiskelagstiftningen.

Nedan följer utredningens utgångspunkter för utformningen av sanktionssystemet och valet mellan straff och sanktionsavgifter i den moderniserade fiskelagstiftningen.

17.9.2 Straff bör förbehållas förfaranden som kan orsaka påtaglig skada på fiskelagstiftningens skyddsintressen

Bedömning: Straff bör som utgångspunkt förbehållas beteenden som kan orsaka påtaglig skada eller fara för skada på fiskelagstiftningens primära skyddsintressen.

I fråga om överträdelser av förvaltningsrättsliga krav finns anledning att överväga sanktionsavgifter och andra administrativa ingripanden i stället för straff.

Skälen till utredningens bedömning

Beteenden som kan orsaka påtaglig skada eller fara för skada på fiskelagstiftningens primära skyddsintressen

Bestämmelser som finns i fiskelagstiftningen har ofta till syfte att skydda de arter som omfattas av lagstiftningen, men kan även skydda arternas livsmiljöer under alla deras levnadsstadier. Bestämmelserna har därmed också effekt som skydd för miljön. Som exempel på överträdelser av sådana bestämmelser kan nämnas fiske efter arter för vilka fångstförbud råder, fiske med otillåtna metoder eller red-

²¹⁶ Vi kommer att återkomma till frågan om sanktionering i den ekonomiska zonen längre fram, eftersom det finns särskild reglering i havsrättskonventionen beträffande sanktionering av överträdelser begångna inom den ekonomiska zonen.

²¹⁷ Vid tilldelning av straffskalan för ett brott strävar man efter proportionalitet mellan den aktuella gärningstypens straffvärde och dess straffsats, samt *ekvivalens* mellan gärningstypernas straffsatser. Med det senare menas att gärningstyper med ungefär samma straffvärde tilldelas samma straffskalor, se prop. 2016/17:108 s. 29.

skap och fiske på platser med fiskeförbud.²¹⁸ Fiskelagen innehåller även bestämmelser som framstår skydda fiskerättsinnehavarens intressen, där likheter finns med dels den reglering om jaktbrott som finns i jaktlagen, dels den reglering om tillgreppsbrott²¹⁹ som finns i 8 kap. brottsbalken. Därutöver innehåller fiskelagstiftningen bestämmelser som rör samhällets kontrollsystem, till det området bör överträdelse av t.ex. krav på tillstånd för att få vidta en viss åtgärd och underlåtenhet att förse vissa objekt med märkning räknas. I dessa bestämmelser bestraffas inte orsakandet av skada eller fara för skada utan normöverträdelsen som sådan. Dessa typer av kriminalisering har av Straffrättsanvändningsutredningen och Miljöstraffrättsutredningen benämnts som *förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar*.²²⁰

I enlighet med Åklagarutredningens och Straffrättsanvändningsutredningens kriterier som framgår av avsnitt 17.8.2 ovan, bör straff som utgångspunkt förbehållas förfaranden som kan orsaka påtaglig skada eller fara för skada på fiskelagstiftningens primära skyddsintressen. Frågan är då vad den nuvarande fiskelagstiftningens primära skyddsintressen är. I denna fråga kan utredningen konstatera att den gemensamma fiskeripolitikens mål framgår av artikel 2 i grundförordningen, och att dessa mål är styrande vid tillämpning av EU-rättens bestämmelser och de kompletterande nationella bestämmelserna. Med anledning av att den moderniserade fiskelagen, utöver kompletterande bestämmelser till EU:s förordningar inom området, även kommer att innehålla ett flertal rent nationella bestämmelser, har utredningen i avsnitt 9.3 föreslagit att den moderniserade fiskelagen ska innehålla en inledande syftesbestämmelse. Enligt utredningens uppfattning bör denna syftesbestämmelse vara utformad på följande sätt:

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.

Syftesbestämmelsen är utformad så att den ska stämma överens med regleringen om den gemensamma fiskeripolitikens mål i artikel 2

²¹⁸ I dessa avseende finns starka likheter med regleringen i miljölagstiftningen samt i viss del jaktlagstiftningen.

²¹⁹ Tillgreppsbrott är ett gemensamt begrepp som används för att beskriva brott som innebär att någon utan lov tar något som tillhör någon annan.

²²⁰ SOU 2013:38 och SOU 2025:14 s. 556.

i grundförordningen, även om den inte är lika detaljerad. Enligt utredningens uppfattning bör målbestämmelsen i artikel 2 i grundförordningen och den föreslagna syftesbestämmelsen tolkas på så sätt att bevarandet av de vattenlevande biologiska resurserna, är ett av lagstiftningens primära skyddsintressen.²²¹ Som exempel på bestämmelser i fiskelagstiftningen som kriminaliserar förfaranden som har bedömts kunna orsaka skada eller fara för skada på detta skyddsintresse kan nämnas regleringen i 40 och 40 a §§ fiskelagen. Av 40 § framgår att den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter som meddelats med stöd av bl.a. 19 § fiskelagen (t.ex. föreskrifter som av fiskevårdande skäl som begränsar fisket med avseende på vilken fisk som får fångas), döms till böter eller fängelse i högst ett år. Av 40 a § framgår vidare att om ett brott enligt 40 § är grovt döms till fängelse i högst två år. Vid beaktande av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om det avsåg verksamhet av särskilt stor omfattning, fångst av betydande värde eller fångst ur särskilt skyddsvärda bestånd.²²² Lagstiftningen innehåller också bestämmelser som kan sägas skydda fiskenäringen som sådan, dessa kommer dock enligt utredningens uppfattning inte på samma sätt till uttryck i lagstiftningens straffbestämmelser.

Mot bakgrund av att den moderniserade fiskelagen också kommer att omfatta bestämmelser som rör fiskerätt är utredningen av uppfattningen att även skydd av egendom tillhör ett av lagstiftningens primära skyddsintressen. Skada eller risk för skada på detta intresse kommer till uttryck i 37 § första stycket 1 fiskelagen. Av regleringen framgår att den som med uppsåt eller av oaktsamhet utan lov fiskar i vatten där annan har enskild fiskerätt döms till böter eller fängelse i högst ett år om inte annat följer av 41 § fiskelagen.²²³

Det bör enligt utredningens uppfattning göras en genomgång av vilken sanktion som är lämplig vid överträdelser av fiskelagstiftningen utifrån en nyanserad bedömning kopplat till skyddsintresset. Straff bör som utgångspunkt förbehållas förfaranden som kan orsaka påtaglig skada eller fara för skada på de primära skyddsintressena. En sådan utgångspunkt är också föreslagen i Miljöstraff-

²²¹ Jämförelse kan i denna del göras med de uttalanden som regeringen gjorde i prop. 2002/03:41 i samband med att straffskalorna skärptes.

²²² Observera att paragraferna innehåller ytterligare reglering och hänvisningar, bl.a. i fråga om brott som begås i den ekonomiska zonen.

²²³ I ringa fall ska dock inte dömas till ansvar enligt 37 § andra stycket fiskelagen.

utredningens betänkande *En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem*.²²⁴

Överträdelser av förvaltningsrättsliga krav

Med anledning av Åklagarutredningens och Straffrättsanvändningsutredningens kriterier och regeringens uttalanden kopplade till dessa²²⁵, finns det skäl att överväga sanktionsavgifter och andra administrativa ingripanden i stället för straff för beteenden som sanktionsbeläggs genom förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringar.

I Havs- och vattenmyndighetens, Kustbevakningens, länsstyrelsernas och Jordbruksverkets uppdrag ingår att kontrollera att fiskelagstiftningens bestämmelser efterlevs.²²⁶ Alla dessa myndigheter, förutom Kustbevakningen, får vidta åtgärder för att åstadkomma rättelse genom att meddela förelägganden och i vissa fall förbud i kombination med vite.²²⁷ Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelsen får också under vissa omständigheter vidta rättelse på den felandes bekostnad.²²⁸ Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket har även möjlighet att utfärda sanktionsavgifter.²²⁹ Det finns även nationella bestämmelser som rör pricksystemet för befälhavare, och som kompletterar EU:s bestämmelser om pricksystemet för fiskelicensinnehavare.²³⁰ Huvuddragen i denna reglering är att en fiskelicens återkallas och att en befälhavare kan meddelas förbud att verka som befälhavare på ett fiskefartyg när ett visst antal prickar har tilldelats. Inom ramen för fiskelagstiftningen finns också andra bestämmelser om möjligheter att återkalla fiskelicens, personlig fiskelicens och särskilt tillstånd enligt 21 § fiskelagen. Lagen innehåller också bestämmelser om varningar, indragning eller begränsning av fiskedagar samt möjlighet att ta ut särskild avgift (landningsavgift).

²²⁴ SOU 2025:14.

²²⁵ Se avsnitt 17.8.2.

²²⁶ Kustbevakningen har också ett brottsbekämpande uppdrag.

²²⁷ Förelägganden och i vissa fall förbud kan meddelas med stöd av 29 och 35 §§ fiskelagen samt 5 § GFP-lagen. Av 5 kap. 3 § fiskeförordningen framgår i fråga om fiskelagens bestämmelser att Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket och länsstyrelserna får meddela sådana beslut.

²²⁸ Förelägganden och i vissa fall förbud kan meddelas med stöd av 29 och 35 §§ fiskelagen samt 5 § GFP-lagen.

²²⁹ Bestämmelser om detta återfinns i fiskelagen, GFP-lagen och fiskeförordningen.

²³⁰ Detta har vi beskrivit i avsnitt 6.3.8 ovan.

Utredningen kan notera att myndigheternas möjligheter att vidta åtgärder även gäller i förhållande till förvaltningsrättsliga krav som omfattas av kriminaliseringar. Mot bakgrund av att överträdelser av lagstiftningen kan ha olika karaktär finns troligen behov av att använda olika repressiva metoder. Här kan utredningen notera att en återkallelse av en licens eller ett tillstånd i vissa fall bör kunna vara mer avskräckande än en sanktionsavgift.²³¹ För den som underlåter att t.ex. göra en viss anmälan eller lämna in viss dokumentation bör föreläggande att vid vite fullgöra skyldigheten kunna vara en effektiv metod. För redan inträffade överträdelser bör sanktionsavgift kunna komma i fråga.

För vissa av de uppställda förvaltningsrättsliga kraven kan det finnas ett närmare samband mellan underlåtelsen att följa ett krav och fara för skada på något av fiskelagstiftningens primära skyddsintresse. I sådana fall bör det fortfarande vara aktuellt att straffsanktionera överträdelser. I detta sammanhang noterar utredningen att ett orapporterat fiske i förlängningen kan leda till en felaktig beståndsuppskattning, vilket i sin tur kan undergräva de insatser som görs för en hållbar förvaltning.

Utredningens sammantagna bedömning är att det i fråga om överträdelser av förvaltningsrättsliga krav bör finnas anledning att överväga sanktionsavgifter och andra administrativa ingripanden i stället för straff.

17.9.3 Det behöver diskuteras i vilka fall straff ska användas för överträdelser av förvaltningsrättsliga krav

Bedömning: Det behöver diskuteras i vilka fall straff ska användas för överträdelser av förvaltningsrättsliga krav.

²³¹ Här kan Straffrättsanvändningsutredningens uttalanden kopplat till handlingsdirigerande regler noteras, se avsnitt 17.8.2. Det finns dock särskild reglering avseende återkallelse av fiskelicenser och fisketillstånd i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Skälen till utredningens bedömning

Såsom framgår ovan har utredningen bedömt att det i fråga om överträdelse av förvaltningsrättsliga krav generellt finns anledning att överväga sanktionsavgifter och andra administrativa ingripanden i stället för straff.

Av den tidigare beskrivna bakgrunden framgår att det inte har förts någon närmare diskussion om effektivitet i sanktionssystemet, med det avses vilka sanktioner som har bäst förmåga att avhålla från det oönskade beteendet och vilken metod som innebär lämpligast resursanvändning. Utredningen noterar i sammanhanget att fiskelagen trädde i kraft före Sverige blev medlem i EU och att man i fiskelagens förarbeten uttalat att avsikten inte var att utöka det straffbara området eller skärpa påföljderna jämfört med hur bestämmelserna var utformade i 1950 års lag om rätt till fiske. Man uttalade även att det endast i ett fåtal straffbelagda situationer på fiskets område borde bli aktuellt att meddela föreläggande eller förbud vid äventyr av vite, och att det knappast kunde utgöra någon grund för en minskning av straffbestämmelserna i fiskelagstiftningen.²³² Utredningen har inte kännedom om att det sedan Sverige blev medlem i EU har förts någon principiell diskussion om hur Sverige effektivt ska genomföra EU-rättsliga krav på sanktioner inom fiskeområdet.²³³ Utredningen noterar även att Lagrådet så sent som år 2017 uttalade att det är angeläget att fiskelagen blir föremål för en grundlig översyn, och att det framför allt behövs en systematisk översyn av sanktionssystemet som är kopplat till de olika påbuds- och förbudsreglerna.²³⁴

Nedan redovisar utredningen de utgångspunkter som vi anser bör ligga till grund för överväganden om det är befogat med straff och om valet mellan straff och sanktionsavgifter och andra administrativa ingripanden i fråga om överträdelse av förvaltningsrättsliga krav.

²³² Prop. 1992/93:232 s. 59.

²³³ Både straffbestämmelserna och möjligheterna till administrativa sanktioner har utökats vid olika tillfällen, se avsnitt 17.3.2 ovan.

²³⁴ Prop. 2016/17:183 s. 33.

17.9.4 Utgångspunkter för val av sanktion för överträdelser av förvaltningsrättsliga krav

Bedömning: Överväganden om val av sanktion för överträdelser av förvaltningsrättsliga krav bör göras utifrån följande utgångspunkter.

1. Vid överväganden av val av sanktion bör beaktas både vilken metod som bäst kan avhålla från det oönskade beteendet och vilken metod som innebär en lämplig resursanvändning.
2. Den omständigheten att det krävs utredning eller bedömning för att konstatera en överträdelse bör inte i sig anses utgöra skäl för att endast straff kan väljas som sanktion.
3. Vid genomförandet av EU-rättsliga krav på sanktioner bör systematiken och avgränsningen av allvarliga överträdelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken beaktas.

Skälen till utredningens bedömning

Vid överväganden om val av sanktion bör beaktas både vilken metod som bäst kan avhålla från det oönskade beteendet och vilken metod som innebär en lämplig resursanvändning

Enligt utredningens uppfattning bör bäst effektivitet i sanktionssystemet kunna uppnås om flera olika verktyg i sanktionssystemet används. Både vilken metod som bäst kan avhålla från det oönskade beteendet och vilken metod som innebär en lämplig resursanvändning bör enligt utredningens uppfattning beaktas vid valet av sanktionsform. Vid sådana överväganden bör resursanvändningen hos såväl de brottsbekämpande myndigheterna som kontrollmyndigheterna beaktas.

När det gäller vilken metod som bäst kan avhålla från ett oönskat beteende gör utredningen följande bedömningar. Eftersom straff kan sägas vara en allvarlig konsekvens av en gärning, bör kriminaliseringar av överträdelser av handlingsregler i allmänhet kunna verka avhållande. Straffets preventiva funktion är dock sannolikt starkt sammankopplad med det personliga ansvaret. För överträdelser i

näringsverksamhet där åklagare i vissa fall endast för talan om företagsbot, vilket i huvudsak bör vara aktuellt i fråga om överträdelser av handlingsregler i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, men även beträffande vissa handlingsregler i den nationella lagstiftningen, bör inte straffhotet ha samma avhållande effekt.²³⁵

Utredningen uppfattar utifrån den statistik som redovisas i avsnitt 17.5 att överträdelser av handlingsregler i fiskelagstiftningen relativt sällan leder till straffrättsliga sanktioner. Det förhållandet kan enligt utredningen få konkurrenssnedvridande effekter mellan de näringsidkare som väljer att följa bestämmelserna och de som väljer att inte göra det. Sådana konkurrenssnedvridningar bör kunna motverkas genom att sanktionsavgifter används i högre utsträckning. Sanktionsavgifter bedöms vidare kunna vara ett styrmedel som i högre utsträckning än straff kan verka avhållande från det oönskade beteendet i dessa fall. Otillåtna förfaranden av lägre allvarlighetsgrad bör därför hanteras vid kontroll eller tillsyn. Det bör i sin tur innebära att de brottsbekämpande myndigheterna kan få större utrymme att hantera överträdelser av det allvarligare slaget.

Administrativa sanktioner bör kunna väljas även i de fall det krävs utredning eller bedömning för att konstatera en överträdelse

Såsom vi har redogjort för ovan är en grundläggande utgångspunkt vid val av sanktion att bestraffning är samhällets mest ingripande och allvarligaste sanktion och att kriminalisering därför bör tillgripas endast i sista hand eller för de mest förkastliga gärningarna.²³⁶ Vi har också beskrivit att regeringen år 2017 gjorde vissa uttalanden av val av sanktion inom fiskelagstiftningen. Av förarbetsuttalandena framgår bl.a. att administrativa sanktionsavgifter är ett alternativ till straff, men att ett system med sanktionsavgifter bara bör omfatta sådana överträdelser som typiskt sett är lätta att konstatera utan någon mer ingående utredning.²³⁷ Vid övervägandena av vilken sanktionsform som ska väljas för en överträdelse har man alltså beaktat annat än förkastligheten. I fiskelagstiftningen finns i dag kriminaliseringar som har tillkommit, inte för att straff har bedömts

²³⁵ Vi har redogjort för användningen av företagsbot i avsnitt 17.5.7 ovan.

²³⁶ Jämför uttalandena i doktrin som beskrivs i avsnitt 17.8.2 ovan. Asp m.fl. (2013) under rubriken 1.4.6, Rättsstatliga principer för kriminalisering.

²³⁷ Prop. 2016/17:183 s. 14.

befogat på grund av förkastligheten i gärningarna, utan med hänvisning till begränsningar i sanktionsavgiftssystemet.²³⁸ Enligt utredningens uppfattning bör administrativa sanktioner kunna väljas även i de fall det krävs utredning eller bedömning för att konstatera en överträdelse, om överträdelsen inte är av det allvarligare slaget. Utredningen noterar i sammanhanget att det ofta är de kontrollmyndigheter som upptäcker överträdelser som är specialister på lagstiftningen på området, och att särskilt regleringen i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ofta ses som komplex.

Utredningen kan vidare notera att Miljöstraffrättsutredningen, som gjort en översyn av sanktionssystemet inom miljöområdet, har bedömt att den omständigheten att det krävs utredning eller bedömning för att konstatera en överträdelse inom miljöområdet, i sig inte bör utgöra skäl för att endast straff kan väljas som sanktion.

Vid genomförandet av EU-rättsliga krav på sanktioner bör systematiken och avgränsningen av allvarliga överträdelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken beaktas vid valet av sanktion

Ett flertal av de förvaltningsrättsliga stödkriminaliseringarna har tillkommit för att genomföra krav på sanktioner i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Medlemsstaterna har sedan tidigare krav på sig att vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa kontroll, inspektion och verkställighet av den verksamhet som bedrivs inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken, inbegripet införande av effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner.²³⁹ Av de ändrade bestämmelserna i kontrollförordningen framgår att medlemsstaterna ska säkerställa att en fysisk eller juridisk person som har begått eller hålls ansvarig för överträdelser av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken blir föremål för effektiva, proportionella och avskräckande *administrativa sanktioner*. Medlemsstaterna får enligt regleringen också använda effektiva, proportionella och avskräckande *straffrättsliga sanktioner*. Vidare får de straffrättsliga sanktionerna också användas som ett alternativ till administrativa sanktioner. Den ändrade kontrollförordningen innehåller vidare

²³⁸ Regeringen har t.ex. uttalat att överträdelser av regler om vägning kan antas kräva ingående utredning och bevisning, vilket innebär att det inte är lämpligt att beivra dessa med sanktionsavgift, se prop. 2015/16:118 s. 20.

²³⁹ Artikel 36 i grundförordningen. Ytterligare bestämmelser finns i kontrollförordningen.

särskild reglering av allvarliga överträdelser, vilken vi har berört i avsnitt 7.3.6. Dessa omständigheter bör beaktas vid valet mellan straff och sanktionsavgift för överträdelser av förvaltningsrättsliga krav.

17.9.5 Utredningens bedömningar om de nuvarande straffbestämmelserna i fiskelagen

37 § fiskelagen – olovligt fiske

Bedömning: Gärningar enligt nuvarande 37 § fiskelagen bör vara straffbelagda i den moderniserade fiskelagen.

Bakgrunden till utredningens bedömning

Nuvarande 37 § fiskelagen innehåller följande reglering:

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet

1. utan lov fiskar i vatten där annan har enskild fiskerätt,
 2. utan någon myndighets tillstånd enligt denna lag fiskar där sådant tillstånd behövs, eller
 3. sätter ut eller placerar ett fiskeredskap eller en anordning i strid med vad som gäller om fiskådra eller placerar eller använder ett fiskeredskap eller en annan anordning i strid med vad som gäller i en sådan fredningszon som avses i 18 a §
- döms till böter eller fängelse i högst ett år, om inte annat följer av 41 §.

I ringa fall ska inte dömas till ansvar

Paragrafen, som rör frågor som regleras i den nationella lagstiftningen, har ändrats flera gånger sedan fiskelagen infördes.²⁴⁰

Av förarbetena till fiskelagen framgår att 37 § i stort motsvarar bestämmelser i 34 och 35 §§ 1950 års lag om rätt till fiske. Undantaget för ringa fall tillkom efter synpunkter från Lagrådet, bl.a. mot bakgrund av att överträdelser av fiskelagen faller under allmänt åtal och att det kan förekomma överträdelser med lågt straffvärde såsom mete eller tillfällig fångst av småfisk. Departementschefen anförde

²⁴⁰ Som vi nämnt tidigare skärptes vissa straffskalor i fiskelagen år 2003, då straffmaximum höjdes från sex månader till ett år. Ändringen tog sikte på överträdelser i yrkesmässig verksamhet och syftade till att få till stånd en straffskärpning för brott som även i fortsättningen kommer att bestraffas med böter, se prop. 2002/03:41 s. 21.

dock att det, för att utgöra ringa fall, bör vara fråga om handlanden som syftar till att fånga fisk utan värde för fiskerättshavaren och som inte heller på annat sätt inkräktar på något egentligt fiskevårdsintresse. Däremot bör ett fiske inte generellt undantas från straff bara därför att fisket sker med ett enkelt redskap eller resulterar i en tillfällig fångst.²⁴¹

Regleringen i 34 § 1950 års lag om rätt till fiske, var utformad på följande sätt: ”Bedriver någon utan lov fiske som hör under annans enskilda fiskerätt eller enligt denna lag må utövas endast efter tillstånd av myndighet, dömes för olovligt fiske till dagsböter. Är brottet med hänsyn till att fisket avsåg särskilt värdefull fisk eller idkades vanemässigt eller i större omfattning att anse som grovt, vare straffet dagsböter ej under tjugu, eller fängelse i högst sex månader.” Av doktrin från tiden vid lagens ikraftträdande framgår att den som innehar fiskerätt och upplåtit den till någon annan kan göra sig skyldig till olovligt fiske inom det vatten som fiskerätten upplåtits.²⁴²

Regleringen i 35 § 1950 års lag om rätt till fiske innehöll följande reglering: ”Den som bryter mot föreskrift, som meddelats av länsstyrelsen eller domstol med stöd av 16, 22 eller 24 §, eller anbringar fiskeredskap eller anordning i uppenbar strid med vad som gäller om fiskådra dömes till straff för olovligt fiske enligt vad i 34 § sägs.” Av doktrin från tiden för lagens ikraftträdande framgår att det ställts upp krav på att handlingen ska vara i *uppenbar* strid mot förbudet avseende fiskådra på grund av brottsbegreppets obestämdhet.²⁴³

Utredningen har i kapitel 10 lämnat förslag som rör bestämmelserna om fiskerätt, tillstånd för fiske med fast redskap och fiskådra i dagens lagstiftning. Av utredningens förslag framgår att även den moderniserade fiskelagen kommer att innehålla sådana bestämmelser.

Skälen till utredningens bedömning

Såsom vi har redogjort för ovan har ett av fiskelagens primära skyddsintressen bedömts vara skydd av egendom. Detta skyddsintresse kommer till uttryck i 37 § första stycket 1 fiskelagen. Denna bestämmelse har likheter med bestämmelserna om tillgreppsbrott i

²⁴¹ Prop. 1992/93:232 s. 74.

²⁴² Romberg & Thulin, s. 144 f.

²⁴³ Romberg & Thulin, s. 148 f.

8 kap. brottsbalken. För att avbryta ett olovligt fiske krävs ofta att utrustning tas i beslag. I fiskelagen finns särskilda bestämmelser om bl.a. fiskerättsägares och den som företräder honom eller hennes möjligheter att beslagta egendom, vilket vi har behandlat i avsnitt 16.4.2. Med hänsyn till den starka kopplingen till ett av fiskelagstiftningens primära skyddsintressen och till behovet av att kunna ta föremål i beslag är utredningen av uppfattningen att olovligt fiske i vatten där annan har fiskerätt även fortsättningsvis bör vara kriminaliserat.

När det kommer till regleringen i 37 § första stycket 3 fiskelagen om att det är förbjudet att sätta ut eller placera ett fiskeredskap eller en anordning i strid med vad som gäller om fiskådra kan utredningen konstatera att regleringen syftar till att skydda fiskens gång. Syftet med bestämmelsen får enligt utredningens uppfattning anses ha en direkt koppling till ett av lagens primära skyddsintresse som har bedömts vara bevarandet av de vattenlevande biologiska resurserna. Även beträffande överträdelser mot bestämmelserna om fiskådra bör det ofta krävas att utrustning eller anordningar tas i beslag i syfte att avbryta det brottsliga förfarandet. Mot bakgrund av dessa omständigheter bör det även fortsättningsvis vara straffbart att överträda förbudet om att sätta ut eller placera ett fiskeredskap eller en anordning i strid med vad som gäller om fiskådra.

När det gäller regleringen i 37 § första stycket 3 fiskelagen om att det är förbjudet att placera eller använda ett fiskeredskap eller en annan anordning i strid med vad som gäller i en sådan fredningszon som avses i 18 a § kan utredningen konstatera att denna reglering rör Torneälvens fiskeområde och gränsälvsöverenskommelsen med Finland, se vidare i kapitel 13. Med anledning av att regleringen har koppling till en internationell överenskommelse bör gärningen enligt utredningens uppfattning även fortsättningsvis vara straffbelagd.

När det gäller regleringen i 37 § första stycket punkten 2 kan utredningen inledningsvis konstatera att det finns krav på tillstånd för fiske med fasta redskap i fiskelagen. Tillståndskravet infördes i fiskelagstiftningen i slutet av 1800-talet, mot bakgrund av att allmänhetens fiske med fasta redskap ansågs kunna utgöra ett väsentligt intrång i strandägarnas rätt till fiske, se vidare i avsnitt 10.3.4. Vid införandet av tillståndsbestämmelserna får syftet anses ha varit skydd av egendom. Tillståndsregleringen bidrar dock även till beva-

randet av de vattenlevande biologiska resurserna.²⁴⁴ Med hänsyn till bestämmelsernas koppling till bevarandet av de vattenlevande biologiska resurserna, och eftersom det kan krävas att föremål tas i beslag för att ett fiske med fasta redskap utan tillstånd ska kunna avbrytas, gör utredningen bedömningen att gärningar enligt 37 § första stycket punkten 2 fiskelagen även fortsättningsvis bör vara straffbelagda.

Vi kommer att återkomma till utredningens förslag om hur straffbestämmelserna bör utformas i avsnitt 17.13 nedan.

37 a § fiskelagen – överträdelse av redskapsbegränsningen

Bedömning: Att vid fiske med stöd av frifiskerätt, utan att inneha fiskelicens eller personlig fiskelicens, använda fler redskap än vad som är tillåtet bör även fortsättningsvis vara straffbelagt.

Bakgrunden till utredningens bedömning

Den nuvarande 37 a § fiskelagen innehåller följande reglering:

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot redskapsbegränsningarna i 9 a § döms till böter eller fängelse i högst ett år.
I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Paragrafen infördes i fiskelagen år 2014 i samband med att redskapsbegränsningen fördes över från fiskeförordningen till fiskelagen, se vidare i avsnitt 10.4.3.

Utredningen har föreslagit att det ska göras ändringar i regleringen av vilka redskap som får användas vid fiske med stöd av frifiskerätt, se avsnitt 10.4.6. Utredningens förslag innebär dock att det även fortsättningsvis kommer att finnas begränsningar i fråga om redskapsanvändning för de som fiskar med stöd av frifiskerätt utan att inneha fiskelicens eller personlig fiskelicens.

²⁴⁴ Såsom vi har redogjort för i avsnitt 10.3.4, har länsstyrelserna, i de beslut om tillstånd till fasta redskap som utredningen har tagit del av, fäst avseende vid påverkan på de vattenlevande resurserna vid tillståndsprövningen.

Skälen till utredningens bedömning

Bestämmelserna om vilka redskap som får användas vid frifiske utan stöd av fiskelicens eller personlig fiskelicens, riktar sig mot privatpersoner. Mot bakgrund av förbudet att sälja fritidsfångad fisk som gäller vid fritidsfiske i havet och den begränsade redskapsanvändning som tillåts inom detta fiske, förutsätter utredningen att det är en ytterst liten andel av dessa privatpersoner som bedriver fiske inom ramen för näringsverksamhet.

Med anledning av att bestämmelserna riktar sig mot privatpersoner och redskapsanvändning bör kunna ha en direkt påverkan på de vattenlevande organismerna, som tillhör lagens primära skyddsintresse, bör fiske med fler redskap än vad som är tillåtet vid fiske med stöd av frifiskerätt utan att inneha fiskelicens eller personlig fiskelicens, även fortsättningsvis vara straffbelagt. Utredningen noterar att beslag även bör kunna förekomma i dessa ärenden. Vi kommer att återkomma till utredningens förslag om hur bestämmelsen bör utformas i avsnitt 17.13 nedan.

38 § fiskelagen – hindrande av kontroll

Bedömning: Gärningar enligt nuvarande 38 § fiskelagen bör även fortsättningsvis vara straffbelagda.

Bakgrunden till utredningens bedömning

Den nuvarande 38 § fiskelagen innehåller följande reglering:

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms befälhavare eller annan som med uppsåt försöker hindra sådan kontroll som avses i 33 § andra stycket, om inte gärningen är belagd med straff i brottsbalken. Detsamma skall gälla befälhavare som uppsåtligen bryter mot 33 § tredje stycket.

Enligt 38 § fiskelagen kan befälhavaren eller annan som med uppsåt försöker hindra utländsk myndighets kontroll enligt 33 § andra stycket fiskelagen dömas till böter eller fängelse högst sex månader. Befälhavare kan också dömas till ansvar om han eller hon med uppsåt underlåter att underlätta bordningen och kontrollens genom-

förande i övrigt.²⁴⁵ Paragrafen har inte ändrats sedan fiskelagens införande och motsvarar 35 b § 1950 års lag om rätt till fiske. Av förarbetena till fiskelagen framgår bl.a. följande. Regleringen i 35 b § 1950 års lag om rätt till fiske infördes år 1981 med anledning av att Sverige anslöt sig till konventionen om internationellt fiskesamarbete i Nordostatlanten (NEAFC). Myndigheter från konventionsparterna ges möjlighet att undersöka fiskeredskap, fångst och lastutrymmen samt ta del av de loggböcker och de handlingar av betydelse för fisket som förvaras ombord på ett fiskefartyg. Fartygets befälhavare ska underlätta bordning och i övrigt vara verksam för att underlätta kontrollens genomförande. Av fiskelagens förarbeten framgår vidare att regeringen ska ange de utländska myndigheter som ska få de angivna befogenheterna.²⁴⁶

Straffskalan ändrades inte i samband med att straffskärpningar gjordes i lagstiftningen år 2003 och i förarbetena uttalades att med hänsyn till möjligheterna att tillämpa brottsbalken vid brott som innebär hindrande av kontroll ombord, föreslås i det avseendet inte någon ändring i fiskelagen.²⁴⁷

Utredningen har i avsnitt 16.6 föreslagit att regleringen i 33 § fiskelagen i princip oförändrad ska föras över till den moderniserade fiskeförordningen.

Skälen till utredningens bedömning

Regleringen i 38 § fiskelagen har starka kopplingar till regleringen om brott mot allmän verksamhet i 17 kap. brottsbalken, som bl.a. innehåller bestämmelser om våld eller hot mot tjänsteman, förgripelse mot tjänsteman och våldsamt motstånd. Med hänsyn till dessa omständigheter bör gärningar enligt 38 § fiskelagen även fortsättningsvis vara straffbelagda. Utredningen kan i sammanhanget också notera att det av artikel 90.2 d i den ändrade kontrollförordningen framgår att försvårande av tjänstemans eller observatörs arbete när de utför sina uppgifter alltid ska betraktas som en allvarlig överträdelse.

Vi kommer att återkomma till utredningens förslag om hur bestämmelsen bör utformas i avsnitt 17.13 nedan.

²⁴⁵ Prop. 1992/93:232 s. 74.

²⁴⁶ Prop. 1992/93:232 s. 58.

²⁴⁷ Prop. 2002/03:41 s. 21.

38 a § fiskelagen – överträdelse av föreskrifter om vägning av fångst

Bedömning: Gärningar enligt nuvarande 38 a § fiskelagen bör även fortsättningsvis vara straffbelagda.

Bakgrunden till utredningens bedömning

Den nuvarande 38 a § fiskelagen innehåller följande reglering:

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 23 a § 1.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Av 23 a § 1 fiskelagen framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldigheter för befälhavaren på ett fiskefartyg, för den som har fiskelicens eller personlig fiskelicens eller för den som utan stöd av sådan licens fiskar för att sälja fångsten, i fråga om vägning av fångst. Bestämmelsen kompletteras av regleringen i 5 kap. 7 a § första stycket 1 fiskeförordningen enligt vilken Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om skyldigheter för befälhavaren på ett fiskefartyg, för den som har fiskelicens eller personlig fiskelicens, för den som utan stöd av sådan licens fiskar för att sälja fångsten, eller för vattenbruksföretag med odlingsverksamhet i havet, i fråga om vägning av fångst.

Havs- och vattenmyndigheten har utfärdat föreskrifter om vägning, sådana finns i 12 kap. Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område. Myndigheten har i inledningen av föreskrifterna redogjort för vilka bemyndiganden i fiskeförordningen som myndighetsföreskrifterna är utfärdade med stöd av. Här kan utredningen notera att 5 kap. 7 a § fiskeförordningen inte räknas upp. Vid kontakt med Havs- och vattenmyndigheten framkommer att föreskrifterna om vägning inte har ändrats sedan bemyndigandena i 23 a § fiskelagen och 5 kap. 7 a § fiskeförordningen infördes år 2017. Enligt myndigheten har de aktuella bestämmelserna meddelats med stöd av 5 kap. 1 och 7 §§ fiskeförordningen.

I förarbetena till ändringen i fiskelagen år 2017 diskuterades det om överträdelser av vägningsbestämmelserna borde omfattas av straffrättsliga bestämmelser eller sanktionsavgiftssystemet. Av förarbetena i denna del framgår bl.a. följande. Havs- och vattenmyndigheten var av uppfattningen att överträdelser av föreskrifter om vägning skulle omfattas av sanktionsavgiftssystemet i stället för att kriminaliseras, eftersom myndigheten bedömde att överträdelser av föreskrifter om vägning var lätta att konstatera och följde standardiserade metoder. Regeringen hänvisade till att man beträffande andra aktörer än yrkesfiskare bedömt att överträdelser av regler om vägning kan antas kräva ingående utredning och bevisning, vilket innebär att det inte är lämpligt att beivra dessa med sanktionsavgift och att samma bedömning bör gälla för överträdelser av regler om vägning som faller inom fiskelagens tillämpningsområde. Mot den bakgrunden och med beaktande av att överträdelser av bestämmelser om vägning i förlängningen kan hota fiskbestånden, ansåg regeringen, till skillnad från Havs- och vattenmyndigheten, att det fanns skäl att straffbelägga överträdelser av vägningsbestämmelserna i fiskelagen.²⁴⁸

Utredningen har i avsnitt 15.2.1 föreslagit att den moderniserade fiskelagen och fiskeförordningen ska innehålla bestämmelser som motsvarar bemyndigandena i nuvarande 23 a § 1 fiskelagen och 5 kap. 7 a § första stycket 1 fiskeförordningen.

Skälen till utredningens bedömning

Utredningen är av uppfattningen att överträdelser av bestämmelserna om vägning kan ha påverkan på bevarandet av de vattenlevande biologiska resurserna, som är ett av lagstiftningens primära skyddsintressen. Eftersom uppgifter från vägningen ligger till grund för kvotavräkningen kan felaktiga vägningar i vissa fall få långtgående konsekvenser för förvaltningen och i förlängningen bestånden. Utredningen kan dock inte se att kopplingen är så stark att detta ensamt motiverar att överträdelser av bestämmelserna ska vara straffbelagda. Överträdelser av bestämmelserna om vägning bör bl.a. kunna avse att vägning inte har skett av hela eller delar av fångsten trots att något undantag från huvudregeln inte är tillämpligt. De

²⁴⁸ Prop. 2016/17:183 s. 15 f.

bör även kunna avse att det vid vägning använts ett vägningssystem som inte uppfyller de föreskrivna kraven eller att vägning inte genomförts inom gällande tidsram. Enligt utredningens uppfattning bör överträdelser av vägningsbestämmelserna till viss del kunna jämföras med överträdelser av bestämmelser om rapportering i loggbok och journal, som omfattas av sanktionsavgiftssystemet. Utredningen kan vidare konstatera att bestämmelserna om vägning riktar sig mot yrkesfisket där straffhotet inte bör anses ha samma avhållande effekt som när överträdelser begås utanför näringsverksamhet. Vid överträdelser av vägningsbestämmelserna kan det dock vara aktuellt att använda tvångsmedel, varför utredningen har kommit till slutsatsen att överträdelser av bestämmelserna om vägning för närvarande borde omfattas av straffbestämmelser.

Utredningen noterar i sammanhanget att bestämmelserna om vägning i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken har ändrats genom den ändrade kontrollförordningen, se vidare i kapitel 15.

Utredningen vill i sammanhanget även lyfta att utredningen i avsnitt 17.10.11 föreslår att Havs- och vattenmyndigheten ska ges i uppdrag att se över om ytterligare överträdelser kan omfattas av sanktionsavgiftssystemet.

39 § fiskelagen – överträdelser av de allmänna hänsynsreglerna vid fiske

Bedömning: Överträdelser enligt nuvarande 39 § fiskelagen ska inte omfattas av straffansvar i den moderniserade fiskelagstiftningen.

Bakgrunden till utredningens bedömning

Den nuvarande 39 § fiskelagen innehåller följande reglering:

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot 25 § andra–fjärde styckena eller 26 §.

I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

25 § fiskelagen innehåller följande reglering:

Den som fiskar skall visa hänsyn till andra som vistas i området. Fiske skall bedrivas så att andra fiskande inte onödigtvis hindras.

Om flera fiskande vill fiska i samma vatten och det inte kan ske samtidigt, skall de få fiska i den ordning de kommit till platsen.

Det egna fiskeredskapet skall användas så att det inte snärjs ihop med eller skadar andras redskap.

Efter avslutat fiske får inte någonting lämnas kvar som kan hindra andra fiskande.

Första–fjärde styckena skall även tillämpas vid svenskt havsfiske utanför Sveriges ekonomiska zon i internationellt vatten och i andra vatten där fisket bedrivs med stöd av internationella överenskommelser.

26 § fiskelagen innehåller följande reglering:

I vatten där varje svensk medborgare har rätt att fiska får fiske inte utan lov bedrivas närmare än 100 meter från ett fast redskap eller en vattenbruksanläggning, om redskapet eller anläggningen har märkts ut på föreskrivet sätt.

De allmänna hänsynsreglerna i 25 och 26 §§ fiskelagen har i princip varit oförändrade sedan fiskelagens ikraftträdande. De ersatte mer detaljerade bestämmelser om fiskets bedrivande som fanns i 33 a–33 e §§ i 1950 års lag om rätt till fiske. Utredningen känner inte till att någon har lagförts för brott mot 39 § fiskelagen. Utredningen har i avsnitt 10.6.1 föreslagit att bestämmelserna i 25 § fiskelagen i princip ska föras över oförändrade till den moderniserade fiskelagen. När det gäller regleringen i 26 § har utredningen föreslagit att endast regleringen om fiske nära fasta redskap ska föras över, se vidare i avsnitt 10.6.2.

Skälen till utredningens bedömning

Enligt utredningens uppfattning har de gärningar som är straffbelagda genom regleringen i 39 § fiskelagen inget omedelbart samband med bevarandet av de vattenlevande biologiska resurserna, som är ett av lagstiftningens primära skyddsintressen. Utredningen bedömer dock att regleringen har ett visst samband med skydd av egendom, som har bedömts vara ett annat av lagstiftningens primära skyddsintressen. Enligt utredningens uppfattning är sambandet dock inte så starkt till intresset av att skydda egendom att det moti-

verar att gärningarna ska vara kriminaliserade.²⁴⁹ Utredningen har inte kännedom om att någon har dömts till ansvar enligt 39 § fiskelagen. Med anledning av att det finns andra mer allmänt hållna bestämmelser om skydd av egendom i 12 kap. brottsbalken som också kan aktualiseras vid gärningar som omfattas av 39 § fiskelagen, och då vissa överträdelser även bör kunna hanteras civilrättsligt, är utredningen av uppfattningen att straffansvaret ska upphöra att gälla för gärningar enligt 39 § fiskelagen. Utredningen noterar i denna del att den fiskande bör ha ett egenintresse av att det egna fiskeredskapet inte snärjs ihop med eller skadar andras redskap och att det i brottsbalken finns bestämmelser om skadegörelse och ringa skadegörelse som kan aktualiseras vid sådana händelser.²⁵⁰ Antalet fasta redskap har vidare minskat över tid. När det gäller skrivningen om att inget får lämnas kvar som kan hindra andra fiskande efter ett avslutat fiske, konstaterar utredningen att det kan vara straffbart att skräpa ned.²⁵¹ Om någon vid fiske skadar annans egendom, t.ex. annans fiskeredskap bör det kunna hanteras civilrättsligt genom allmänna bestämmelser om skadestånd. För dessa överträdelser bör det även vara möjligt att meddela förelägganden och förbud som kan kombineras med vite.

Vi kommer att i kapitel 20 att gå in på vilka konsekvenser detta kan få för Kustbevakningen i myndighetens brottsbekämpande verksamhet.

39 a § fiskelagen – överträdelser av landningsskyldigheten

Bedömning: Gärningar enligt 39 a § fiskelagen bör även fortsättningsvis vara straffbelagda.

²⁴⁹ Såsom vi nämnt tidigare är bestraffning samhällets mest ingripande och förnedrande sanktion som bör tillgripas i sista hand eller för de mest förkastliga gärningarna.

²⁵⁰ 12 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken.

²⁵¹ Av 29 kap. 7 § miljöbalken framgår att den som med uppsåt eller av oaktsamhet skräpar ned utomhus på en plats som allmänheten har tillträde eller insyn till döms för nedskräpning till böter eller fängelse i högst ett år. Av 29 kap. 7 a § brottsbalken framgår vidare att den som begår en gärning som avses i 7 § döms för nedskräpningsförseelse till penningböter, om nedskräpningen är att anse som mindre allvarlig.

Bakgrunden till utredningens bedömning

Den nuvarande 39 a § fiskelagen innehåller följande reglering:

Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot den skyldighet att ta ombord och föra i land fisk som fångats som föreskrivs i artikel 15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Av förarbetena till lagbestämmelsen framgår bl.a. följande. Överträdelser av landningsskyldigheten, genom att mer fisk fångas än vad som redovisas och avräknas på den tilldelade kvoten, kan leda till stor skada på de fiskbestånd som berörs. För att förhindra att fisk kastas ut i strid mot bestämmelserna om landningsskyldighet bör en överträdelse följas av en sanktion. Utkast sker ute till havs och överträdelser av förbud mot utkast är svåra att komma till rätta med. Det krävs ofta omfattande utredning och bevisning. Det är därför inte lämpligt att beivra sådana överträdelser med en sanktionsavgift. Det är dessutom överträdelser som direkt påverkar beståndens storlek och överlevnadsförmåga. Det bör således straffbeläggas att bryta mot EU-bestämmelser om skyldighet att ta ombord och föra i land fisk som har fångats. En sådan straffbestämmelse hör samman med övriga bestämmelser om straff för överträdelser av bestämmelser i EU:s gemensamma fiskeripolitik.²⁵²

Skälen till utredningens bedömning

Enligt utredningens uppfattning har de gärningar som är straffbelagda genom regleringen i 39 a § fiskelagen ett omedelbart samband med bevarandet av de vattenlevande biologiska resurserna, som är ett av lagstiftningens primära skyddsintressen. Utredningen delar regeringens bedömning att det kan krävas omfattande utredning och bevisning avseende sådana överträdelser. Det bör också vara aktuellt att använda tvångsmedel vid misstanke om att landningsskyldigheten har överträtts. Enligt utredningens uppfattning bör överträdelser av landningsskyldigheten även fortsättningsvis vara straffbelagda.

²⁵² Prop. 2013/14:184 s. 71. År 2017 ändrades paragrafen genom att en s.k. dynamisk hänvisning till artikel 15 i grundförordningen infördes, se prop. 2016/17:183 s. 2, se även avsnitt 8.4.2 avseende olika typer av hänvisningar.

Utredningen noterar i sammanhanget att överträdelser av landningsskyldigheten i vissa fall ska ses som en allvarlig överträdelse enligt regleringen i artikel 90.3 e i den ändrade kontrollförordningen.²⁵³

Vi kommer att återkomma till utredningens förslag om hur bestämmelsen bör utformas i avsnitt 17.13 nedan.

40 § fiskelagen – otillåtet fiske

Bedömning: Gärningar enligt nuvarande 40 § första stycket fiskelagen, som avser överträdelser av bestämmelserna meddelade av fiskevårds- eller naturvårdsskäl eller för fiskets bedrivande (19 och 20 §§), överträdelser av bestämmelserna om tillstånd (21 §) samt avseende märkning och utmärkning av fiskeredskap (23 §) bör även fortsättningsvis vara straffbelagda.

Gärningar enligt nuvarande 40 § första stycket fiskelagen, som avser överträdelser av bestämmelserna om uppgiftsskyldighet meddelade med stöd av 22 § bör vara sådana som i mindre allvarliga fall lämpar sig för sanktionsavgift (och andra administrativa sanktioner). Allvarligare överträdelser av dessa bestämmelser, kan ses som ett otillåtet fiske som även fortsättningsvis bör vara straffbelagda.

Gärningar enligt 40 § andra stycket fiskelagen bör även fortsättningsvis vara straffbelagda.

Bakgrunden till utredningens bedömning

Den nuvarande 40 § fiskelagen innehåller följande reglering:

Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter som meddelats med stöd av 19, 20, 21, 22 eller 23 § döms till böter eller fängelse i högst ett år, om inte annat följer av 41 §.

Till samma straff döms den som med uppsåt eller av grov oaktsamhet bryter mot EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken genom otillåtet fiske eller genom att behålla fisk ombord, bearbeta fisk ombord, förvara fisk i sump eller omlasta, föra i land, föra in i landet eller saluhålla fångst i strid mot bestämmelserna eller genom att bryta

²⁵³ Ytterligare kriterier som ska beaktas vid bedömningen om överträdelsen är att anse som en allvarlig överträdelse framgår av bilaga IV till kontrollförordningen, här kan nämnas att fångstens värde är en av de omständigheter som ska beaktas.

mot bestämmelser om förvaring av fiskeredskap ombord eller om anmälnings- eller uppgiftsskyldighet. Vad nu sagts gäller bara om inte annat följer av 41 §.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar enligt första eller andra stycket.

Den som gör sig skyldig till försök eller förberedelse till brott som avses i första stycket döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Regleringen i första stycket

Genom regleringen i 40 § straffbeläggs överträdelser av handlingsregler som finns i andra författningar, framför allt i myndighetsföreskrifter och EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. För att förstå vilka gärningar som är straffbelagda genom regleringen i 40 § första stycket fiskelagen behöver man förstå vilka föreskrifter som är meddelade med stöd av de olika paragraferna som räknas upp. Utredningen kan konstatera att fiskeförordningen, till skillnad från vissa andra förordningar, inte innehåller bestämmelser som tydliggör med stöd av vilka bemyndiganden förordningens bestämmelser är meddelade. Förordningens bestämmelser behöver därför tolkas mot bakgrund av bemyndiganden i de lagar som förordningen kompletterar, dvs fiskelagen, GFP-lagen och lagen om fiskevårdsområden.²⁵⁴ I vissa av förordningens bestämmelser bemyndigas Havs- och vattenmyndigheten att meddela föreskrifter. Utredningen kan notera att det inte heller av Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter framgår med stöd av vilket bemyndigande olika bestämmelser i föreskrifterna är meddelade. Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter innehåller endast en allmän upplysning om vilka bemyndiganden som använts vid utfärdandet av föreskrifterna. Bestämmelserna i myndighetsföreskrifterna behöver därför tolkas mot bakgrund av bemyndigandena i förordningen.

Vi har i avsnitt 14.2.2 och 14.2.3 redogjort för föreskrifter som är meddelade med stöd av 19 och 20 §§ fiskelagen och har i avsnittet föreslagit att dessa i huvudsak ska föras över till den moderniserade fiskelagen. För övriga bestämmelser som räknas upp i 40 § första stycket fiskelagen kan följande nämnas.

²⁵⁴ Här kan noteras att fiskeförordningen även kompletterar GFP-lagen och lagen om fiskevårdsområden.

Föreskrifter meddelade med stöd av 21 § fiskelagen

Av 21 § fiskelagen framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om särskilt tillstånd för fiske av en viss art, inom ett visst område, med ett visst fiskefartyg eller med användning av vissa redskap eller fiskemetoder.

Utredningen har i avsnitt 11.5 föreslagit att regleringen i 21 § fiskelagen inte ska föras över till den moderniserade fiskelagen på grund av de ändrade kontrollbestämmelserna. I stället är utredningen av uppfattningen att den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter som kompletterar bestämmelserna om tillstånd i artikel 7 och 7a i den ändrade kontrollförordningen.

Regleringen i 21 § fiskelagen kompletteras av bestämmelsen i 2 kap. 7 § tredje stycket fiskeförordningen, av vilken det framgår att Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om tillstånd för fiske av en viss art, inom ett visst område, med ett visst fiskefartyg, eller med användning av vissa redskap eller fiskemetoder. Utredningen har i avsnitt 11.5 vidare föreslagit att den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att Havs- och vattenmyndigheten får meddela sådana föreskrifter som avses i det föregående stycket.

Bestämmelser om tillstånd för fiske finns i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2014:19) om licens och yrkesmässigt fiske i havet.

Föreskrifter meddelade med stöd av 22 § fiskelagen

Av 22 § första stycket fiskelagen framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för befälhavaren på ett fiskefartyg, för den som har fiskelicens eller personlig fiskelicens eller för den som utan stöd av sådan licens fiskar för att sälja fångsten, att lämna uppgifter om

1. fiskefartyg, fiskeredskap, fiskemetod, fångst, tid och plats för fångsten, omlastning, landning, försäljning, och

2. andra förhållanden som rör fisket och som är av betydelse för tillämpningen av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Av 22 § andra stycket framgår vidare att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att ett fiskefartyg ska ha utrustning som automatiskt via satellit överför information om fartyget.

Utredningen uppfattar att regleringen i 22 § andra stycket fiskelagen kompletteras av bestämmelserna i 5 kap. 1 § första och andra styckena fiskeförordningen. Av dessa framgår att befälhavaren på ett fiskefartyg, den som innehar fiskelicens eller personlig fiskelicens enligt 30 § fiskelagen och den som, utan stöd av sådan licens, fiskar för att sälja fångsten i sådan omfattning och med sådan varaktighet att det är att anse som näringsverksamhet, är skyldig att lämna de uppgifter om fisket som krävs enligt föreskrifter som Havs- och vattenmyndigheten meddelat med stöd av paragrafen. Av 5 kap. 1 § andra stycket framgår vidare att Havs- och vattenmyndigheten i fråga om sådant fiske som beskrivits ovan får meddela föreskrifter om

1. skyldighet att lämna uppgifter om
 - a) fiskefartyg, fiskeredskap, fiskemetod, fångst, tid och plats för fångsten, omlastning, landning, försäljning, och
 - b) andra förhållanden som gäller fisket och som är av betydelse för tillämpningen av EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, och
2. att fiskefartyg ska ha utrustning som automatiskt via satellit överför information om fartyget.

Utredningen har i kapitel 11 föreslagit att regleringen i 22 § fiskelagen respektive 5 kap. 1 § första och andra styckena fiskeförordningen i huvudsak ska föras över till den moderniserade fiskelagstiftningen. Det föreslagna bemyndigandet att meddela föreskrifter om positionsövervakning avser, till skillnad från det nuvarande bemyndigandet i 5 kap. 1 § andra stycket fiskeförordningen, uttryckligen föreskrifter som kompletterar de relevanta EU-bestämmelserna.

Utredningen kan konstatera att det finns bestämmelser om uppgiftsskyldighet i Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område i fråga om första-handsmottagare och vägning. Bestämmelser finns vidare i Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:37) om fiske i sötvattensområdena, bl.a. i fråga om rapportering i sötvattensjournal. Bestämmelser om uppgiftsskyldighet finns även i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2018:11) om befälhavares skyldigheter att rapportera och anmäla yrkesmässigt fiske i havet. Här kan bl.a. nämnas att det i 1 kap. 5 § HVMFS 2018:11 framgår att den som fiskar yrkesmässigt i havet är skyldig att registrera och rapportera sina fiskeinsatser i en fiskeloggbok eller kustfiskejournal på det sätt som Havs- och vattenmyndigheten bestämmer i föreskrifterna. I föreskrifterna finns bestämmelser om bl.a. vilka uppgifter som ska rapporteras och när rapportering ska vara gjord.

Föreskrifter meddelade med stöd av 23 § fiskelagen

Av 23 § fiskelagen framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur fiskeredskap och vattenbruksanläggningar ska märkas ut samt hur fiskeredskap och fiskesump ska märkas med innehavarens namn eller något annat igenkänningstecken.

Utredningen har i avsnitt 10.6.5 föreslagit att bestämmelsen ska föras över till den moderniserade fiskelagen utan att några ändringar görs i sak.

Regleringen kompletteras av 2 kap. 14 § fiskeförordningen, enligt vilken märkning av redskap som används vid fiske och märkning av fiskesump ska utföras så att det framgår av märkningen vem som använder redskapet eller sumpen, om användaren av redskapet är yrkesfiskare eller fritidsfiskare och om användaren fiskar med enskild fiskerätt. Av paragrafen framgår vidare att Havs- och vattenmyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om sådan märkning. Av 2 kap. 15 § fiskeförordningen framgår att Havs- och vattenmyndigheten också får meddela föreskrifter om utmärkning av fiskeredskap.²⁵⁵ Utredningen har i avsnitt 11.10 föreslagit att den

²⁵⁵ Av 2 kap. 15 § fiskeförordningen framgår även att innan Havs- och vattenmyndigheten meddelar sådana föreskrifter ska den höra Jordbruksverket och Sjöfartsverket.

moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att märkning av redskap som används vid fiske och märkning av fisksump, vid yrkesmässigt fiske som inte omfattas av bestämmelser om märkning enligt artikel 8 i den ändrade kontrollförordningen och kommissionens tillhörande genomförandeakter, ska utföras så att det framgår av märkningen vem som använder redskapet eller sumpen, att användaren av redskapet är yrkesfiskare och om användaren fiskar med stöd av fiskerätt.

Av 2 kap. 15 a § fiskeförordningen framgår att Jordbruksverket får meddela föreskrifter om utmärkning av vattenbruksanläggningar.²⁵⁶ Utredningen har i delbetänkandet *Förenklade förutsättning för ett hållbart vattenbruk* föreslagit att 2 kap. 15 a § fiskeförordningen ska upphävas.

Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 1994:14) om märkning och utmärkning av fiskeredskap har utfärdats med stöd av 14 och 15 §§ fiskeförordningen. I dessa föreskrifter finns kompletterande bestämmelser om hur fiskeredskap ska märkas och utmärkas.

Utredningen kan konstatera att det även finns vissa bestämmelser om märkning i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken samt nationella bestämmelser om märkning i förordningen (1975:929) med vissa bestämmelser om fartygs identifiering.²⁵⁷

Regleringen i andra stycket

Begreppet *otillåtet fiske*, som används i 40 § andra stycket fiskelagen, är inte närmare definierat i fiskelagen. Av förarbetena framgår att med begreppet avses otillåten användning av fiskefartyg, fiskeredskap, eller fiskemetod eller att det sätt på vilket fartyget, metoden eller redskapet används är otillåtet. Det kan avse att ett redskap inte är märkt eller utmärkt på rätt sätt. Begreppet otillåtet fiske omfattar även att fisket skett på en otillåten plats eller vid en otillåten tidpunkt eller att det i övrigt innefattar otillåten fångst av helt eller delvis fredade bestånd.²⁵⁸ Regeringen har tidigare uttalat

²⁵⁶ Av 2 kap. 15 a § fiskeförordningen framgår även att innan Havs- och vattenmyndigheten meddelar sådana föreskrifter ska det höra Havs- och vattenmyndigheten och Sjöfartsverket.

²⁵⁷ Bestämmelser om märkning och identifiering av unionsfiskefartyg och fiskeredskap finns i kap. III i genomförandeförordningen. Bestämmelser om märkning av fritidsfiskeredskap finns även artikel 55 i den ändrade kontrollförordningen.

²⁵⁸ Prop. 1994/95:75 s. 57 och prop. 2007/08:107 s. 20.

att otillåtet fiske är exempel på brott som till sin art är de allvarligaste överträdelser som kan förekomma på fiskeområdet.²⁵⁹

I samband med att bestämmelser om sanktionsavgifter infördes i fiskelagen år 2008 gjorde regeringen uttalanden om valet av sanktion för överträdelser som var att anse som otillåtet fiske. Regeringen uttalande i huvudsak följande. Brott mot fiskelagstiftningen som rymms under begreppet otillåtet fiske bör även i fortsättningen leda till straffrättsliga påföljder. Normalt sett krävs viss utredning och möjlighet att lägga fram skriftlig och muntlig bevisning. Överträdelser i gruppen otillåtet fiske kan vara av mycket skiftande svårhetsgrad. De sanktioner som påförs måste också kunna spegla denna skiftande svårhetsgrad. För att det ska vara möjligt krävs en straffskala och ett utrymme för bedömning vid påförande av sanktion. Såväl behovet av utredning som behovet av bevisvärdering och bedömning vid påförande av sanktion talar således, enligt regeringens bedömning, för att prövningen av dessa överträdelser bör ske i allmän domstol som första instans. Ytterligare ett skäl för att även i fortsättningen hantera överträdelser i form av otillåtet fiske i straffrättslig ordning är att det i ärenden och mål om otillåtet fiske finns behov av att kunna företa beslag och besluta om förverkande, bl.a. av fisk och redskap. Husrannsakan och frihetsberövanden förekommer mycket sparsamt i ärenden om fiskebrott, men i den mån dessa tvångsmedel används sker det i ärenden om otillåtet fiske. Om överträdelser i form av otillåtet fiske överförs till ett administrativt sanktionssystem bortfaller möjligheten att använda sig av tvångsmedel.²⁶⁰

Utredningen kan konstatera att flera av de allvarliga överträdelserna i den ändrade kontrollförfordningen, är att bedöma som otillåtet fiske. Här kan nämnas artikel 90.2 a som avser fiske utan giltig licens eller giltigt tillstånd som utfärdats av flaggstaten eller den berörda kuststaten.

Skälen till utredningens bedömning

När det gäller regleringen i 40 § första stycket fiskelagen gör utredningen följande bedömning.

²⁵⁹ Prop. 2007/08:107 s. 20.

²⁶⁰ Prop. 2007/08:107 s. 20.

Överträdelser av bestämmelser som meddelats med stöd av 19 och 20 §§

När det gäller gärningar som avser överträdelser av bestämmelser som har meddelats med stöd av 19 § första och andra styckena och 20 §, gör utredningen bedömningen att dessa, i den mån bestämmelserna innehåller tydliga handlingsregler för enskilda, har ett omedelbart samband med bevarandet av de vattenlevande biologiska resurserna. Vid överträdelser av dessa bestämmelser bör det även kunna vara aktuellt att beslagta föremål, såsom fiskeredskap och organismer, varför utredningen gör bedömningen att dessa gärningar även fortsättningsvis bör vara straffbelagda.

För de föreskrifter som utfärdats med stöd av 19 § tredje–femte styckena som är kopplade till Torneälvens fiskeområde och den fiskestadga som fogats till Gränsälvsöverenskommelsen mellan Sverige och Finland, gör utredningen bedömningen att gärningarna även fortsättningsvis borde vara straffbelagda eftersom de är kopplade till en internationell överenskommelse och eftersom utredningen i övrigt inte ändrar i bestämmelserna som är kopplade till överenskommelsen, se kapitel 13.

Enligt utredningens uppfattning bör straffbestämmelserna skrivas på ett tydligare sätt i dessa delar. Vi kommer att i avsnitt 17.13 gå in utredningens förslag till utformning av straffbestämmelserna.

Överträdelser av bestämmelser som meddelats med stöd av 21 §

Genom tillståndsregleringen är det möjligt att styra uttaget av vattenlevande organismer inom det yrkesmässiga fisket. Utredningen är av uppfattningen att överträdelser av bestämmelserna som har meddelats med stöd av 21 § fiskelagen i allvarligare fall kan ha påverkan på bevarandet av de vattenlevande biologiska resurserna, som är ett av lagstiftningens primära skyddsintressen. Överträdelser av dessa bestämmelser bör kunna upptäckas vid både administrativa kontroller och vid operativa kontroller. För dessa överträdelser bör det kunna bli aktuellt att företa beslag och besluta om förverkande, bl.a. av fångst och redskap. Utredningen är av uppfattningen att dessa överträdelser även fortsättningsvis bör vara straffsanktionerade.

Enligt utredningens uppfattning bör straffbestämmelserna skrivas på ett tydligare sätt även i dessa delar. Vi kommer att i avsnitt 17.13 gå in utredningens förslag till utformning av straffbestämmelserna.

Överträdelser av bestämmelser som meddelats med stöd av 22 §

Såsom framgår ovan har många bestämmelser om uppgiftsskyldighet meddelats med stöd av bemyndigandena i 22 § fiskelagen. Bestämmelserna om anmälningsskyldighet och rapporteringsskyldighet möjliggör kontroll av fisket, och kan sägas ha förvaltningsrättslig karaktär. Överträdelser av bestämmelserna försvårar myndigheternas arbete, bl.a. med att tillse att kvoter inte överskrids, men även förvaltningen i stort. Överträdelser av bestämmelserna bedöms dock inte ha sådan direkt koppling till något av lagens primära skyddsintressen att straffsanktionering bedöms nödvändig, se ovan angående bedömningen om vägning. Vidare konstaterar utredningen att bestämmelserna om uppgiftsskyldighet riktar sig mot yrkesfisket, inom vilket straffhotet inte bedömts ha samma avhållande effekt.

Brister i rapporteringen kan dels upptäckas vid administrativ kontroll av inrapporterade uppgifter, dels vid operativ kontroll, bl.a. av Kustbevakningen vid kontroll till sjöss och vid Havs- och vattenmyndighetens landningskontroll. Överträdelser kan även upptäckas vid tillsyn och kontroll som bedrivs av länsstyrelsen och sjöpolisen. Ett flertal överträdelser av bestämmelserna om anmälningsskyldighet och rapporteringsskyldighet omfattas i dag av sanktionsavgiftssystemet.

Enligt utredningens uppfattning bör överträdelser av bestämmelserna som rör uppgiftsskyldighet vara sådana som i mindre allvarliga fall lämpar sig för sanktionsavgift (och andra administrativa sanktioner). Allvarligare överträdelser av dessa bestämmelser, kan ses som ett otillåtet fiske som även fortsättningsvis bör vara straffbelagda.

Vi kommer i avsnitt 17.11 att gå in på frågor om förhållandet mellan straff- respektive sanktionsavgiftssystemet. Enligt utredningens uppfattning bör straffbestämmelserna skrivas på ett tydligare sätt även i dessa delar. Vi kommer att i avsnitt 17.13 gå in utredningens förslag till utformning av straffbestämmelserna.

Överträdelser av bestämmelser som meddelats med stöd av 23 §

När det gäller de gärningar som avser överträdelser av bestämmelserna i föreskrifter som meddelats med stöd av 23 § fiskelagen kan utredningen, utifrån de uppgifter som redovisas i avsnitt 17.5 konstatera att många av de brott som anmäls avser överträdelser av bestämmelserna om märkning och utmärkning av fiskeredskap. Genom märkningen och utmärkning²⁶¹ är det möjligt att kontrollera att begränsningar i redskapsanvändningen inte överskrids. Genom denna koppling är utredningen av uppfattningen att gärningarna har ett omedelbart samband med bevarandet av de vattenlevande biologiska resurserna, som är ett av lagstiftningens primära skyddsintressen. Gärningarna bör därför även fortsättningsvis vara straffbelagda.

Vi kommer att i avsnitt 17.13 gå in utredningens förslag till utformning av straffbestämmelserna.

42 § fiskelagen – otillåten utplantering, flyttning eller odling

Bedömning: Gärningar enligt nuvarande 42 § fiskelagen som innebär att någon med uppsåt eller av oaktsamhet sätter ut fisk eller flyttar fisk utan tillstånd bör även fortsättningsvis vara straffbelagda.

Bakgrunden till utredningens bedömning

Den nuvarande 42 § fiskelagen innehåller följande reglering:

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet planterar ut fisk, flyttar fisk eller odlar fisk utan tillstånd eller i strid med annan föreskrift enligt 28 §.

I ringa fall skall inte dömas till ansvar.

Regeringen har i prop. 2024/25:136 föreslagit att bemyndigandet i 28 § fiskelagen att meddela föreskrifter om krav på tillstånd och villkor i övrigt för att odla fisk, vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräftdjur tas bort. Som en följd av detta föreslås även att det inte längre ska vara straffbart enligt fiskelagen att odla sådana

²⁶¹ Utmärkning är viktigt även ur ett sjösäkerhetsperspektiv.

arter utan tillstånd. Regleringen i 42 § fiskelagen, som inte har ändrats sedan fiskelagen infördes, har ingen motsvarighet i den äldre lagstiftningen. Av förarbetena till fiskelagen framgår att ringa fall omfattar situationer när tillstånd skulle ha meddelats om ansökan gjorts eller att risken för skadeverkningar varit små. Mängden fisk har enligt förarbetena däremot inte avgörande betydelse för bedömningen av om gärningen är ringa.²⁶²

Av 28 § fiskelagen framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om bl.a. krav på särskilt tillstånd och om villkor i övrigt för att fisk ska få sättas ut eller flyttas.

Av 2 kap. 16 § fiskeförordningen framgår bl.a. att det krävs tillstånd av länsstyrelsen för att sätta ut fisk eller flytta fisk från ett vattenområde till ett annat. Av 2 kap. 18 a § fiskeförordningen framgår vidare att Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om utsättning av fisk och om annan flyttning av fisk än sådan som sker mellan fiskodlingar. Utredningen har i avsnitt 14.5 föreslagit att bestämmelserna om utsättning och flyttning, med beaktande av utredningens tidigare förslag om ändringar, i princip oförändrade ska föras över till den moderniserade fiskelagen. Även regleringen om möjlighet till undantag från bestämmelserna om utsättning och flyttning ska föras över. Regleringen ska dock anpassas till bestämmelserna i EU:s förordningar.

Ytterligare bestämmelser finns i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter (HVMFS 2021:7) om att sätta ut eller flytta fisk i naturen. I dessa föreskrifter regleras bl.a. förutsättningar för tillstånd.

Skälen till utredningens bedömning

Utsättningar och flyttningar av vattenlevande organismer kan i vissa fall ha stor påverkan på de omgivande ekosystemen. Mot bakgrund av uttalandena i förarbetena om ringa fall, som vi har redogjort för ovan, gör utredningen bedömningen att de gärningar som är straffbelagda genom regleringen i 42 § fiskelagen har ett omedelbart samband med bevarandet av de vattenlevande biologiska resurserna, som är ett av lagstiftningens primära skyddsintressen. Gärningar enligt 42 § fiskelagen som innebär att någon med uppsåt eller av oaktsamhet

²⁶² Prop. 1992/93:232 s. 75.

planterar ut fisk eller flyttar fisk utan tillstånd bör därför även fortsättningsvis vara straffbelagda. Utredningen kan samtidigt konstatera att även bestämmelser i miljölagstiftningen kan aktualiseras vid utsättning av fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur, och att det i miljölagstiftningen också finns straffbestämmelser som kan aktualiseras vid utsättning.²⁶³ Utredningen noterar vidare att det inom miljölagstiftningen finns särskild reglering avseende utsättning av organismer som är att anse som invasiva främmande arter.²⁶⁴

Enligt utredningens uppfattning bör straffbestämmelserna skrivas på ett tydligare sätt även i dessa delar. Vi kommer att i avsnitt 17.13 gå in utredningens förslag till utformning av straffbestämmelserna.

17.9.6 Utredningens bedömningar om de nuvarande straffbestämmelserna i GFP-lagen

11 § GFP-lagen – Överträdelser av bestämmelser om kvalitetsnormer och bestämmelser om handeln med fiskeri- och vattenbruksprodukter m.m.

Bedömning: Gärningar enligt nuvarande 11 § fiskelagen bör även fortsättningsvis vara straffbelagda.

Bakgrunden till utredningens bedömning

Den nuvarande 11 § GFP-lagen innehåller följande reglering:

Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken eller föreskrifter meddelade med stöd av denna lag i fråga om kvalitetsnormer och andra bestämmelser för handeln med fiskeri- och vattenbruksprodukter.

Till ansvar enligt första stycket ska det inte dömas om gärningen kan leda till sanktionsavgift enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 10 a §.

Enligt förarbetena omfattar straffbestämmelsen överträdelser av normerna för klassificering efter kvalitet, storlek och vikt eller bestämmelserna om förpackning, presentation och märkning (kvali-

²⁶³ I 29 kap. 2 b § miljöbalken finns bestämmelser om artskyddsbrott.

²⁶⁴ Detta behandlar vi i avsnitt 14.2.1.

tetsnormer kallas ibland marknadsnormer eller handelsnormer). Vidare angavs att bestämmelsen träffar överträdelser av bestämmelser som riktar sig till producentorganisationer. Avsikten med införandet bestämmelsen var att straffbelägga brott mot gemenskapens bestämmelser om marknadsregleringen i alla led av distributionskedjan.²⁶⁵ Av förarbetena framgår att utöver märkningskrav finns bland de marknadsreglerande bestämmelserna andra bestämmelser om handeln med fiskeriprodukter, såsom krav på att fiskeriprodukter måste vägas innan de säljs²⁶⁶ och att de enligt gällande handelsnormer ska vara beskaffade på ett visst sätt samt om producentorganisationers regelefterlevnad. Enligt uttalandena i förarbetena kan överträdelser av sådana bestämmelser kräva en mer ingående utredning och bör därför inte omfattas av ett sanktionsavgiftssystem som bygger på strikt ansvar och att överträdelserna ska vara lätta att konstatera. Enligt de uttalanden som gjordes i samband med att sanktionsavgifter infördes i GFP-lagen uttalades att sådana överträdelser även fortsatt bör vara kriminaliserade.²⁶⁷

När det kommer till föreskrifter meddelade med stöd av lagen i fråga om kvalitetsnormer och andra bestämmelser för handeln med fiskeri- och vattenbruksprodukter som nämns i 11 § GFP-lagen kan utredningen konstatera att 2 § GFP-lagen innehåller reglering om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i fråga om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken meddela föreskrifter som får finnas som komplettering till förordningarna eller som behövs för verkställigheten av förordningarna, i andra frågor än sådana som avses i fiskelagen.

Regleringen i 2 § GFP-lagen kompletteras av 3 kap. 3 § fiskeförordningen enligt vilken Jordbruksverket får meddela föreskrifter som kompletterar EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och de föreskrifter som behövs för verkställigheten av sådana förordningar, i frågor som avser

- erkännande av producentorganisationer, branschorganisationer och sammanslutningar av producentorganisationer samt återkallelse av ett sådant erkännande,

²⁶⁵ Prop. 1994/95:75 s. 47.

²⁶⁶ Bestämmelser om vägning finns bl.a. i artikel 60 i kontrollförordningen.

²⁶⁷ Ds 2015:15 s. 29.

- godkännande av producentorganisationers produktions- och saluföringsplaner, och
- import och export av fiskeri- och vattenbruksprodukter.

Innan Jordbruksverket meddelar sådana föreskrifter ska Havs- och vattenmyndigheten ges tillfälle att yttra sig.

Utredningen kan vidare konstatera att EU-straffstadgande-utredningen föreslog att regleringen som rörde 11 § GFP-lagen skulle göras om och delas upp i två olika paragrafer med följande innehåll:

11 § Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. bedriver handel med, importerar, exporterar, eller transporterar fisk som fångats av eller fiskeriprodukter som härrör från olagligt, orapporterat eller oreglerat fiske, eller från fiskefartyg som förts upp på Europeiska unionens förteckning över IUU-fiskefartyg,

2. förfalskar dokument, data eller information eller använder förfalskade eller ogiltiga dokument eller data eller förfalskad eller ogiltig information i samband med saluföring, distribution, transport, lagring eller bearbetning av fiskeriprodukter eller fiskeri- och vattenbruksprodukter,

3. i något led av produktion, bearbetning eller distribution systematiskt brister när det gäller åtgärder för att fiskeri- och vattenbruksprodukter ska vara märkta och spårbara från fångsten eller skörden till detaljhandelsskedet på ett sätt som gör att identifiering av produkterna försvåras eller kan komma att försvåras, eller

4. vid upprepade tillfällen eller i större omfattning saluför fångst som kommer från fritidsfiske i havet eller för konsumtion saluför sådan fångst som fiskats i vetenskapligt syfte och som inte får säljas.

Den som gör sig skyldig till försök eller förberedelse till brott som avses i första stycket döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

11 a § Till böter döms den som, om gärningen inte ska leda till ansvar enligt 11 §, uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelser om bearbetning, distribution, saluföring eller annan hantering av fiskeri- produkter eller fiskeri- och vattenbruksprodukter eller bestämmelser om kvalitetsnormer som gäller för handel med dessa produkter i

1. EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, eller
2. föreskrifter meddelade med stöd av denna lag.

Till ansvar enligt första stycket ska inte dömas om gärningen kan leda till sanktionsavgift enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 10 a §.

Skälen till utredningens bedömning

Utredningen kan inledningsvis konstatera att bestämmelserna riktar sig mot näringsidkare där straffhotet inte bör anses ha samma avhållande effekt som när överträdelser begås utanför näringsverksamhet. Någon direkt koppling till lagens primära skyddsintresse bedöms inte heller föreligga.

Utredningen har i avsnitt 17.9.5 ovan beträffande bestämmelserna i fiskelagen bedömt att vägning bör omfattas av straffrättsliga bestämmelser, eftersom det kan finnas behov av att använda tvångsmedel i ärendena. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att även överträdelser av bestämmelserna om vägning som regleras i GFP-lagen ska omfattas av straffbestämmelser.

Utredningen har efterforskat närmare information om övriga överträdelser enligt 11 § GFP-lagen, och om det kan vara lämpligt att dessa omfattas av ett sanktionsavgiftssystem utifrån den praktiska hanteringen. Vi har dock inte hittat information som föranleder ändring av dessa bestämmelser. Överträdelserna bör mot den bakgrunden även fortsättningsvis vara straffbelagda. Enligt utredningens uppfattning bör dock frågan utredas närmare, se avsnitt 17.10.7 nedan.

17.9.7 Utredningens bedömningar om val av sanktion på grund av tillkommande krav i EU:s ändrade kontrollbestämmelser och på grund av utredningens förslag om materiella ändringar av lagstiftningen

Utredningen har i kapitel 7 beskrivit de ändrade kontrollbestämmelserna. Av regleringen i artikel 90 framgår att vissa överträdelser alltid ska bedömas som allvarliga, medan andra endast ska anses vara allvarliga om vissa kriterier är uppfyllda. Vissa av dessa överträdelser kan redan i dag ses som allvarliga överträdelser av bestämmelserna i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Så som vi har nämnt i avsnitt 17.3.1 ovan har det i den nuvarande lagstiftningen inte införts särskilda bestämmelser om straffrättsliga eller administrativa sanktioner som träffar sådana överträdelser som ska ses som allvarliga. Överträdelserna omfattas i stället av mer övergripande bestämmelser om straff och sanktionsavgifter vid överträdelser av EU:s gemensamma fiskeripolitik.

Nedan redovisar vi utredningens bedömning om sanktioner kopplat till de allvarliga överträdelserna. Vi går även in på val av sanktion kopplat till utredningens förslag om materiella ändringar i lagstiftningen i övrigt, där det finns anledning att särskilt ta ställning till val av sanktion.

Överträdelser av bestämmelserna i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som alltid ska ses som allvarliga överträdelser

Bedömning: Överträdelser av bestämmelserna i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som enligt artikel 90.2 alltid ska ses som allvarliga överträdelser ska för närvarande sanktioneras genom straffrättsliga bestämmelser.

Bakgrunden till utredningens bedömning

Av artikel 90 i den ändrade kontrollförordningen framgår vilka överträdelser som alltid ska ses som allvarliga och vilka som ska bedömas som allvarliga om åtminstone ett av de kriterier som definieras i bilaga IV till den ändrade kontrollförordningen är uppfyllt. Var och en av följande verksamheter ska enligt artikel 90.2 alltid betraktas som en allvarlig överträdelse:

- a) Fiske utan giltig licens eller giltigt tillstånd som utfärdats av flaggstaten eller den berörda kuststaten.
- b) Förfalskning eller döljande av ett fiskefartygs märkning, identitet eller registrering.
- c) Undanhållande, förvanskning eller undanröjande av bevis som har betydelse för en utredning.
- d) Försyörande av tjänstemäns eller observatörers arbete när de utför sina uppgifter.
- e) Omlastning utan det tillstånd som krävs eller i sådana fall där omlastningen är förbjuden.
- f) Överföring eller placering i kasse, särskilt såsom avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2053 (*), på ett sätt som strider mot bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken.
- g) Omlastning från eller till, överföring tillsammans med, deltagande i gemensamma fiskeinsatser tillsammans med, eller stöd till eller försörjning av fartyg som är upptagna i unionens förteckning över IUU-far-

tyg eller en regional fiskeriorganisations förteckning över IUU-fartyg enligt artikel 29 respektive 30 i förordning (EG) nr 1005/2008.

h) Deltagande i drift, förvaltning eller ägande av, inbegripet som verklig huvudman enligt definitionen i artikel 3.6 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 (**), eller tillhandahållande av tjänster, inbegripet logistik, försäkring och andra finansiella tjänster, till aktörer som är knutna till, ett fartyg som är upptaget i unionens förteckning över IUU-fartyg eller en regional fiskeriorganisations förteckning över IUU-fartyg enligt artikel 29 respektive 30 i förordning (EG) nr 1005/2008.

i) Bedrivande av fiskeverksamhet i strid med de regler som är tillämpliga i ett område med fiskebegränsning.

j) Fiske efter, fångst, behållande ombord, omlastning, landning, lagring, försäljning, visning eller utbudande till försäljning av arter för vilka sådan verksamhet är förbjuden, på de villkor som anges i artiklarna 10 och 11 i förordning (EU) 2019/1241.

k) Bedrivande av fiskeverksamhet som omfattar arter som är föremål för fångstbegränsningar för vilka aktören inte har någon kvot eller inte har tillgång till flaggmedlemsstatens kvot, arter vars kvoter har uttömts eller arter som är föremål för ett fiskemotoratorium, tillfälligt förbud eller fredningstid, med undantag för oavsiktliga fångster, om inte verksamheten utgör en allvarlig överträdelse enligt led j.

l) Drift, förvaltning eller ägande av ett fiskefartyg som inte har någon nationalitet och därför är statslöst i enlighet med internationell rätt.

m) Användning av förbjudna fiskeredskap eller fiskemetoder, såsom avses i artikel 7 i förordning (EU) 2019/1241 eller andra motsvarande bestämmelser i den gemensamma fiskeripolitiken.

n) Förfalskning av dokument, information eller data, skrivna på papper eller lagrade i elektronisk form, som avses i bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken.

o) Manipulering av en motor eller en utrustning för övervakning av den kontinuerliga motorstyrkan i syfte att öka fartygets motorstyrka så att den överstiger den maximala kontinuerliga motorstyrkan enligt motorcertifikatet.

p) Bedrivande av fiskeverksamhet med användning av tvångsarbete enligt definitionen i artikel 2 i ILO:s konvention nr 29 om tvångsarbete.

Skälen till utredningens bedömning

De överträdelser som räknas upp ovan har bedömts vara de allvarligaste överträdelserna av bestämmelserna i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Enligt utredningens uppfattning omfattas ett flertal av överträdelserna av regleringen om otillåtet fiske i 40 § andra stycket fiskelagen. Utredningen har beträffande dessa gärningar bedömt att de även fortsättningsvis bör vara krimi-

naliserade, se avsnitt 17.9.5 ovan. Vissa av överträdelserna omfattas av straffbestämmelser i brottsbalken, miljöbalken och jaktlagen och bör även fortsättningsvis omfattas av dessa enligt utredningens uppfattning. Mot bakgrund av karaktären av de allvarliga överträdelserna som räknas upp i artikel 90.2, bedömer utredningen att samtliga dessa överträdelser för närvarande bör omfattas av straffrättsliga sanktioner. Utredningen vill i sammanhanget framhålla att den i avsnitt 17.10.11 föreslår att Havs- och vattenmyndigheten, som har närmare kännedom om den praktiska hanteringen vid överträdelser, ska ges i uppdrag att se över om ytterligare överträdelser kan omfattas av sanktionsavgiftssystemet i enlighet med de utgångspunkter för val av sanktion som utredningen har redogjort för i avsnitt 17.9.2–17.9.4.

Vi kommer att i avsnitt 17.13 gå in utredningens förslag till utformning av straffbestämmelserna i den moderniserade fiskelagen.

Överträdelser av bestämmelserna i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som ska ses som allvarliga överträdelser i vissa fall

Bedömning: Överträdelser av bestämmelserna i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som enligt artikel 90.3 i den ändrade kontrollförordningen ska ses som allvarliga överträdelser under vissa förutsättningar, ska som utgångspunkt sanktioneras genom sanktionsavgifter till den del de avser överträdelser av skyldigheter att registrera, lagra och rapportera uppgifter inbegripet skyldigheter att göra anmälningar. Övriga överträdelser ska för närvarande sanktioneras genom straffrättsliga bestämmelser.

Bakgrunden till utredningens förslag

Följande överträdelser ska enligt artikel 90.3 i den ändrade kontrollförordningen bedömas som allvarliga om åtminstone ett av de kriterier som definieras i bilaga IV till den ändrade kontrollförordningen är uppfyllt:

a) Användning av förfalskade eller ogiltiga dokument, information eller data, skrivna på papper eller lagrade i elektronisk form, som avses i bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken.

b) Underlåtelse att fullgöra skyldigheterna att korrekt registrera, lagra och rapportera data om fiskeverksamhet, däribland data som ska överföras via kontrollsystem för fartyg samt data rörande förhandsanmälningar, fångstdeklarationer, omlastningsdeklarationer, fiskeloggböcker, landningsdeklarationer, vägningsjournaler, deklarationer om övertagande, transportdokument eller avräkningsnotor enligt bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken, förutom skyldigheter som gäller den toleransmarginal som avses i led c.

c) Underlåtelse att fullgöra skyldigheterna att korrekt registrera de uppskattade mängderna inom den tillåtna toleransmarginalen, i enlighet med artiklarna 14.3, 14.4 och 21.3 i denna förordning och artikel 13 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1139 (***) .

d) Underlåtelse att uppfylla skyldigheter rörande egenskaperna hos eller användningen av fiskeredskap, ljudskrämmare, selektivitetsanordningar eller anordningar som samlar fisk, särskilt vad gäller märkning och identifiering, områden, djup, perioder, antal redskap och maskstorlekar, eller av utrustningen för sortering, vattenavskiljning eller bearbetning eller underlåtelse att iaktta åtgärder för att minska oavsiktliga fångster av känsliga arter såsom krävs enligt bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken, om inte verksamheten utgör en allvarlig överträdelse enligt punkt 2.

e) Underlåtelse att på fiskefartyget ta ombord och behålla, inbegripet genom slipping, eller underlåtelse att landa, eller i tillämpliga fall, omlasta eller överföra arter som omfattas av landningsskyldigheten, inbegripet fångster som är mindre än den tillämpliga minsta referensstorleken för bevarande, i strid med de bestämmelser i den gemensamma fiskeripolitiken som är tillämpliga på fisket eller fiskezonerna.

f) Bedrivande av fiskeverksamhet i ett område som omfattas av en regional fiskeriorganisation på ett sätt som är oförenligt med, eller står i strid med, den organisationens tillämpliga bevarande- och förvaltningsåtgärder, om inte verksamheten utgör en allvarlig överträdelse enligt punkt 2 eller enligt andra led i den här punkten.

g) Tillhandahållande på marknaden av fiskeri- eller vattenbruksprodukter i strid med bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken, om inte verksamheten utgör en allvarlig överträdelse enligt punkt 2 eller enligt andra led i den här punkten.

h) Bedrivande av fritidsfiske i strid med bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken eller försäljning av fiskeriprodukter från fritidsfiske.

i) Flera överträdelser av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken.

j) Bedrivande av någon av de verksamheter som avses i punkt 2 g med avseende på ett fartyg som deltar i IUU-fiske enligt definitionen i förordning (EG) nr 1005/2008 och som inte är upptaget i unionens förteckning

över IUU-fartyg eller en regional fiskeriorganisations förteckning över IUU-fartyg.

k) Användning av en motorstyrka som överstiger den maximala kontinuerliga motorstyrka som certifierats och registrerats i registret över medlemsstatens fiskeflotta.

l) Landning i hamnar i tredjeländer utan förhandsanmälan enligt artikel 19a.

m) Bedrivande av affärsverksamhet som har direkt samband med IUU-fiske, inbegripet handel med och import, export, beredning och saluföring av fiskeriprodukter som härrör från IUU-fiske.

n) Olagligt bortskaffande av fiskeredskap eller andra redskap till havs från ett fiskefartyg.

Skälen till utredningens bedömning

De överträdelser som räknas upp i artikel 90.3 i den ändrade kontrollförordningen är av olika karaktär. Vissa av de uppräknade överträdelserna omfattas av sanktionsavgiftsbestämmelser, medan andra överträdelser omfattas av straffbestämmelser i den nuvarande lagstiftningen. Enligt utredningens uppfattning bör de överträdelser som avser skyldigheter att registrera, lagra och rapportera uppgifter inbegripet skyldigheter att göra anmälningar kunna sanktioneras genom sanktionsavgifter. Vi kommer att gå in närmare på utformningen av sanktionsavgifterna i avsnitt 17.10 nedan.

Övriga överträdelser ska enligt utredningens uppfattning för närvarande sanktioneras genom straffrättsliga bestämmelser. Utredningen vill i sammanhanget framhålla att den i avsnitt 17.10.11 föreslår att Havs- och vattenmyndigheten, som har närmare kännedom om den praktiska hanteringen vid överträdelser, ska ges i uppdrag att se över om ytterligare överträdelser kan omfattas av sanktionsavgiftssystemet i enlighet med de utgångspunkter för val av sanktion som utredningen har redogjort för i avsnitt 17.9.2–17.9.4.

Vi kommer att i avsnitt 17.13 gå in på utredningens förslag till utformning av straffbestämmelserna i den moderniserade fiskelagen.

Överträdelser av bestämmelserna om registrering av fiske utan fartyg bör omfattas av sanktionsavgiftssystemet

Bedömning: Överträdelser av bestämmelserna i den moderniserade fiskelagen om registrering av fiske utan fartyg ska sanktioneras genom sanktionsavgifter.

Bakgrunden till utredningens bedömning

Utredningen har i avsnitt 11.8 föreslagit att den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om att den som bedriver yrkesmässigt fiske utan fartyg i havet, i enlighet med definitionen i artikel 4.38 i den ändrade kontrollförordningen, ska registrera sig.

Skälen till utredningens bedömning

Såsom vi har redogjort för i avsnitt 11.8 är kravet som införs i den moderniserade fiskelagen till följd av EU:s ändrade kontrollbestämmelserna nytt. Enligt utredningens uppfattning kan kravet på registrering av fiske utan fartyg jämföras med rapporteringskrav för det övriga yrkesmässiga fisket. Överträdelser av kravet på att den som fiskar utan fartyg ska registrera sig bör därför enligt utredningens uppfattning omfattas av sanktionsavgiftssystemet.

Överträdelser av bestämmelserna om att registrera och rapportera fritidsfiske bör omfattas av sanktionsavgiftssystemet

Bedömning: Överträdelser av bestämmelserna om registrering och rapportering av fritidsfiske ska sanktioneras genom sanktionsavgifter.

Bakgrunden till utredningens bedömning

Utredningen har i avsnitt 12.4.1 föreslagit att det ska införas bestämmelser om krav på registrering av den som fritidsfiskar och har fyllt 18 år i vissa fall. Krav på registrering ska enligt utredningens förslag gälla

1. vid fritidsfiske i havet efter sådana arter, bestånd eller grupper av bestånd som avses i artikel 55.3 a) och b) i rådets förordning (EG) nr 1224/2009, och,
2. i andra fall, vid fritidsfiske i havet eller i statligt förvaltade sötvattensområden, om det enligt föreskrifter meddelade av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, behövs
 - a) till följd av krav på insamling av data om fångster enligt artikel 55.2 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009 eller
 - b) till följd av krav på insamling av data i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1004 av den 17 maj 2017 om upprättande av en unionsram för insamling, förvaltning och användning av data inom fiskerisektorn och till stöd för vetenskaplig rådgivning rörande den gemensamma fiskeripolitiken och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 199/2008,
3. för att säkerställa kunskapsinhämtning om bestånden, eller
 - a) för att säkerställa att fritidsfisket är miljömässigt hållbart på lång sikt eller förvalta fritidsfisket i enlighet med syftet med den moderniserade fiskelagen.

Utredningen har vidare i avsnitt 12.4.2–12.4.4 föreslagit att den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om rapportering av fångster från fritidsfiske och att Havs- och vattenmyndigheten ska få meddela föreskrifter om i vilka fall den som fritidsfiskar i havet eller i statligt förvaltade sötvattensområden ska registrera sig och rapportera uppgifter om fångster från fritidsfisket. Utredningen har därutöver föreslagit att Havs- och vattenmyndigheten ska föra registret och att myndigheten ska vara den som tar emot fångst-rapporteringen.

Havs- och vattenmyndigheten har föreslagit att överträdelser av bestämmelserna om rapportering och registrering för fritidsfiske ska sanktioneras genom sanktionsavgifter, se avsnitt 12.1.

Skälen till utredningens bedömning

Överträdelser av bestämmelserna om registrering och rapportering av fritidsfiskare bör enligt utredningens uppfattning kunna jämföras

med överträdelser som rör brister i fråga om anmälningar och rapporteringsskyldighet inom det yrkesmässiga fisket. Dessa överträdelser bör enligt utredningens uppfattning ses som mindre allvarliga överträdelser som lämpar sig väl för sanktionsavgifter.

Överträdelser av krav på att vägningsaktörer ska ha tillstånd bör omfattas av sanktionsavgiftssystemet

Bedömning: Överträdelser av bestämmelserna om krav på vägningsaktörer att ha tillstånd bör sanktioneras genom sanktionsavgifter.

Bakgrunden till utredningens bedömning

De ändrade kontrollbestämmelserna innehåller nya krav kopplat till vägning. Av bestämmelserna framgår bl.a. att den som utför vägning ska vara en aktör som är en registrerad köpare, en registrerad auktionsinrättning, en producentorganisation eller någon annan fysisk eller juridisk person, inbegripet befälhavaren. Av artikel 60 i den ändrade kontrollförordningen framgår att varje vägningsaktör ska ha tillstånd av den behöriga myndigheten att utföra vägning.

Skälen till utredningens bedömning

Kravet att vägningsaktörer ska ha tillstånd för sin verksamhet är nytt. Såsom utredningen har redogjort för ovan har utredningen föreslagit att överträdelser av bestämmelser om vägning för närvarande bör omfattas av straffbestämmelser. Enligt utredningens uppfattning bör överträdelser av kravet på att en vägningsaktör ska ha tillstånd för sin verksamhet inte ha sådant samband med lagstiftningens primära skyddsintressen att det är motiverat att överträdelser av bestämmelsen straffsanktioneras. Överträdelsen att inte inneha tillstånd borde enligt utredningens uppfattning omfattas av sanktionsavgiftssystemet.

Överträdelser av bestämmelser om hur fiskefartyg får röra sig i fiskebegränsade områden, så kallad transitering, bör omfattas av det straffrättsliga systemet

Bedömning: Överträdelser av bestämmelserna om transitering bör sanktioneras genom straffbestämmelser.

Bakgrunden till utredningens bedömning

Bestämmelserna om hur fiskefartyg får röra sig i fiskebegränsade områden har ändrats genom den ändrade kontrollförordningen. Genom bestämmelserna tydliggörs hur begreppet ”fiskebegränsade områden” ska tolkas. Med begreppet avses enligt artikel 4.14 i den ändrade kontrollförordningen ”en specifik, geografiskt definierad yta inom ett eller flera havsområden där all eller viss fiskeverksamhet är tillfälligt eller permanent begränsad eller förbjuden i syfte att förbättra bevarandet av marina biologiska resurser eller skyddet av marina ekosystem enligt bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken”. I punkten 49 i ingressen till den ändrade kontrollförordningen ges exempel på vilka områden som bör anses utgöra områden med fiskebegränsning. Av punkten framgår att det är områden såsom de som avses i artiklarna 12, 17 och 21 i och bilaga II, del C i bilagorna V–VIII, del B i bilaga XI och delarna C och D i bilaga XII till den tekniska förordningen, i förordning (EU) 2023/2124²⁶⁸ och liknande områden som fastställs i andra bestämmelser i den gemensamma fiskeripolitiken. Av artikel 50 i den ändrade kontrollförordningen, som rör kontroll av områden med fiskebegränsning, framgår bl.a. att unionsfångsfartyg och tredjeländers fångstfartyg som inte har tillstånd att bedriva fiskeverksamhet i områden med fångstbegränsning endast får transitera området under vissa villkor, bl.a. ska alla fiskeredskap som medförs ombord vara surrade och stuvade under transitering, vidare ska transiteringen vara kontinuerlig och snabb och hastigheten ska inte understiga sex knop förutom vid force majeure.

²⁶⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2124 av den 4 oktober 2023 om vissa bestämmelser om fiske i Allmänna kommissionen för fiske i Medelhavets (AKFM) avtalsområde.

Skälen till utredningens bedömning

Enligt utredningens uppfattning bör överträdelser av bestämmelserna om transitering ofta upptäckas vid fysisk kontroll. Utredningen uppfattar att det vid sådana överträdelser kan behöva föras bevisning om överträdelserna, varför utredningen för närvarande gör bedömningen att sådana överträdelser bör omfattas av straffrättsliga bestämmelser. Utredningen vill även i detta sammanhang framhålla att den i avsnitt 17.10.11 föreslår att Havs- och vattenmyndigheten, som har närmare kännedom om den praktiska hanteringen vid överträdelser, ska ges i uppdrag att se över om ytterligare överträdelser kan omfattas av sanktionsavgiftssystemet i enlighet med de utgångspunkter för val av sanktion som utredningen har redogjort för i avsnitt 17.9.2-17.9.4.

17.10 Utredningens bedömningar och förslag om den moderniserade fiskelagstiftningens sanktionsavgiftssystem

Såsom framgår av avsnitt 17.9.5 och 17.9.6 ovan bedömer utredningen att det, för de överträdelser som även i fortsättningen bör sanktioneras inom fiskelagstiftningen, för närvarande inte bör göras några ändringar avseende vilka överträdelser som ska omfattas av det straffrättsliga systemet respektive sanktionsavgiftssystemet. Utredningen är dock av uppfattningen att den frågan behöver utredas närmare, och att det bör göras av myndigheter som ansvarar för kontroll och som har närmare kännedom om den praktiska hanteringen vid överträdelser, vilket vi kommer att återkomma till i avsnitt 17.10.11 nedan. Utredningen har i avsnitt 17.9.7 ovan bedömt att överträdelser av vissa bestämmelser i den ändrade kontrollförfordningen, och de nationella kraven på registrering och rapportering av fritidsfiske, ska omfattas av sanktionsavgiftssystemet. Utredningens förslag innebär att bestämmelser om sanktionsavgifter i vissa fall kommer att omfatta mindre allvarliga överträdelser, samtidigt som mer allvarliga överträdelser leder till straff. Genom en sådan reglering bör straff och sanktionsavgifter tillsammans kunna utgöra ett effektivt, avskräckande och proportionerligt sanktionssystem enligt utredningens uppfattning. Med det avses ett sanktionssystem i vilket såväl brott

som överträdelser av förvaltningsrättsliga krav (som inte ingår som ett led i ett brott) upptäcks och leder till en sanktion (straff eller sanktionsavgift) som står i proportion till brottets eller överträdelsens allvar. Det har betydelse för bedömningen av om Sverige uppfyller krav i EU-rätten på sanktioner som är effektiva, avskräckande och proportionerliga.

Nedan följer utredningens överväganden om utformning och eventuella behov av ändringar i sanktionsavgiftssystemet.

17.10.1 Regeringen bör även fortsättningsvis kunna meddela föreskrifter om sanktionsavgifter och de överträdelser för vilka sanktionsavgift kan utgå bör framgå av den moderniserade fiskeförordningen

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift ska betalas av den som

1. vidtar en åtgärd som är anmälningspliktig eller tillståndspliktig utan att anmälan har gjorts eller tillstånd har sökts,
2. överträder bestämmelser om
 - a) sammansättning av partier av fiskeri- eller vattenbruksprodukter,
 - b) märkning av partier av fiskeri- eller vattenbruksprodukter,
 - c) information som ska följa med fiskeri- eller vattenbruksprodukter,
 - d) information och dokumentation i syfte att säkerställa spårbarhet av fiskeri- eller vattenbruksprodukter,
3. överträder andra bestämmelser om uppgifter som ska lämnas till myndigheter, och
4. överträder andra bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som lagen kompletterar, eller andra bestämmelser i lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Avgiftens storlek ska framgå av föreskrifterna och ska uppgå till lägst 1 000 kronor och högst 1 miljon kronor. Avgiften får dock överstiga 1 000 000 kronor om det annars skulle vara oförenligt med vad som anges i artikel 91a i den ändrade kontrollförordningen. När avgiftens storlek bestäms ska hänsyn tas till om överträdelsen är eller kan vara en allvarlig överträdelse enligt bestämmelserna i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, överträdelsens allvar i övrigt och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Genom utredningens förslag tydliggörs vilka gärningar som omfattas av regeringens bemyndigande i fråga om sanktionsavgifter. Till skillnad från den nuvarande regleringen kommer även personer som inte bedriver näringsverksamhet kunna påföras sanktionsavgift. Regleringen öppnar även upp för att fler överträdelser än i dag ska kunna omfattas av sanktionsavgiftssystemet.

Bedömning: Taknivån för sanktionsavgifterna bör utvärderas efter att lagstiftningen har varit i kraft under fem år.

Bakgrunden till utredningens förslag

Enligt nuvarande lagstiftning får regeringen för vissa överträdelser av bestämmelser i den nationella lagstiftningen och bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, meddela föreskrifter om att den som gör sig skyldig till överträdelserna ska betala en sanktionsavgift. Av 50 a § fiskelagen framgår att regeringen får meddela föreskrifter om att befälhavaren på ett fiskefartyg, den som bedriver fiske med stöd av fiskelicens eller personlig fiskelicens eller den som annars bedriver fiske i näringsverksamhet ska betala en sanktionsavgift om han eller hon bryter mot någon av de föreskrifter eller EU-förordningar som avses i 40 § första och andra styckena, eller bryter mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 23 a § 2–4 fiskelagen. Av 10 a § GFP-lagen framgår att regeringen får meddela föreskrifter om att den som överträtt bestämmelser om uppgiftsskyldighet eller märkningskrav i EU:s förordningar om

den gemensamma fiskeripolitiken²⁶⁹ eller föreskrifter meddelade med stöd av 2 och 3 §§ ska betala en sanktionsavgift.

Av den nuvarande regleringen framgår vidare att sanktionsavgiftens storlek ska framgå av regeringens föreskrifter. För överträdelser av bestämmelser i fiskelagen ska avgiften enligt nuvarande lagstiftning uppgå till minst 1 000 kronor och högst 500 000 kronor. När regeringen meddelar föreskrifter om avgifternas storlek ska hänsyn tas till överädelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelserna avser.²⁷⁰ Såsom nämnts tidigare höjdes maxbeloppet från 30 000 kronor till 500 000 kronor år 2014 för att kunna uppfylla EU-rättens krav på effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner för allvarliga överträdelser.²⁷¹ För överträdelser av bestämmelser i GFP-lagen ska avgiften uppgå till minst 1 000 kronor och högst 50 000 kronor. Även beträffande dessa föreskrifter ska regeringen, när den meddelar föreskrifter, ta hänsyn till hur allvarlig överträdelserna är och till betydelsen av den bestämmelse som överträdelserna avser.²⁷²

Skälen till utredningens förslag

Regeringen bör bemyndigas att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter

Såsom vi har redogjort för ovan är de befintliga bestämmelserna om vilka överträdelser i fiskelagstiftningen som ska leda till sanktionsavgift meddelade av regeringen, med stöd av bemyndiganden i lag. Bestämmelserna återfinns i bilagor till fiskeförordningen. Inom vissa andra rättsområden förekommer det att bestämmelserna om sanktionsavgifter finns på lagnivå. Av Europarådets rekommendation nr R (91) om administrativa sanktionsavgifter, som vi har nämnt i avsnitt 17.8.3 ovan, framgår att såväl sanktionens innehåll som de omständigheter som krävs för att sanktionen ska kunna åläggas någon

²⁶⁹ Av 2 § GFP-lagen framgår att med EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken avses EU:s förordningar om i) åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskresurserna, ii) stöd för åtgärder inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken och den integrerade havspolitik, och iii) marknadsreglering av fiskeri- och vattenbruksprodukter. Lagen ska dock inte tillämpas i fråga om sådana bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som helt faller inom tillämpningsområdet för livsmedelslagen (2006:804).

²⁷⁰ 50 a § fiskelagen.

²⁷¹ Prop. 2013/14:184 s. 79 ff.

²⁷² 10 a § GFP-lagen.

ska framgå av lag. Europarådets rekommendationer är dock inte bindande och utredningen är av uppfattningen att sanktionsavgifterna även fortsättningsvis bör regleras på förordningsnivå, eftersom det möjliggör ökad flexibilitet i lagstiftningen. Detta bedöms särskilt viktigt mot bakgrund av den omfattande EU-reglering som finns inom fiskeområdet.²⁷³

Enligt utredningens förslag ska den moderniserade fiskelagen alltså innehålla ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter. När det sedan kommer till utformningen av bemyndigandet kan utredningen konstatera att fiskelagens bemyndigande är väldigt brett, samtidigt som kretsen av personer som kan påföras sanktionsavgift är begränsad. Bemyndigandet i GFP-lagen är mer preciserat. Såsom vi har beskrivit i bl.a. avsnitt 10.4 har antalet bestämmelser i EU-rätten som träffar fritidsfisket ökat i antal de senaste åren, och även om merparten av de allvarliga överträdelserna som nämns i artikel 90 i den ändrade kontrollförordningen träffar det fiske som bedrivs inom näringsverksamhet, kan även överträdelser som begås av fritidsfiskare ses som allvarliga överträdelser.²⁷⁴ Enligt utredningens uppfattning bör sanktionsavgifter kunna meddelas även för privatpersoner som inte bedriver näringsverksamhet. Så är regleringen om sanktionsavgifter bl.a. utformad i miljölagstiftningen.²⁷⁵

Enligt utredningens uppfattning talar förutsebarhetsskäl för att bemyndigandet i den moderniserade fiskelagen ska vara så preciserat som möjligt. Preciserade bemyndiganden i fråga om sanktionsavgifter förekommer i annan lagstiftning, t.ex. i livsmedelslagen (2006:804). Mot bakgrund av att sanktionsavgifter bedöms vara effektiva och lämpa sig särskilt väl för överträdelser av förvaltningsrättsliga bestämmelser, vilka är vanligt förekommande inom fiskelagstiftningen, är utredningen dock av uppfattningen att bemyndigandet bör vara flexibelt så att regeringen ska kunna meddela bestämmelser om sanktionsavgifter när det bedöms lämpligt. Så är bemyndigandet för regeringen att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter utformat på miljöområdet, som innehåller liknande reglering som den på fiskeområdet. Enligt utredningens uppfattning ska bemyndigandet utformas på så sätt att regeringen får meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift ska betalas av den som

²⁷³ Jfr SOU 2007:20, s. 133 ff.

²⁷⁴ Se artikel 90.3 h).

²⁷⁵ Ändringarna i miljöbalken som gjordes för att utöka personkretsen till att omfatta även personer som inte bedriver näringsverksamhet behandlas i prop. 2005/06:182.

1. vidtar en åtgärd som är anmälningspliktig eller tillståndspliktig utan att anmälan har gjorts eller tillstånd har sökts,
2. överträder bestämmelser om
 - sammansättning av partier av fiskeri- eller vattenbruksprodukter,
 - märkning av partier av fiskeri- eller vattenbruksprodukter,
 - information som ska följa med fiskeri- eller vattenbruksprodukter,
 - information och dokumentation i syfte att säkerställa spårbarhet av fiskeri- eller vattenbruksprodukter,
3. överträder andra bestämmelser om uppgifter som ska lämnas till myndigheter, och
4. överträder andra bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som lagen kompletterar, eller andra bestämmelser i lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Regeringen får vid utfärdande med stöd av det breda bemyndigandet i den fjärde punkten sägas ha ett särskilt ansvar att bedöma sanktionsavgifternas lämplighet.

Särskilt om sanktionsavgifter för allvarliga överträdelser och avgifternas storlek

Vid sanktionsbeläggande av överträdelser som omfattas av bestämmelserna om allvarliga överträdelser i artikel 90.2 eller 90.3 i den ändrade kontrollförordningen behöver regleringen i artikel 91a i den ändrade kontrollförordningen beaktas. Denna artikel innehåller följande bestämmelser om sanktioner vid allvarliga överträdelser:

1. Utan att det påverkar tillämpningen av andra sanktioner som tillämpas i enlighet med denna förordning och nationell rätt, ska medlemsstaterna säkerställa att en allvarlig överträdelse som har lett till att fiskeri- eller vattenbruksprodukter erhållits ska bli föremål för administrativa sanktionsavgifter vilkas miniminivå ska vara minst värdet på de fiskeri- eller vattenbruksprodukter som erhållits genom den allvarliga överträdelser, och vilkas maximinivå ska vara minst fem gånger värdet på de fiskeri-

eller vattenbruksprodukter som erhållits genom den allvarliga överträdelsen.

2. Vid en upprepade allvarlig överträdelse under en treårsperiod som har lett till att fiskeri- eller vattenbruksprodukter erhållits, ska medlemsstaterna säkerställa att den allvarliga överträdelsen blir föremål för administrativa sanktionsavgifter vilkas miniminivå ska vara minst två gånger värdet på de fiskeri- eller vattenbruksprodukter som erhållits genom den allvarliga överträdelsen, och vilkas maximinivå ska vara minst åtta gånger värdet på de fiskeri- eller vattenbruksprodukter som erhållits genom den allvarliga överträdelsen.

3. Trots vad som sägs i punkterna 1 och 2 får medlemsstaterna i sina nationella rättssystem fastställa standardsatser för administrativa sanktionsavgifter i stället för lägsta administrativa sanktioner.

De lägsta standardsatserna får inte vara lägre än genomsnittsvärdet av de fiskeri- eller vattenbruksprodukter som erhållits till följd av en allvarlig överträdelse. Vid en upprepade allvarlig överträdelse enligt punkt 2 får de lägsta standardsatserna inte vara lägre än två gånger det genomsnittliga värdet.

Medlemsstater som fastställer sådana standardsatser får tillåta domstolar eller behöriga myndigheter att avvika från dessa standardsatser när så krävs för att sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande, och att ålägga administrativa sanktionsavgifter på upp till minst fem gånger värdet av de fiskeri- eller vattenbruksprodukter som erhållits till följd av den allvarliga överträdelsen eller, vid upprepade allvarliga överträdelser enligt punkt 2, minst åtta gånger det värdet.

4. Den miniminivå eller standardsats för administrativa sanktionsavgifter som fastställs i punkterna 1, 2 och 3 ska inte påverka tillämpningen av eventuella regler om förmildrande omständigheter och andra faktorer som föreskrivs i nationell rätt när beslut fattas om vilka sanktioner som ska tillämpas i varje enskilt fall.

5. Vid beräkningen av värdet av de fiskeri- eller vattenbruksprodukter som erhållits genom att den allvarliga överträdelsen begåtts ska medlemsstaterna beakta nationella priser vid första försäljningen, priser som fastställts på de viktigaste internationella marknader som är relevanta för arten och området i fråga eller priserna på Eumofas (EU-organet för marknadsbevakning av fiskeri- och vattenbruksprodukter) plattform vid den tidpunkt då överträdelsen begicks.

6. När en allvarlig överträdelse inte lett till att fiskeri- eller vattenbruksprodukter erhållits, ska de administrativa sanktionsavgifterna fastställas av medlemsstaterna i enlighet med artikel 89a, på en nivå som säkerställer att dessa är effektiva, proportionella och avskräckande.

[...]

Enligt utredningens uppfattning är det viktigt att sanktionsavgiftssystemet är förutsebart på så sätt att den som begår en överträdelse ska kunna avgöra vilket belopp som kan bli aktuellt. Samtidigt bör

systemet vara flexibelt så att avgiften speglar den skada eller risk för skada som överträdelsen kan medföra på lagstiftningens primära skyddsintressen. Avgifter bör därför även fortsättningsvis bestämmas till vissa schablonbelopp eller beräknas på särskilt sätt i enlighet med de ramar som ställs upp i artikel 91a i den ändrade kontrollförfordningen. Eftersom sanktionsavgifterna enligt regleringen i artikel 91a i den ändrade kontrollförfordningen som utgångspunkt ska spegla värdet av de fiskeri- eller vattenbruksprodukter som erhållits genom att den allvarliga överträdelsen begåtts, eller annars utgå från vissa standardsatser, har utredningen övervägt om någon beloppsbegränsning överhuvudtaget bör anges i bemyndigandet till regeringen. Utredningen har dock noterat att Lagrådet tidigare har haft synpunkter på ett författningsförslag som innehöll ett bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter utan någon beloppsbegränsning. Lagrådet uttalade i det fallet att det i lagen både bör anges inom vilka gränser som sanktionsavgiften ska bestämmas och vad som ska påverka avgiftens storlek.²⁷⁶ Mot bakgrund av dessa uttalanden är utredningen av uppfattningen att ett högsta sanktionsbelopp bör anges i bemyndigandet till regeringen.

När det gäller beloppets storlek kan utredningen notera att det av förarbetena till fiskelagen anges att beräkning av avgifter på grundval av fångstens värde kan uppgå till höga belopp. Utifrån domen i det så kallade Blekamålet²⁷⁷ skulle ett sanktionsbelopp grundat på två gånger fångstvärdet kunna uppgå till cirka 400 000 kronor enligt förarbetena. Det uttalades vidare att det kunde förutsättas att vissa befälhavare hamnar under och vissa över den gränsen. När bestämmelserna ändrades år 2014 bedömde regeringen att det inte var möjligt att fastställa något exakt högsta belopp för en överträdelse. Enligt regeringen borde taket i stället fastställas till en lämplig nivå. Enligt regeringen uppgick den nivån år 2014 till 500 000 kronor.²⁷⁸ Även utredningen är av uppfattningen att taket borde fastställas till en lämplig nivå. Enligt utredningens uppfattning bör taknivå höjas till 1 miljon kronor, vilket även är taket i miljölagstiftningen.²⁷⁹ Vissa av sanktionsbeloppen ska enligt utredningens uppfattning fastställas mot bakgrund av fångstens värde, se vidare i avsnitt 17.10.10 nedan.

²⁷⁶ Lagrådets protokoll den 26 januari 2023 över "Mottagningsanordningar i hamn för avfall från fartyg".

²⁷⁷ Varbergs tingsrätts dom den 5 november 2008 i mål B2240/06.

²⁷⁸ Prop. 2013/14:184 s. 79 ff.

²⁷⁹ Jfr 30 kap. 1 § miljöbalken.

Utredningen noterar i denna del att sanktionsavgiftsbeloppet även enligt dagens lagstiftning i vissa fall ska fastställas mot bakgrund av fångstens värde. I denna del kan utredningen notera att det, av de uppgifter som utredningen har tagit del av rörande påförande av sanktionsavgifter, framgår att det högsta sanktionsavgiftsbeloppet som har tagits ut de senaste fem åren har varit 36 000 kronor, se avsnitt 17.5.10 ovan.

Enligt utredningens uppfattning bör det göras en utvärdering av taknivån fem år efter det att lagstiftningen har börjat tillämpas, för att se över om taket för sanktionsavgifterna bör höjas ytterligare. I syfte att den nationella lagstiftningen inte ska stå i strid med regleringen i artikel 91 a i den ändrade kontrollförordningen är utredningen dock av uppfattningen att det ska införas en ventil kopplat till beloppets storlek. Utredningen föreslår att det i paragrafen med bemyndigande till regeringen att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter ska tas in en skrivning om att avgiftens storlek ska framgå av föreskrifterna och ska beloppet ska uppgå till lägst 1 000 kronor och högst 1 miljon kronor. Avgiften får dock överstiga 1 miljon kronor om det annars skulle vara oförenligt med vad som anges i artikel 91a i den ändrade kontrollförordningen.

När det sedan kommer till vad som ska beaktas när regeringen meddelar föreskrifter om beloppens storlek, så framgår det av den nuvarande lagstiftningen, vilket vi redogjort för ovan, att hänsyn ska tas till hur allvarlig överträdelsen är och till betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. Denna skrivning, som är allmänt hållen, förekommer även i annan lagstiftning. Utredningen är av uppfattningen att skrivningen i den moderniserade fiskelagen bör utformas med beaktande av EU:s bestämmelser om allvarliga överträdelser och artikel 89.3 i den ändrade kontrollförordningen. Av den sistnämnda artikeln framgår att medlemsstaterna vid fastställande av sanktionerna särskilt ska ta hänsyn till överträdelsens allvar, art och omfattning, inbegripet skadan eller nivån på skada på fiskeresurserna och den berörda marina miljön, dess varaktighet eller upprepning och ackumulering av samtida överträdelser.

Enligt utredningens uppfattning bör den skrivning som tas in i den moderniserade fiskelagen vara "När avgiftens storlek bestäms ska hänsyn tas till om överträdelsen är eller kan vara en allvarlig överträdelse enligt bestämmelserna i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, överträdelsens allvar i övrigt och betydelsen

av den bestämmelse som överträdelsen avser.” Utredningen bedömer att detta fångar in de väsentliga delarna av artikel 89.3 mot bakgrund av de överträdelser som föreslås ingå i sanktionsavgiftssystemet.

Vi kommer i avsnitt 17.10.10 nedan att gå in närmare på utredningens bedömningar och förslag som kopplar till utformningen av bestämmelserna om sanktionsavgifter i fiskeförordningen.

17.10.2 Sanktionsavgiftssystemet ska även fortsättningsvis bygga på strikt ansvar

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla bestämmelser om att sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet.

Skälen för utredningens förslag

Sanktionsavgift ska enligt nuvarande reglering tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet.²⁸⁰ Den omständigheten att ansvaret är strikt begränsar utrymmet för skönsmässiga bedömningar och bidrar därmed till likabehandling, objektivitet och proportionalitet. Genom ett strikt ansvar kan man undvika bevissvårigheter och det kan också bidra till att öka den allmänna noggrannheten.²⁸¹

I de flesta sanktionsavgiftssystemen i svensk rätt är ansvaret strikt. Det finns dock inget hinder mot att avgiftsskyldighet förutsätter att uppsåt eller oaktsamhet konstateras. Som exempel kan nämnas regleringen i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. I de fall subjektiva rekvisit ska beaktas vid prövning av om sanktionsavgift ska tas ut, motiveras det ofta i förarbetena med att överträdelserna rör särskilt allvarliga fall.²⁸² Den moderniserade fiskelagens sanktionsavgiftssystem kommer att innehålla överträdelser som enligt EU klassificeras som så kallade allvarliga överträdelser. Utredningen är dock av uppfattningen att allvarlighetsgraden inte sådan att det finns skäl att frångå den nuvarande ordningen med strikt ansvar inom sanktionsavgiftssystemet.

²⁸⁰ 50 b § fiskelagen och 10 b § GFP-lagen.

²⁸¹ Se prop. 1997/98:45, del 1 s. 536.

²⁸² Prop. 2016/17:173 s. 368 f.

Utredningen noterar vidare att de överträdelser som föreslås omfattas av sanktionsavgiftssystemet, i huvudsak tar sikte på näringsidkare och andra som bör kunna förutsättas ha kunskap om vilka regler som gäller för deras respektive verksamhet. Det innebär att en överträdelse sällan bör kunna ske utan uppsåt eller oaktsamhet. Det kan dock uppstå situationer där t.ex. en befälhavare överträder en bestämmelse utan att i egentlig mening ha varit oaktsam. Dessa fall bedöms kunna hanteras vid den skälighetsbedömning som ska göras vid uttag av sanktionsavgift, som vi kommer att gå in närmare på i avsnitt 17.10.3 nedan.

Utredningens bedömning är sammanfattningsvis att det inte finns skäl att ändra i regleringen om att sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet.

17.10.3 Det ska vara möjligt att besluta om hel eller delvis befrielse från sanktionsavgift

Förslag: Hel eller delvis befrielse från sanktionsavgift ska beslutas om det är oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. Vid denna bedömning ska det särskilt beaktas

1. om överträdelsen har berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte kunnat göra det som han eller hon varit skyldig att göra och inte heller kunnat uppdra åt någon annan att göra det,
2. om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken förutsåg eller borde ha förutsett eller inte kunnat påverka,
3. vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika överträdelsen, eller
4. om avgiften i övrigt inte står i rimlig proportion till överträdelsen.

Språket har uppdaterats jämfört med den nuvarande regleringen, vidare har den fjärde punkten i befrielsegrunderna gjorts mer flexibel. Regleringen innebär vidare att det införs en möjlighet till delvis befrielse från sanktionsavgiftsbelopp.

Bakgrunden till utredningens förslag

Av 50 b § fiskelagen och 10 b § GFP-lagen framgår i vilka fall sanktionsavgift inte ska tas ut om det vore oskäligt och att myndigheten vid prövning av denna fråga särskilt ska beakta

1. om överträdelsen har berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand göra det som han eller hon varit skyldig att göra och inte heller förmått att uppdra åt någon annan att göra det,
2. om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat förutse eller borde ha förutsett och inte heller kunnat påverka,
3. vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa, eller
4. om det är fråga om en enstaka överträdelse som saknar betydelse i kontrollhänseende eller är obetydlig med hänsyn till syftet med den bestämmelse som har överträtts.

Utredningen noterar vidare att det av artikel 91a.4 i den ändrade kontrollförfordningen, som rör sanktioner vid allvarliga överträdelser, framgår att den miniminivå eller standardsats som fastställs i p. 1–3 i artikeln²⁸³ inte ska påverka tillämpningen av eventuella regler om förmildrande omständigheter och andra faktorer som föreskrivs i nationell rätt när beslut fattas om vilka sanktioner som ska tillämpas i varje enskilt fall.

Skälen för utredningens förslag

Påförande av sanktionsavgift anses vara en anklagelse för brott i Europakonventionens mening. Regleringen behöver därför vara utformad på ett sådant sätt att de rättighetsgarantier som följer av artikel 6 i Europakonventionen är uppfyllda.

Sanktionsavgifterna i fiskelagstiftningen bygger på strikt ansvar. Europadomstolen har uttalat att sådana straffrättsliga presumtioner inte är förbjudna enligt Europakonventionen men att de måste hållas inom rimliga gränser med hänsyn till vad som står på spel och med

²⁸³ Den aktuella artikeln återges under avsnitt 17.10.1.

beaktande av den tilltalades rätt att försvara sig. Detta innebär att en sanktionsavgift inte kan utkrävas automatiskt när de objektiva rekvisiten är uppfyllda. Den enskilde måste ha en möjlighet till någon form av försvar som grundar sig på subjektiva förhållanden, såsom befrielsegrunder. Detta för att presumptionen ska anses leva upp till det krav på rättssäkerhet som den s.k. oskuldspresumptionen i Europakonventionen ger uttryck för. Vidare ska det göras en nyanserad och inte alltför restriktiv prövning av befrielsegrunderna i varje enskilt fall.²⁸⁴

I anslutning till Europadomstolens praxis om straffrättsliga presumtioner har frågan ställts om åläggande av skattetillägg enligt svensk rätt kunde anses strida mot artikel 6.2, eftersom ansvaret för skattetillägg är strikt. Högsta förvaltningsdomstolen tog ställning till denna fråga i RÅ 2000 ref. 66 I och ansåg i det målet att möjligheterna till eftergift av skattetillägg var tillräckliga för att någon konflikt inte skulle uppkomma med artikel 6.2. Som en allmän förutsättning borde dock enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening gälla att domstolarna i varje enskilt fall gör en nyanserad och inte alltför restriktiv bedömning av om skattetillägget bör undanröjas eller efterges. I Janosevic och Västberga Taxi Aktiebolag och Vulic, båda mot Sverige, intog Europadomstolen i huvudsak samma hållning som Högsta förvaltningsdomstolen och uttalade att det är angeläget att en avgift kan sättas ned när det finns omständigheter som på ett eller annat sätt innebär att det framstår som oskäligt att ta ut en avgift. Högsta förvaltningsdomstolen har senare i RÅ 2007 ref. 65 bedömt det oproportionerligt att ta ut ett skattetillägg om drygt 70 miljoner kronor för ett oavsiktligt förbiseende. De principer som gäller för skattetillägg bör tillämpas även på andra administrativa avgifter av bestraffningskaraktär.²⁸⁵

Skattetillägssystemet innehåller sedan år 2003 en möjlighet att besluta om hel eller delvis befrielse från avgift. Ändringen har skett för att reglerna för när befrielse ska kunna ges ska bli tydligare och för att åstadkomma en mer rättvis och generös tillämpning med ökad förutsebarhet.²⁸⁶

En sanktionsavgift ska inte tas ut om det är oskäligt enligt den nuvarande regleringen i fiskelagstiftningen som vi har redogjort för

²⁸⁴ Se Europadomstolens dom den 7 oktober 1988 i mål 10519/83, Salabiaku mot Frankrike.

²⁸⁵ Jfr RÅ 2004 ref. 17, RÅ 2006 ref. 43, RÅ 2006 ref. 89, Högsta förvaltningsdomstolen 2019 ref. 72 och Högsta förvaltningsdomstolen 2022 ref. 23a.

²⁸⁶ Prop. 2002/03:106 s. 142.

ovan. Någon möjlighet till delvis befrielse av beloppet uppfattas dock inte finnas.

Utredningen är av uppfattningen att det finns skäl att se över regleringen gällande befrielse från sanktionsavgift för att säkerställa att Europakonventionens krav uppfylls. Enligt utredningens bedömning bör detta ske med beaktande av den utveckling som skett för motsvarande reglering på andra rättsområden.

Möjligheten att helt eller delvis befrias från skattetillägg regleras i dag i skatteförfarandelagen och motsvarar i stort den tidigare regleringen i taxeringslagen. I 51 kap. 1 § skatteförfarandelagen anges olika situationer när befrielse från särskild avgift såsom skattetillägg kan medges helt eller delvis, bland en av dessa punkter nämns att avgiften inte står i rimlig proportion till felaktigheten eller passiviteten. Befrielsegrunderna för skattetillägg skiljer sig från de för sanktionsavgifterna enligt fiskelagstiftningen till innehåll och de omfattar utrymme för att sätta ner avgiften. Tidigare angavs fasta nivåer vid delvis befrielse men de togs bort för att möjliggöra andra mer nyanserade bedömningar för att uppnå ett rimligt resultat. Av förarbetena framgår att en befrielse ned till hälften eller en fjärdedel i de allra flesta fall innebär en rimlig nyansering och om nedsättning till dessa nivåer inte ger ett rimligt resultat ska det vara möjligt att sätta ned skattetillägget på annat sätt.²⁸⁷ Regleringen på skatteområdet är således både mer flexibel och generöst utformad, samtidigt som den ger möjlighet till en mer rättvis tillämpning. Bestämmelserna om befrielse från avgift har i fiskelagen och GFP-lagen utformats så att undantagen preciseras. Liknande bestämmelser finns i livsmedelslagen²⁸⁸ och djurskyddslagen²⁸⁹. Möjlighet till undantag utöver angivna exempel i lagtexten uppfattas tillämpas restriktivt. Enligt utredningens uppfattning finns det anledning att modernisera språket i punkterna. Utredningen är även av uppfattningen att skrivningen i fjärde punkten om att det är fråga om en enstaka överträdelse som saknar betydelse i kontrollhänseende eller är obetydlig med hänsyn till syftet med den bestämmelse som har överträtts, ska öppnas upp och att den mer allmänt hållna skrivningen ”avgiften i övrigt inte står i rimlig proportion till överträdelsen” ska användas i stället. Den punkten bör enligt utredningens uppfattning tillämpas restriktivt, men bör samtidigt

²⁸⁷ Prop. 2010/11:165 s. 477.

²⁸⁸ 30 b § livsmedelslagen.

²⁸⁹ 10 kap. 6 c § djurskyddslagen.

ge nödvändig flexibilitet i syfte att uppfylla EU-rättens krav på proportionerliga sanktioner. En sådan skrivning om möjlighet till nedsättning bedöms även vara i överensstämmelse med regleringen i artikel 91a.4 i den ändrade kontrollförordningen. Att en verksamhet är nystartad, dålig ekonomi, tidsbrist, glömska eller dåliga rutiner bör enligt utredningens uppfattning inte medföra befrielse från avgift.²⁹⁰

Enligt utredningens uppfattning bör systemet även omfatta möjlighet att befrias delvis från sanktionsavgiften, vilket är en skillnad från i dag. Detta bedöms också ge ökad flexibilitet och bör enligt utredningens uppfattning öka möjligheterna till proportionerliga sanktioner. Utredningen bedömer att det kan vara en rimlig utgångspunkt att följa samma nivåer som är aktuella vid bedömningar om nedsättning av skattetillegg, dvs. nedsättning till hälften eller en fjärdedel av avgiften, om det inte finns behov av ytterligare nyansering.

17.10.4 Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket bör även fortsättningsvis utreda och besluta om sanktionsavgifter

Förslag: Av den moderniserade fiskelagen ska det framgå att beslut om sanktionsavgift ska fattas av den myndighet som regeringen bestämmer. Av den moderniserade fiskeförordningen ska det framgå att Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket beslutar om sanktionsavgifter inom sina respektive ansvarsområden.

Ingen ändring är avsedd i sak.

Bakgrunden till utredningens förslag

Av 50 c § fiskelagen framgår att Havs- och vattenmyndigheten beslutar om sanktionsavgift. Av 10 c § GFP-lagen framgår att den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om sanktionsavgift.

Regleringen i 10 c § GFP-lagen kompletteras av bestämmelser i fiskeförordningen. Av 6 kap. 2 b § fiskeförordningen framgår att Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket inom sina respek-

²⁹⁰ Jfr uttalanden i prop. 2012/13:55, s. 86.

tive ansvarsområden beslutar om sanktionsavgifter som avses i GFP-lagen.

Skälen till utredningens förslag

Utredningen är av uppfattningen att Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket även fortsättningsvis bör besluta om sanktionsavgifter enligt fiskelagstiftningen. Enligt utredningens uppfattning bör det framgå av den moderniserade fiskelagen att beslut om sanktionsavgift ska fattas av den myndighet som regeringen bestämmer. Av den moderniserade fiskeförordningen bör det framgå att Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket beslutar om sanktionsavgift inom sina respektive områden.

17.10.5 Bestämmelserna om handläggning av ärenden om sanktionsavgifter ska i huvudsak föras över till den moderniserade fiskelagstiftningen

Förslag: Bestämmelserna om handläggning av ärenden om sanktionsavgifter ska i huvudsak föras över oförändrade till den moderniserade fiskelagstiftningen.

Bakgrunden till utredningens förslag

Både fiskelagen och GFP-lagen innehåller bestämmelser om handläggning av ärenden om sanktionsavgift. I fiskelagen finns följande bestämmelser om handläggning av sanktionsavgifter:

50 c § Havs- och vattenmyndigheten beslutar om sanktionsavgift. Innan sanktionsavgift åläggs någon ska han eller hon ges tillfälle att yttra sig.

50 f § En sanktionsavgift får beslutas bara om den som anspråket riktas mot har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det att förutsättningarna att besluta om avgift har uppfyllts.

GFP-lagen innehåller i sin tur följande bestämmelser om handläggning av sanktionsavgifter:

10 c § Den myndighet som regeringen bestämmer beslutar om sanktionsavgift. Innan sanktionsavgift beslutas ska den som anspråket riktas mot ha fått tillfälle att yttra sig. Om denne inte har fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen skedde får någon sanktionsavgift inte beslutas.

Utredningen noterar i sammanhanget att liknande bestämmelser finns i annan lagstiftning men att tiden inom vilken den som anspråket riktar sig mot ska ha yttrat sig skiljer sig åt mellan olika lagstiftningar. Av regleringen i miljölagstiftningen framgår t.ex. att sanktionsavgift inte får beslutas om den som anspråket riktas mot inte inom fem år, från det att förutsättningarna att besluta om avgift har inträffat, har getts tillfälle att yttra sig.²⁹¹

Skälen till utredningens förslag

Utredningen är av uppfattningen att även den moderniserade fiskelagen ska innehålla bestämmelser om handläggningen av sanktionsavgifter. Bestämmelserna i fiskelagen och GFP-lagen innehåller bestämmelser med samma materiella innebörd i denna del. Utredningen har övervägt om tiden inom vilken den som anspråket riktar sig mot ska ha yttrat sig, bör ändras. Enligt utredningens uppfattning finns det vissa skäl som talar för att tiden ska vara längre, bl.a. eftersom det kan ta viss tid innan myndigheterna blir underrättade om att en förundersökning läggs ned och sanktionsavgift kan aktualiseras. Mot bakgrund av utredningens förslag om underrättelseskylighet i avsnitt 17.11.2 nedan gör dock utredningen bedömningen att skälen i dagsläget inte är så starka att tiden bör ändras.²⁹² Bestämmelserna om handläggning, som redogjorts för ovan, bör enligt utredningens uppfattning därför föras över till den moderniserade fiskelagen.

²⁹¹ 30 kap. 6 § miljöbalken.

²⁹² Om detta leder till praktiska problem bör myndigheterna kontakta regeringskansliet i frågan.

17.10.6 Den moderniserade fiskelagstiftningen ska innehålla bestämmelser om verkställighet kopplat till sanktionsavgifter

Förslag: Bestämmelserna om verkställighet av beslut om sanktionsavgifter ska i huvudsak föras över oförändrade till fiskelagen. I fiskelagen ska det vidare tas in en ny paragraf om att sanktionsavgift ska betalas till den myndighet som regeringen bestämmer inom 30 dagar från det att beslutet om att ta ut avgiften har fått laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet. Av den moderniserade fiskeförordningen ska det vidare framgå att sanktionsavgifter ska betalas till Kammarkollegiet.

Bakgrunden till utredningens förslag

Både fiskelagen och GFP-lagen innehåller bestämmelser om verkställighet av beslut om sanktionsavgifter. Av bestämmelserna framgår att när ett beslut om sanktionsavgifter har fått laga kraft får det verkställas enligt utsökningsbalken.²⁹³ Både fiskelagen och GFP-lagen innehåller vidare bestämmelser om att en beslutad sanktionsavgift faller bort om beslutet inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fått laga kraft.²⁹⁴

Fiskelagen och GFP-lagen innehåller i dag inga bestämmelser om när sanktionsavgifter ska betalas. I stället framgår det av 6 kap. 2 c § fiskeförordningen att Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket inom sina respektive ansvarsområden får meddela närmare föreskrifter om hur sanktionsavgifter ska betalas.

Utredningen noterar att viss annan lagstiftning innehåller bestämmelser om betalning av sanktionsavgifter, bl.a. framgår det av 6 kap. 6 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning att sanktionsavgift ska betalas till den myndighet som regeringen bestämmer inom 30 dagar från det att beslutet om att ta ut avgiften har fått laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet. En liknande bestämmelse finns även i miljöbalken.

²⁹³ Detta regleras i 50 d § fiskelagen och 10 e § GFP-lagen.

²⁹⁴ Detta regleras i 50 g § fiskelagen och 10 f § GFP-lagen.

Skälen till utredningens förslag

Utredningen är av uppfattningen att även den moderniserade fiskelagen ska innehålla bestämmelser om verkställighet av beslut om sanktionsavgifter. Regleringen ska i princip oförändrad föras över till den moderniserade fiskelagen. Utredningen är vidare av uppfattningen att den moderniserade fiskelagen även ska innehålla reglering om att sanktionsavgifter ska betalas till den myndighet som regeringen bestämmer inom 30 dagar från det att beslutet om att ta ut avgiften har fått laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet. Av den moderniserade fiskeförordningen ska det vidare framgå att betalning ska göras till Kammarkollegiet.

Mot bakgrund av den ovan förslagna regleringen saknas det skäl att föra över bestämmelsen i 6 kap. 2 c § fiskeförordningen om att Havs- och vattenmyndigheten respektive Jordbruksverket inom sina respektive ansvarsområden ska få meddela föreskrifter om hur sanktionsavgifter ska betalas.

17.10.7 Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att domstolar ska sända kopior av domar till Kammarkollegiet

Förslag: Regleringen om att domstolar ska sända kopior av domar som rör sanktionsavgifter till Kammarkollegiet ska föras över till den moderniserade fiskeförordningen.

Bakgrunden till utredningens förslag

Av 6 kap. 2 d § fiskeförordningen framgår att om ett beslut om sanktionsavgift efter överklagande upphävs, ändras eller fastställas genom en dom som har vunnit laga kraft, ska domstolen snarast sända en kopia av domen till Kammarkollegiet och ange vilket datum domen fick laga kraft.

Skälen till utredningens förslag

Regleringen om att domstolar ska sända kopior av domar till Kammarkollegiet bör enligt utredningens uppfattning föras över till den moderniserade fiskeförordningen. Det har inte framgått några skäl för att ändra i regleringen i denna del.

17.10.8 Den moderniserade fiskelagstiftningen ska innehålla bestämmelser om skyldighet att anmäla ett ärende som kan leda till en sanktionsavgift

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla bestämmelser om att den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldigheter för en fiskevakt att anmäla ärenden som kan leda till sanktionsavgift enligt fiskelagstiftningen till myndigheten.

Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla bestämmelser om skyldigheter för en fiskevakt eller en annan myndighet som utövar kontroll att anmäla ärenden som kan leda till sanktionsavgift enligt lagen till Havs- och vattenmyndigheten.

Bakgrunden till utredningens förslag

Genom utredningens förslag kommer sanktionsavgift kunna påföras av Havs- och vattenmyndigheten efter att överträdelser har konstaterats av fiskevakter eller andra myndigheter såsom länsstyrelserna och Kustbevakningen. Det kan enligt utredningens uppfattning framför allt bli aktuellt vid överträdelser av bestämmelserna om registrerings- och/eller rapporteringsskyldighet vid fritidsfiske.²⁹⁵

Skälen till utredningens förslag

För att Havs- och vattenmyndigheten ska kunna fullgöra sina skyldigheter att påföra sanktionsavgift vid överträdelser behöver det säkerställas att myndigheten får kännedom om de ärenden där

²⁹⁵ Utredningen har bedömt att sådana överträdelser borde omfattas av ett sanktionsavgiftssystem, se avsnitt 17.9.7.

sanktionsavgift kan komma i fråga. De uppgifter som fiskevakter och andra myndigheter kan behöva lämna till Havs- och vattenmyndigheten i dessa delar kommer att innehålla personuppgifter och kan också komma att innehålla uppgifter som omfattas av sekretess. Enligt utredningens uppfattning bör det därför finnas en uppgiftsskyldighet för fiskevakter och andra myndigheter som fullgör kontroll att anmäla ärenden som kan leda till sanktionsavgift till myndigheten. Endast nödvändiga uppgifter bör enligt utredningens uppfattning överlämnas till Havs- och vattenmyndigheten. Enligt utredningens uppfattning bör det framgå av Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter under vilka omständigheter anmälningar ska göras till myndigheten. Föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas i samband med anmälan och hur anmälan ska göras bör enligt utredningens uppfattning kunna meddelas med stöd av det allmänna myndigandet om verkställighetsföreskrifter.

17.10.9 Allmänt om utformningen av bestämmelserna i bilagan till fiskeförordningen

Bestämmelserna om vilka överträdelser som sanktionsavgift ska utgå för ska beskrivas med utförliga överträdelsebeskrivningar

Bedömning: Bestämmelserna om vilka överträdelser som sanktionsavgift ska utgå för ska beskrivas med utförliga överträdelsebeskrivningar. I bestämmelserna ska det inte längre göras hänvisningar till olika artiklar i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken eller föreskrifter meddelade av Fiskeriverket eller Havs- och vattenmyndigheten. Detta är en ändring jämfört med hur bestämmelserna är utformade i nuvarande lagstiftning.

Bakgrunden till utredningens bedömning

Bilagorna till fiskeförordningen innehåller i dag långa bestämmelser som i huvudsak är uppbyggda på så sätt att det inledningsvis räknas upp vilka materiella bestämmelser som är relevanta, t.ex. en viss artikel i en EU-förordning eller bestämmelser i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter i ett visst ämne, vilka överträdelser som avgifter

ska utgå för och vilket sanktionsbeloppet ska vara eller hur beloppet ska räknas ut.

Utredningen har gått igenom de materiella bestämmelserna som det hänvisas till i de nuvarande sanktionsbilagorna till fiskeförordningen, och kan konstatera att ett flertal av bestämmelserna i EU-förordningarna antingen har ändrats, eller avser bestämmelser i genomförandeförordningen som för tillfället revideras mot bakgrund av EU:s ändrade kontrollbestämmelser. I sanktionsbilagorna hänvisas det vidare till Fiskeriverkets eller Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter, bl.a. i de delar som de rör resurstillträde och kontroll på fiskets område. Utredningen kan i denna del konstatera att hänvisningen till bestämmelserna i de nationella föreskrifterna är öppet skriven, men att det finns myndighetsföreskrifter vars namn innehåller ”om resurstillträde och kontroll på fiskets område”. Utredningen kan i denna del konstatera att ett flertal bestämmelser i Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillträde och kontroll på fiskets område har upphävts, och att bestämmelser numera finns i andra föreskrifter som Havs- och vattenmyndigheten har meddelat.

Skälen till utredningens bedömning

Mot bakgrund av att utredningen föreslår att regeringen ska tillkänna vilka bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som den moderniserade fiskelagstiftningen kompletterar, gör utredningen bedömningen att det inte längre finns samma behov av att ange relevanta materiella bestämmelser i den bilaga som ska innehålla bestämmelser om vilka överträdelser som kan föranleda sanktionsavgift.

Utredningen har i avsnitt 17.13.1 nedan bedömt att straffbestämmelserna ska utformas med utförliga överträdelsebeskrivningar och att hänvisningar som utgångspunkt inte ska göras till specifika materiella bestämmelser. Utredningen gör bedömningen att även bestämmelserna om sanktionsavgifter bör utformas på samma sätt, dvs. utan att hänvisningar görs till de materiella bestämmelserna.

17.10.10 Överträdelser som ska omfattas av sanktionsavgiftssystemet och sanktionsbeloppen

Förslag: De överträdelser som enligt nuvarande lagstiftning omfattas av sanktionsavgiftssystemet ska i huvudsak föras över till den moderniserade fiskeförordningens första bilaga. Nödvändiga ändringar i bestämmelserna ska göras mot bakgrund av EU:s ändrade kontrollbestämmelser. Om en allvarlig överträdelse har lett till att fiskeri- eller vattenbruksprodukter har erhållits ska sanktionsavgifterna motsvara värdet på produkterna, eller uppgå till ett visst lägsta belopp. För överträdelser som inte har lett till att fiskeri- eller vattenbruksprodukter har erhållits ska sanktionsavgiftsbeloppen även fortsättningsvis fastställas till fasta belopp eller beräknas enligt en särskild beräkningsgrund. Sanktionsbeloppen ska dock i vissa fall höjas. Sanktionsavgiftsbelopp baserade på dubbla värdet av erhållna fiskeri- eller vattenbruksprodukter ska vidare utgå vid allvarliga överträdelser enligt artikel 90 i den ändrade kontrollförordningen som har upprepats.

Vidare ska sanktionsavgifter utgå för överträdelser av bestämmelserna om registrering och rapportering av fritidsfiske med 1 000 kronor, registrering av fiske utan fartyg med 10 000 kronor och krav på vägningsaktörer att inneha tillstånd med 5 000 kronor. Dessa bestämmelser är nya.

Bakgrunden till utredningens förslag

Enligt sanktionsbilagorna till den nuvarande fiskeförordningen ska sanktionsavgift utgå för överträdelser som rör:

1. Att inte upprätta landnings- eller omlastningsdeklarationer, inte i rätt tid registrera uppgifter i en loggbok, journal, rapport eller deklaration, inte i rätt tid överföra sända eller lämna in en sådan loggbok, journal, rapport eller deklaration eller lämna felaktiga eller utelämna uppgifter i en sådan loggbok, journal, rapport eller deklaration.
2. Uteblivna förhandsanmälningar, samt underlåtelse som rör anmälningar om omlastningar, landningar och redskap.

3. Felaktiga uppgifter eller utelämnade uppgifter i förhandsanmälan.
4. Att inte lämna andra rapporter eller göra annan anmälan än förhandsanmälan, eller lämna felaktiga uppgifter i andra rapporter, underrättelser eller anmälningar än förhandsanmälan.
5. Att inte anlöpa utsedd hamn.
6. Att inte ta med fiskelicens, personlig fiskelicens, fiskeloggbok eller handlingar med uppgifter om fartyget.
7. Att inte rapportera position på föreskrivet sätt när det satellitbaserade kontrollsystemet för fartyg är ur funktion.
8. Att inte i rätt tid föra in uppgifter i vägningsjournal eller inbunden journal eller kalibreringsjournal.
9. Att lämna felaktiga eller utelämna uppgifter för ett parti med fiskeriprodukter eller inte lämna uppgifter på det sätt eller i det format som krävs för att uppfylla märknings-, eller spårbarhetskrav för partier med fiskeriprodukter.
10. Att inte ha anmält sig i rätt tid som förstahandsmottagare av fiskeriprodukter.
11. Att inte i rätt tid fylla i uppgifterna i en vägningsjournal eller inbunden journal, lämna felaktiga uppgifter eller utelämna uppgifter i en vägningsjournal, inbunden journal eller kalibreringsjournal eller inte spara en vägningsjournal under föreskriven tid.
12. Att inte i rätt tid lämna en avräkningsnota, eller en deklaration om övertagande, inte registrera eller överföra uppgifter i föreskrivet format eller i övrigt på det sätt som Havs- och vattenmyndigheten anvisat eller i övrigt lämna felaktiga uppgifter eller utelämna uppgifter i en avräkningsnota eller en deklaration om övertagande.
13. Att inte i rätt tid lämna transportdokument eller kopia av transportdokument till Havs- och vattenmyndigheten eller lämna felaktiga uppgifter eller utelämna uppgifter i ett transportdokument.
14. Att inte i rätt tid lämna godkänt fångstintyg eller förenklat fångstintyg till den behöriga myndigheten, inte i rätt tid lämna skriftliga bevis enligt artikel 14.1.b i IUU-förordningen till den behöriga

myndigheten, inte i rätt tid underrätta behörig myndighet om produkternas ankomst eller lämna felaktiga uppgifter eller utelämna uppgifter i fångstintyg, förenklat fångstintyg, eller skriftliga bevis enligt artikel 14.1.b i IUU-förordningen.

När det kommer till sanktionsbeloppen som ska utgå vid överträdelser som omfattas av sanktionsavgiftssystemet, kan utredningen konstatera att regleringen i den nuvarande sanktionsbilagan skiljer sig åt beroende på vilken överträdelse som är aktuell. För vissa överträdelser utgår ett fast sanktionsbelopp som gäller för alla, medan beloppet vid andra överträdelser som rör fiske kan vara beroende av fartygets längd. En tredje variant som förekommer i en av sanktionsbilagorna är att beloppet ska fastställas av Havs- och vattenmyndigheten och betalas med två gånger den orapporterade fångstens värde, vilket ska beräknas på det sätt som anges i 6 kap. 2 a § fiskeförordningen, dock med minst 5 000 kronor. Om varken det faktiska försäljningspriset eller marknadspriset kan fastställas ska avgiften motsvara två gånger det senaste kända marknadsvärdet för arten. En fjärde variant är att sanktionsbeloppen ska utgå med vissa belopp beroende av de aktuella produkternas vikt.

År 2014 infördes strängare sanktioner inom ramen för sanktionsavgiftssystemet, där regeringen även gjorde uttalanden om differentiering av avgifterna inom sanktionsavgiftssystemet. Av förarbetena framgår att regeringen var av uppfattningen att det bör finnas en generell möjlighet att differentiera sanktionsavgifterna och att en sanktionsavgift ska kunna utgå antingen med ett fast belopp eller beräknas enligt en särskild beräkningsgrund. Enligt regeringen skulle det leda till ett flexibelt system där de överträdelser som leder till störst skada också kan sanktioneras hårdare än överträdelser som har lindrigare konsekvenser. En särskild beräkningsgrund borde enligt regeringens uppfattning ta hänsyn till överträdelsens allvar. Det kunde t.ex. göras antingen genom att man utgår från fartygens storlek eller motorstyrka eller att man utgår från fångstvärdet. Av förarbetena framgår vidare att regeringen för varje överträdelse bör fastställa med vilket eller vilka belopp som en sanktionsavgift ska utgå eller föreskriva vilken beräkningsgrund som ska tillämpas.²⁹⁶

Såsom redogjorts för i avsnitt 17.10.1 ovan innehåller artikel 91a i den ändrade kontrollförordningen reglering om nivån på sanktions-

²⁹⁶ Prop. 2013/14:184, s. 82.

avgifter vid allvarliga överträdelser. Enligt regleringen i artikel 91a ska sanktionsavgifterna som utgångspunkt spegla värdet av de fiskeri- eller vattenbruksprodukter som erhållits genom att den allvarliga överträdelsern begåtts, eller annars utgå från vissa standardsatser. När en allvarlig överträdelse inte har lett till att fiskeri- eller vattenbruksprodukter har erhållits ska de administrativa sanktionsavgifterna fastställas av medlemsstaterna i enlighet med artikel 89a i den ändrade kontrollförordningen, på en nivå som säkerställer att dessa är effektiva, proportionella och avskräckande.

Skälen till utredningens förslag

Överträdelser som omfattas av nuvarande sanktionsavgiftssystem

De överträdelser som enligt nuvarande lagstiftning omfattas av sanktionsavgiftssystemet ska enligt utredningens uppfattning i huvudsak föras över till den moderniserade fiskeförordningens första bilaga. Nödvändiga ändringar i bestämmelserna om vilka överträdelser som ska omfattas behöver dock göras mot bakgrund av EU:s ändrade kontrollbestämmelser. Såsom vi har redogjort för i avsnitt 17.10.1 ovan är utredningen av uppfattningen att sanktionsavgifterna även fortsättningsvis bör bestämmas till vissa schablonbelopp eller beräknas på särskilt sätt i enlighet med de ramar som ställs upp i artikel 91a i den ändrade kontrollförordningen. Enligt utredningens uppfattning bör det göras en närmare översyn av sanktionsavgiftssystemet i syfte att det ska vara sammanhängande och balanserat. Såsom vi går in närmare på i avsnitt 17.10.11 föreslår utredningen att en sådan översyn ska göras av Havs- och vattenmyndigheten inom ramen för ett regeringsuppdrag. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att endast nödvändiga ändringar för närvarande bör göras i sanktionsavgiftssystemet med anledning av EU:s ändrade kontrollbestämmelser. I den mån det är möjligt bör därför samma systematik behållas inom sanktionsavgiftssystemet. Utredningen är av uppfattningen att sanktionsbeloppen för sådana överträdelser som ska ses som allvarliga överträdelser enligt artikel 90.3 i den ändrade kontrollförordningen, ska motsvara värdet på produkterna som har erhållits genom överträdelsern, eller uppgå till ett visst lägsta belopp. Utredningen noterar i denna del att det enligt artikel 91a.3 är tillåtet för medlemsstaterna att i sina natio-

nella rättssystem fastställa standardsatser som ska utgå vid allvarliga överträdelser, i stället för lägsta administrativa sanktioner som regleras i artikelns tidigare punkter. Enligt regleringen i artikel 91a.3 får de lägsta standardsatserna inte vara lägre än genomsnittsvärdet för de fiskeri- eller vattenbruksprodukter som erhållits till följd av en allvarlig överträdelse. Det framgår dock inte hur detta genomsnittsvärde ska beräknas. Mot den bakgrunden är utredningen av uppfattningen att beloppen vid allvarliga överträdelser ska motsvara värdet på produkterna som har erhållits genom överträdelser, eller uppgå till ett visst lägsta belopp. Utredningen bedömer det samtidigt nödvändigt att höja vissa av beloppen som i dag används i sanktionsbilagorna, i syfte att lagstiftningen ska uppfylla kraven på effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner och noterar i sammanhanget att vissa belopp har varit oförändrade sedan lagstiftningen infördes för snart tjugo år sedan.

Utredningen noterar i sammanhanget att det inom ramen för det nuvarande sanktionsavgiftssystemet inte tas hänsyn till om det är fråga om upprepade överträdelser eller inte, samtidigt som det i vissa andra lagstiftningar utgår högre belopp vid upprepade överträdelser. I denna del konstaterar utredningen att det av artikel 91a.3 i den ändrade kontrollförordningen även framgår att vid en upprepad allvarlig överträdelse får de lägsta standardsatserna inte vara lägre än två gånger det genomsnittliga värdet. Enligt utredningens uppfattning saknas det i nuläget skäl för att frånga nuvarande utgångspunkt att högre sanktionsbelopp inte ska utgå vid upprepade överträdelser. Högre belopp bör därför endast utgå vid upprepade allvarliga överträdelser som har lett till att fiskeri- och vattenbruksprodukter har erhållits och bör enligt utredningens uppfattning uppgå till det dubbla värdet som annars skulle ha utgått för överträdelserna i enlighet med de krav som ställs i artikel 91a i den ändrade kontrollförordningen.²⁹⁷ Frågan om hur upprepade överträdelser bör hanteras inom ramen för fiskelagstiftningens sanktionsavgiftssystem bör enligt utredningens uppfattning behandlas inom ramen för Havs- och vattenmyndighetens regeringsuppdrag, vilket vi återkommer till i avsnitt 17.10.11.

Utredningen noterar vidare att de ekonomiska förutsättningarna kan skilja sig åt mellan olika fisken. Sådana skillnader i ekonomiska

²⁹⁷ Utredningen kan notera att frågan om upprepade överträdelser bör föranleda högre belopp bl.a. behandlats i SOU 2007:20, s. 138 f.

förutsättningar kan bl.a. ses mellan pelagiskt respektive demersalt fiske. Detta kan behöva beaktas av Havs- och vattenmyndigheten i arbetet med regeringsuppdraget, i syfte att sanktionsavgifterna ska vara proportionerliga och avskräckande. Myndigheten bör även beakta att olika skatterättsliga effekter kan uppstå beroende på vem som påförs sanktionsavgiften.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan om att endast nödvändiga ändringar ska göras i sanktionsavgiftssystemet med anledning av de ändrade kontrollbestämmelserna, gör utredningen bedömningen att följande överträdelser med följande sanktionsbelopp bör omfattas av sanktionsavgiftssystemet och att det i bilagan ska finnas med följande allmänna bestämmelser:

Allmänna bestämmelser i sanktionsavgiftsbilagan

Sanktionsavgifter med flera belopp

Sanktionsavgiftsbilagan till den moderniserade fiskeförordningen ska i likhet med nuvarande bilaga 1 till fiskeförordningen innehålla en bestämmelse om att när en avgift anges med flera belopp ska olika avgifter utgå beroende på fartygets längd. Sanktionsbeloppen kommer i många fall att utgå från värdet på fiskeriprodukterna, samtidigt som ett lägsta belopp garanterar att sanktionsavgifterna uppgår till en viss miniminivå. I syfte att åstadkomma en reell variation utifrån värdet, bör de lägsta beloppen enligt utredningens uppfattning för närvarande vara kvar på samma nivå som i dag.

Enligt utredningens bedömning bör följande belopp utgå vid överträdelser där flera olika belopp kan aktualiseras:

1. 5 000 kronor vid fiske med fartyg med en längd understigande 12 meter,
2. 10 000 kronor vid fiske med fartyg med en längd av 12 meter eller mera men understigande 24 meter, och
3. 25 000 kronor vid fiske med fartyg med en längd av 24 meter eller mera.

Sanktionsavgifter vid flera samtidiga överträdelser av bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken

Utredningen är vidare av uppfattningen att det ska tas in en särskild bestämmelse som rör allvarliga överträdelser enligt artikel 90.3.i, enligt vilken flera samtidiga överträdelser ska ses som en allvarlig överträdelse. Utredningen föreslår i denna del en bestämmelse, utformad i enlighet med de allmänna övervägandena som redogjorts för ovan, med följande innehåll:

Trots vad som sägs i denna bilaga ska följande gälla vid samtidig prövning av flera överträdelser av bestämmelserna i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som tillsammans ska anses utgöra en allvarlig överträdelse enligt artikel 90.3.i i rådets förordning (EG) nr 1224/2009.

Sanktionsavgift ska betalas med ett belopp som bestäms av Havs- och vattenmyndigheten om fiskeri- eller vattenbruksprodukter har erhållits genom den allvarliga överträdelsen. Beloppet ska motsvara produkternas värde och beräknas på det sätt som framgår av artikel 91a.5 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009. Beloppet ska dock lägst uppgå till det belopp som sammantaget skulle utgå för överträdelserna enligt andra bestämmelser i denna bilaga.

Om fiskeri- eller vattenbruksprodukter inte har erhållits genom överträdelserna ska sanktionsavgiften betalas med det belopp som sammantaget ska utgå för överträdelserna enligt andra bestämmelser i denna bilaga.

Överträdelser som sanktionsavgifter ska utgå för

Överträdelser av bestämmelser som rör landnings- eller omlastningsdeklarationer samt loggbok, journal, rapport eller deklaration (första punkten i sanktionsavgiftsbilagan)

Utredningen föreslår att den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse som rör bl.a. landnings- och omlastningsdeklarationer, utformad i enlighet med de allmänna övervägandena som redogjorts för ovan, med följande innehåll:

Sanktionsavgift ska betalas av den som vid fiskeverksamhet överträder bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, Havs- och vattenmyndighetens eller Fiskeriverkets föreskrifter genom att

- inte upprätta landnings- eller omlastningsdeklaration,
- inte i rätt tid registrera eller föra in uppgifter i fiskeloggbok, journal, rapport eller deklaration,

- inte i rätt tid överföra, sända eller lämna in sådan loggbok, journal, rapport eller deklaration, eller
- lämna felaktiga uppgifter eller utelämna uppgifter i sådan loggbok, journal, rapport eller deklaration.

Sanktionsavgift ska betalas med ett belopp som bestäms av Havs- och vattenmyndigheten om överträdelsen är att bedöma som en allvarlig överträdelse enligt artikel 90.3 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009 och fiskeriprodukter har erhållits genom överträdelsen. Beloppet ska motsvara fiskeriprodukternas värde och beräknas på det sätt som framgår av artikel 91a.5 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009. Beloppet ska dock lägst uppgå till 5 000 kronor.

Sanktionsavgift ska i andra fall betalas med 5 000 kronor.

Sanktionsavgift ska i stället betalas med ett belopp som bestäms av Havs- och vattenmyndigheten om överträdelsen består i att

- inte alls föra fiskeloggbok, kustfiskejournal, sötvattensjournal eller fångstrapport för inlandsfiske,
- uppgift om art eller fångstmängd helt har utelämnats från rapportering, eller
- en art felaktigt redovisats som en annan art i rapporteringen.

En sådan sanktionsavgift som avses i föregående stycke ska betalas med två gånger de orapporterade fiskeriprodukternas värde, vilket ska beräknas på det sätt som anges i artikel 91a.5 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009, dock minst med 10 000 kronor.

Om en sanktionsavgift har beslutats för en allvarlig överträdelse enligt denna punkt och den avgiftsskyldige därefter upprepar en sådan överträdelse inom treårsperiod, ska en avgift för den nya överträdelsen tas ut med en avgift som motsvarar dubbla värdet av produkterna, dock lägst 10 000 kronor.

Skillnaden gentemot den nuvarande bestämmelsen i bilaga 1 till fiskeförordningen är att vid överträdelser som listas i bestämmelsens första ledet är beloppet beroende av om överträdelsen är att anse som en allvarlig överträdelse enligt artikel 90.3 i den ändrade kontrollförordningen eller inte. Vid en allvarlig överträdelse där fiskeriprodukter har erhållits genom överträdelsen ska beloppet motsvara fiskeriprodukternas värde och beräknas på det sätt som framgår av artikel 91 a.5 i den ändrade kontrollförordningen, dock ska sanktionsbeloppet lägst vara 5 000 kronor. En annan skillnad är att sanktionsbeloppet i övrigt har höjts från 2 000 till 5 000 kronor.

En ytterligare skillnad är att vid överträdelser i andra ledet ska beloppet som kan påföras uppgå till lägst 10 000 i stället för 5 000 kronor. Detta för att dessa överträdelser, som har bedömts mer allvarliga som utgångspunkt ska föranleda ett högre sanktionsbelopp än överträdelserna i första stycket. Vid en allvarlig överträdelse där fiskeri-

produkter har erhållits genom överträdelsen ska beloppet motsvara fiskeriprodukternas värde och beräknas på det sätt som framgår av artikel 91 a.5 i den ändrade kontrollförordningen.

En annan skillnad är att det införts en bestämmelse om upprepade överträdelser. Om en sanktionsavgift har beslutats för en överträdelse enligt denna punkt och den avgiftsskyldige därefter upprepar en sådan överträdelse inom treårsperiod, ska en avgift för den nya överträdelsen tas ut med dubbla värdet. Bestämmelsen har införts mot bakgrund av regleringen i artikel 91a.3 i den ändrade kontrollförordningen.

Utredningen kan notera att ett flertal bestämmelser som rör omlastningsdeklarationer och landningsdeklarationer har ändrats och bestämmelserna i dessa delar framgår av artikel 21–24 i den ändrade kontrollförordningen. Bestämmelser om fiskeloggböcker finns vidare i artikel 14–15b i den ändrade kontrollförordningen. Utredningen noterar att kommissionen får anta ytterligare bestämmelser i frågor som rör dessa deklarationer och loggböcker genom genomförandakter eller delegerade akter. Dessa bör bevakas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Överträdelser av bestämmelser om förhandsanmälan och anmälan om omlastning (andra punkten i sanktionsavgiftsbilagan)

Utredningen föreslår vidare att den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse som rör bl.a. förhandsanmälan och omlastning, utformad i enlighet med de allmänna övervägandena som redogjorts för ovan, med följande innehåll:

Sanktionsavgift ska betalas av den som överträder bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, Havs- och vattenmyndighetens eller Fiskeriverkets föreskrifter genom att

- inte göra förhandsanmälan eller anmälan om omlastning,
- inte i rätt tid göra förhandsanmälan eller anmälan om omlastning,
- utan medgivande anlöpa hamn före den tid som angetts i förhandsanmälan eller anmälan om omlastning,
- utan medgivande anlöpa hamn mer än en timme efter den tid som angetts i förhandsanmälan eller anmälan om omlastning,
- inte påbörja landning eller omlastning i anslutning till ankomst till hamn eller vid annan anmäld tidpunkt, eller
- inte göra anmälan om redskap.

Sanktionsavgift ska betalas med ett belopp som bestäms av Havs- och vattenmyndigheten om överträdelsen är att bedöma som en allvarlig

överträdelse enligt artikel 90.3 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009 och fiskeriprodukter har erhållits genom överträdelsen. Beloppet ska motsvara fiskeriprodukternas värde och beräknas på det sätt som framgår av artikel 91a.5 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009. Beloppet ska dock lägst uppgå till 5 000, 10 000 eller 25 000 kronor.

Sanktionsavgift ska i andra fall betalas med 5 000, 10 000 eller 25 000 kronor.

Om en sanktionsavgift har beslutats för en allvarlig överträdelse enligt denna punkt och den avgiftsskyldige därefter upprepar en sådan överträdelse inom treårsperiod, ska en avgift för den nya överträdelsen tas ut som motsvarar dubbla värdet av de erhållna fiskeriprodukterna, dock lägst 10 000, 20 000 eller 50 000 kronor.

Skillnaden gentemot den nuvarande bestämmelsen i bilaga 1 till fiskeförordningen är att vid överträdelser som listas i bestämmelsens är beloppet beroende av om överträdelsen är att anse som en allvarlig överträdelse enligt artikel 90.3 i den ändrade kontrollförordningen eller inte. Vid en allvarlig överträdelse där fiskeriprodukter har erhållits genom överträdelsen ska beloppet motsvara fiskeriprodukternas värde och beräknas på det sätt som framgår av artikel 91 a.5 i den ändrade kontrollförordningen. En annan skillnad gentemot nuvarande reglering är att sanktionsbeloppen har höjts, vilket vi har redogjort för ovan. En ytterligare skillnad är att det införts en bestämmelse om upprepade överträdelser. Om en sanktionsavgift har beslutats för en överträdelse enligt denna punkt och den avgiftsskyldige därefter upprepar en sådan överträdelse inom en treårsperiod, ska en avgift för den nya överträdelsen tas ut med dubbla värdet. Bestämmelsen har införts mot bakgrund av regleringen i artikel 91a.3 i den ändrade kontrollförordningen.

Utredningen noterar vidare att bestämmelser om förhandsanmälan och anmälan om omlastning också finns i den ändrade kontrollförordningen.

Överträdelser som avser felaktiga eller utelämnade uppgifter i förhandsanmälningar (tredje punkten i sanktionsavgiftsbilagan)

Utredningen föreslår även att den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse som rör bl.a. felaktiga eller utelämnade uppgifter i förhandsanmälningar, utformad i enlighet med de allmänna övervägandena som redogjorts för ovan, med följande innehåll:

Sanktionsavgift ska betalas av den som överträder bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, Havs- och vattenmyndighetens eller Fiskeriverkets föreskrifter, genom att

- lämna felaktiga uppgifter eller utelämna uppgifter i förhandsanmälan.

Sanktionsavgift ska betalas med ett belopp som bestäms av Havs- och vattenmyndigheten om överträdelsen är att bedöma som en allvarlig överträdelse enligt artikel 90.3 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009 och fiskeriprodukter har erhållits genom överträdelsen. Beloppet ska motsvara fiskeriprodukternas värde och beräknas på det sätt som framgår av artikel 91a.5 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009. Beloppet ska dock lägst uppgå till 5 000 kronor.

Sanktionsavgift ska i andra fall betalas med 5 000 kronor.

Om en sanktionsavgift har beslutats för en allvarlig överträdelse enligt denna punkt och den avgiftsskyldige därefter upprepar en sådan överträdelse inom treårsperiod, ska en avgift för den nya överträdelsen tas ut som motsvarar dubbla värdet av de erhållna fiskeriprodukterna, dock lägst med 10 000 kronor.

Skillnaden gentemot den nuvarande bestämmelsen i bilaga 1 till fiskeförordningen är att vid överträdelser som listas i bestämmelsen är beloppet beroende av om överträdelsen är att anse som en allvarlig överträdelse enligt artikel 90.3 i den ändrade kontrollförordningen eller inte. Vid en allvarlig överträdelse där fiskeriprodukter har erhållits genom överträdelsen ska beloppet motsvara fiskeriprodukternas värde och beräknas på det sätt som framgår av artikel 91a.5 i den ändrade kontrollförordningen. En annan skillnad gentemot nuvarande reglering är att sanktionsbeloppen har höjts, vilket vi har redogjort för ovan. En ytterligare skillnad är att det införts en bestämmelse om upprepade överträdelser. Om en sanktionsavgift har beslutats för en överträdelse enligt denna punkt och den avgiftsskyldige därefter upprepar en sådan överträdelse inom en treårsperiod, ska en avgift för den nya överträdelsen tas ut med dubbla värdet. Bestämmelsen har införts mot bakgrund av regleringen i artikel 91a.3 i den ändrade kontrollförordningen.

Överträdelser som avser att inte lämna andra rapporter eller underrättelser eller göra annan anmälan än förhandsanmälan eller lämna felaktiga uppgifter eller utelämna uppgifter i andra rapporter, underrättelser eller anmälningar om fiske än förhandsanmälningar (fjärde punkten i sanktionsavgiftsbilagan)

Utredningen föreslår även att den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse som rör bl.a. felaktiga eller utelämnade uppgifter i förhandsanmälningar, utformad i enlighet med de allmänna övervägandena som redogjorts för ovan, med följande innehåll:

Sanktionsavgift ska betalas av den som överträder bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, Havs- och vattenmyndighetens eller Fiskeriverkets föreskrifter genom att i fråga om fiskeverksamhet

- inte lämna andra rapporter eller underrättelser eller göra annan anmälan än förhandsanmälan, eller
- lämna felaktiga uppgifter eller utelämna uppgifter i andra rapporter, underrättelser eller anmälningar än förhandsanmälan.

Sanktionsavgift ska betalas med ett belopp som bestäms av Havs- och vattenmyndigheten om överträdelsen är att bedöma som en allvarlig överträdelse enligt artikel 90.3 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009 och fiskeriprodukter har erhållits genom överträdelsen. Beloppet ska motsvara fiskeriprodukternas värde och beräknas på det sätt som framgår av artikel 91a.5 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009. Beloppet ska dock lägst uppgå till 5 000 kronor.

Sanktionsavgift ska i andra fall betalas med 5 000 kronor.

Om en sanktionsavgift har beslutats för en allvarlig överträdelse enligt denna punkt och den avgiftsskyldige därefter upprepar en sådan överträdelse inom treårsperiod, ska en avgift för den nya överträdelsen tas ut som motsvarar dubbla värdet av de erhållna fiskeriprodukterna, dock lägst 10 000 kronor.

Skillnaden gentemot den nuvarande bestämmelsen i bilaga 1 till fiskeförordningen är att vid överträdelser som listas i bestämmelsens är beloppet beroende av om överträdelsen är att anse som en allvarlig överträdelse enligt artikel 90.3 i den ändrade kontrollförordningen eller inte. Vid en allvarlig överträdelse där fiskeriprodukter har erhållits genom överträdelsen ska beloppet motsvara fiskeriprodukternas värde och beräknas på det sätt som framgår av artikel 91a.5 i den ändrade kontrollförordningen. En annan skillnad gentemot nuvarande reglering är att sanktionsbeloppen har höjts, vilket vi har redogjort för ovan. Om en sanktionsavgift har beslutats för en överträdelse enligt denna punkt och den avgiftsskyldige där-

efter upprepar en sådan överträdelse inom en treårsperiod, ska en avgift för den nya överträdelsen tas ut med dubbla värdet. Bestämmelsen har införts mot bakgrund av regleringen i artikel 91a.3 i den ändrade kontrollförordningen.

Överträdelser som består i att inte anlöpa utsedd hamn (femte punkten i sanktionsavgiftsbilagan)

Utredningen föreslår även att den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse som rör bl.a. överträdelser som består i att inte anlöpa utsedd hamn, utformad i enlighet med de allmänna övervägandena som redogjorts för ovan, med följande innehåll:

- Sanktionsavgift ska betalas av den som överträder bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, Havs- och vattenmyndighetens eller Fiskeriverkets föreskrifter, genom att
- inte anlöpa utsedd hamn.
- Sanktionsavgift ska betalas med 5 000, 10 000 eller 25 000 kronor.

Ingen skillnad har gjorts gentemot nuvarande reglering i fråga om beloppens storlek.

Överträdelser som avser att inte medföra fiskelicens, personlig fiskelicens, fiskeloggbok eller handlingar med uppgifter om fartyget ombord (sjätte punkten i sanktionsavgiftsbilagan)

Utredningen föreslår även att den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse som rör bl.a. överträdelser som består i att inte medföra fiskelicens, personlig fiskelicens, fiskeloggbok eller handlingar med uppgifter om fartyget ombord, utformad i enlighet med de allmänna övervägandena som redogjorts för ovan, med följande innehåll:

- Sanktionsavgift ska betalas av den som överträder bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, Havs- och vattenmyndighetens eller Fiskeriverkets föreskrifter genom att
- inte medföra ombord fiskelicens, personlig fiskelicens, fiskeloggbok eller handlingar med uppgifter om fartyget.
- Sanktionsavgift ska betalas med 5 000 kronor.

Skillnaden gentemot nuvarande reglering är att sanktionsbeloppet höjts, vilket vi har behandlat ovan.

Överträdelser kopplat till bestämmelser om vägning
(åttonde punkten i sanktionsavgiftsbilagan)

Utredningen föreslår även att den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse som rör bl.a. överträdelser kopplat till vägning, utformad i enlighet med de allmänna övervägandena som redogjorts för ovan, med följande innehåll:

Sanktionsavgift ska betalas av den som överträder bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, Havs- och vattenmyndighetens eller Fiskeriverkets föreskrifter genom att

- inte i rätt tid fylla i uppgifterna i en vägningsjournal eller inbunden journal,

- lämna felaktiga uppgifter eller utelämna uppgifter i en vägningsjournal, inbunden journal eller kalibreringsjournal, eller

- inte spara en vägningsjournal under föreskriven tid.

Sanktionsavgift ska betalas med ett belopp som bestäms av Havs- och vattenmyndigheten om överträdelsen är att bedöma som en allvarlig överträdelse enligt artikel 90.3 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009 och fiskeriprodukter har erhållits genom överträdelsen. Beloppet ska motsvara fiskeriprodukternas värde och beräknas på det sätt som framgår av artikel 91a.5 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009. Beloppet ska dock lägst uppgå till 5 000 kronor.

Sanktionsavgift ska i andra fall betalas med 5 000 kronor.

Sanktionsavgift ska i stället betalas med nedan angivet belopp om överträdelsen består i att

- inte alls föra vägningsjournal, inbunden journal eller kalibreringsjournal,

- utelämna uppgift om art eller felaktigt uppge en annan art i en vägningsjournal eller en inbunden journal,

- uppge fel vikt i fråga om fiskeriprodukter som förvaras osorterade och i bulk, eller

- utelämna uppgift om vikt per art som understiger minsta referensstorlek för bevarande i en vägningsjournal eller en inbunden journal.

Sanktionsavgift ska betalas med ett belopp som bestäms av Havs- och vattenmyndigheten om överträdelsen är att bedöma som en allvarlig överträdelse enligt artikel 90.3 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009 och fiskeriprodukter har erhållits genom överträdelsen. Beloppet ska motsvara fiskeriprodukternas värde och beräknas på det sätt som framgår av artikel 91a.5 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009. Beloppet ska dock lägst uppgå till 15 000 kronor.

Sanktionsavgift ska i andra fall betalas med 15 000 kronor.

Om en sanktionsavgift har beslutats för en allvarlig överträdelse enligt denna punkt och den avgiftsskyldige därefter upprepar en sådan överträdelse inom treårsperiod, ska en avgift för den nya överträdelsen tas ut med dubbla värdet, dock lägst dubbla de belopp som anges ovan.

Bestämmelsen är utformad på liknande sätt som andra bestämmelser som reglerar överträdelser som kan bedömas som allvarliga överträdelser enligt den gemensamma fiskeripolitiken, och som vi har behandlat ovan.

Överträdelser som består i att lämna felaktiga uppgifter eller utelämna uppgifter för ett parti med fiskeri- eller vattenbruksprodukter, eller inte lämna uppgifter på det sätt eller i det format som krävs för att uppfylla märknings- eller spårbarhetskrav för partier med fiskeri- eller vattenbruksprodukter (nionde punkten i sanktionsavgiftsbilagan)

Utredningen föreslår även att den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse som rör överträdelser genom att lämna felaktiga uppgifter eller utelämna uppgifter för ett parti med fiskeri- eller vattenbruksprodukter, eller inte lämna uppgifter på det sätt eller i det format som krävs för att uppfylla märknings- eller spårbarhetskrav för partier med fiskeri- eller vattenbruksprodukter, utformad i enlighet med de allmänna övervägandena som redogjorts för ovan, med följande innehåll:

Sanktionsavgift ska betalas av den som överträder bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken eller Havs- och vattenmyndighetens eller Fiskeriverkets föreskrifter genom att

- lämna felaktiga uppgifter eller utelämna uppgifter för ett parti med fiskeri- eller vattenbruksprodukter, eller
- inte lämna uppgifter på det sätt eller i det format som krävs för att uppfylla märknings- eller spårbarhetskrav för partier med fiskeri- eller vattenbruksprodukter.

Sanktionsavgift ska betalas med ett belopp som bestäms av Havs- och vattenmyndigheten om överträdelsen är att bedöma som en allvarlig överträdelse enligt artikel 90.3 i rådets förordning (EG) nr 1224/ 2009 och fiskeri- eller vattenbruksprodukter har erhållits genom överträdelsen. Beloppet ska motsvara fiskeri- eller vattenbruksprodukter värde och beräknas på det sätt som framgår av artikel 91a.5 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009. Beloppet ska dock lägst uppgå till 1 500 kronor.

Sanktionsavgift ska i andra fall betalas med 1 500 kronor för ett parti som väger högst 10 000 kilogram, 3 000 kronor för ett parti som väger mer än 10 000 kilogram och högst 30 000 kilogram, och 4 500 kronor för ett parti som väger mer än 30 000 kilogram.

Sanktionsavgift ska i stället betalas med nedan angivna belopp om överträdelsen består i att

- utelämna uppgift om art eller felaktigt uppge en annan art i ett parti med fiskeri- eller vattenbruksprodukter,

- lämna felaktiga uppgifter om ett parti som innehåller en kvoterad, hotad eller skyddad art,
- utelämna uppgift eller lämna felaktig uppgift om vikt per art eller antalet individer som understiger minsta referensstorlek för bevarande för partiet i fråga, eller
- utelämna uppgift om fångstområde.

Sanktionsavgift ska betalas med ett belopp som bestäms av Havs- och vattenmyndigheten om överträdelsen är att bedöma som en allvarlig överträdelse enligt artikel 90.3 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009 och fiskeriprodukter har erhållits genom överträdelsen. Beloppet ska motsvara fiskeriprodukternas värde och beräknas på det sätt som framgår av artikel 91a.5 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009. Beloppet ska dock lägst uppgå till 1 500 kronor.

Sanktionsavgift ska i andra fall betalas med 1 500 kronor för ett parti som väger högst 1 000 kilogram, 4 500 kronor för ett parti som väger mer än 1 000 kilogram och högst 10 000 kilogram, 7 500 kronor för ett parti som väger mer än 10 000 kilogram och högst 30 000 kilogram, och 15 000 kronor för ett parti som väger mer än 30 000 kilogram.

Om en sanktionsavgift har beslutats för en allvarlig överträdelse enligt denna punkt och den avgiftsskyldige därefter upprepar en sådan överträdelse inom treårsperiod, ska en avgift för den nya överträdelsen tas ut med dubbla det belopp som anges för partiets kvantitet ovan.

Bestämmelsen är utformad på liknande sätt som andra bestämmelser som reglerar överträdelser som kan bedömas som allvarliga överträdelser enligt den gemensamma fiskeripolitiken, och som vi har behandlat ovan.

Överträdelser av bestämmelser om gemensamma marknadsnormer för vissa fiskeriprodukter (tionde punkten i sanktionsavgiftsbilagan)

Utredningen föreslår även att den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse som rör bl.a. överträdelser av bestämmelser om gemensamma marknadsnormer för vissa fiskeriprodukter, utformad i enlighet med de allmänna övervägandena som redogjorts för ovan, med följande innehåll:

Sanktionsavgift ska betalas av den som överträder bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken genom att

- lämna felaktiga uppgifter eller utelämna uppgifter för ett parti med fiskeriprodukter.

För fiskeriprodukter landade i unionen ska överträdelserna bestå i att lämna felaktiga eller helt utelämna uppgifter om

- färskhetskategori,
- storlekskategori,

- produktform, eller
- nettovikt.

För fiskeriprodukter importerade till unionen ska överträdelsen enligt bestä i att lämna felaktiga eller helt utelämna uppgifter om

- ursprungsland,
- produktform,
- färskhetskategori,
- storlekskategori,
- nettovikt i kilo,
- datum för sortering,
- avsändningsdatum,
- leverantörens namn och adress, eller
- vetenskapligt namn och handelsnamn.

Sanktionsavgift ska betalas med ett belopp som bestäms av Statens jordbruksverk om överträdelsen är att bedöma som en allvarlig överträdelse enligt artikel 90.3 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009 och fiskeriprodukter har erhållits genom överträdelsen. Beloppet ska motsvara produkternas värde och beräknas på det sätt som framgår av artikel 91a.5 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009. Beloppet ska dock lägst uppgå till 5 000 kronor eller om överträdelsen består i att utelämna eller felaktigt märka vetenskapligt namn och handelsnamn minst 10 000 kronor.

Sanktionsavgift ska i andra fall betalas med 5 000 kronor.

Om överträdelsen består i att utelämna eller felaktigt märka vetenskapligt namn och handelsnamn ska sanktionsavgift i stället betalas med 10 000 kronor.

Om en sanktionsavgift har beslutats för en allvarlig överträdelse enligt denna punkt och den avgiftsskyldige därefter upprepar en sådan överträdelse inom treårsperiod, ska en avgift för den nya överträdelsen tas ut med dubbla värdet av de erhållna fiskeriprodukterna, dock lägst dubbla de belopp som anges ovan.

Bestämmelsen är utformad på liknande sätt som andra bestämmelser som reglerar överträdelser som kan bedömas som allvarliga överträdelser enligt den gemensamma fiskeripolitiken, och som vi har behandlat ovan.

Överträdelse av skyldigheten att anmäla sig som förstahandsmottagare (elfte punkten i sanktionsavgiftsbilagan)

Utredningen föreslår även att den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse som rör skyldigheten att anmäla sig som förstahandsmottagare, utformad i enlighet med de allmänna övervägandena som redogjorts för ovan, med följande innehåll:

Sanktionsavgift ska betalas av den som överträder bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, Havs- och vattenmyndighetens eller Fiskeriverkets föreskrifter genom att

- inte ha anmält sig som förstahandsmottagare av fiskeriprodukter.

Sanktionsavgift ska betalas med 30 000 kr.

Beloppet har höjts i enlighet med de allmänna övervägandena som vi har redogjort för ovan.

Överträdelser genom att inte i rätt tid lämna en avräkningsnota eller en deklaration om övertagande, inte registrera eller överföra uppgifterna i föreskrivet format eller på anvisat sätt, eller lämna felaktiga uppgifter eller utelämna uppgifter i en avräkningsnota eller en deklaration om övertagande (trettonde punkten i sanktionsavgiftsbilagan)

Utredningen föreslår även att den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse som rör bl.a. överträdelser som består i att inte i rätt tid lämna en avräkningsnota eller en deklaration om övertagande, inte registrera eller överföra uppgifterna i föreskrivet format eller på anvisat sätt, eller lämna felaktiga uppgifter eller utelämna uppgifter i en avräkningsnota eller en deklaration om övertagande, utformad i enlighet med de allmänna övervägandena som redogjorts för ovan, med följande innehåll:

Sanktionsavgift ska betalas av den som överträder bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, Havs- och vattenmyndighetens eller Fiskeriverkets föreskrifter genom att

- inte i rätt tid lämna en avräkningsnota eller en deklaration om övertagande,
- inte registrera eller överföra uppgifterna i föreskrivet format eller i övrigt på det sätt som Havs- och vattenmyndigheten anvisat, eller
- lämna felaktiga uppgifter eller utelämna uppgifter i en avräkningsnota eller en deklaration om övertagande.

Sanktionsavgift ska betalas med ett belopp som bestäms av Havs- och vattenmyndigheten om överträdelsen är att bedöma som en allvarlig överträdelse enligt artikel 90.3 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009 och fiskeriprodukter har erhållits genom överträdelsen. Beloppet ska motsvara fiskeriprodukternas värde och beräknas på det sätt som framgår av artikel 91a.5 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009. Beloppet ska dock lägst uppgå till 5 000 kronor.

Sanktionsavgift ska i andra fall betalas med 5 000 kr.

Sanktionsavgift ska i stället betalas med nedan angivet belopp om överträdelsen består i att

- utelämna uppgift om art eller felaktigt uppge en annan art i en avräkningsnota eller en deklaration om övertagande,
- utelämna uppgift om vikt eller antalet individer som understiger minsta referensstorlek för bevarande i en avräkningsnota eller en deklaration om övertagande, eller
- utelämna uppgift om användningsområde för fångster som understiger minsta referensstorlek för bevarande i en avräkningsnota.

Sanktionsavgift ska betalas med ett belopp som bestäms av Havs- och vattenmyndigheten om överträdelsen är att bedöma som en allvarlig överträdelse enligt artikel 90.3 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009 och fiskeriprodukter har erhållits genom överträdelsen. Beloppet ska motsvara fiskeriprodukternas värde och beräknas på det sätt som framgår av artikel 91a.5 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009. Beloppet ska dock lägst uppgå till 7 500 kronor.

Sanktionsavgift ska i andra fall betalas med 7 500 kronor.

Sanktionsavgift ska i stället betalas med nedan angivet belopp om överträdelsen består i att

- inte alls lämna avräkningsnota eller deklaration om övertagande.

Sanktionsavgift ska betalas med ett belopp som bestäms av Havs- och vattenmyndigheten om fiskeriprodukter har erhållits genom överträdelsen. Beloppet ska motsvara fiskeriprodukternas värde och beräknas på det sätt som framgår av artikel 91a.5 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009. Beloppet ska dock lägst uppgå till 15 000 kronor.

Sanktionsavgift ska i andra fall betalas med 15 000 kronor.

Om en sanktionsavgift har beslutats för en allvarlig överträdelse enligt denna punkt och den avgiftsskyldige därefter upprepar en sådan överträdelse inom treårsperiod, ska en avgift för den nya överträdelsen tas ut med dubbla värdet av de erhållna fiskeriprodukterna, dock lägst dubbla de belopp som anges ovan.

Bestämmelsen är utformad på liknande sätt som andra bestämmelser som reglerar överträdelser som kan bedömas som allvarliga överträdelser enligt den gemensamma fiskeripolitiken, och som vi har behandlat ovan.

Överträdelser genom att inte i rätt tid lämna transportdokument eller kopia av transportdokument, eller lämna felaktiga uppgifter eller utelämna uppgifter i ett transportdokument (fjortonde punkten i sanktionsavgiftsbilagan)

Utredningen föreslår även att den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse som rör bl.a. överträdelser genom att inte i rätt tid lämna transportdokument eller kopia av transportdokument, eller lämna felaktiga uppgifter eller utelämna uppgifter i ett

transportdokument, utformad i enlighet med de allmänna övervägandena som redogjorts för ovan, med följande innehåll:

Sanktionsavgift ska betalas av den som överträder bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken eller Havs- och vattenmyndighetens eller Fiskeriverkets föreskrifter genom att

- inte i rätt tid lämna transportdokument eller kopia av transportdokument till Havs- och vattenmyndigheten, eller
- lämna felaktiga uppgifter eller utelämna uppgifter i ett transportdokument.

Sanktionsavgift ska betalas med ett belopp som bestäms av Havs- och vattenmyndigheten om överträdelsen är att bedöma som en allvarlig överträdelse enligt artikel 90.3 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009 och fiskeriprodukter har erhållits genom överträdelsen. Beloppet ska motsvara fiskeriprodukternas värde och beräknas på det sätt som framgår av artikel 91a.5 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009. Beloppet ska dock lägst uppgå till 5 000 kronor.

Sanktionsavgift ska i andra fall betalas med 5 000 kronor.

Sanktionsavgift ska i stället betalas med nedan angivet belopp överträdelsen består i att

- inte medföra transportdokument under transport av fiskeriprodukter eller innan transporten påbörjats sända transportdokument på elektronisk väg,
- inte alls lämna transportdokument eller kopia av transportdokument till Havs- och vattenmyndigheten,
- utelämna uppgift om art som transporteras eller felaktigt uppge en annan art, eller
- utelämna uppgift om vikt eller antalet individer som understiger minsta referensstorlek för bevarande.

Sanktionsavgift ska betalas med ett belopp som bestäms av Havs- och vattenmyndigheten om överträdelsen är att bedöma som en allvarlig överträdelse enligt artikel 90.3 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009 och fiskeriprodukter har erhållits genom överträdelsen. Beloppet ska motsvara fiskeriprodukternas värde och beräknas på det sätt som framgår av artikel 91a.5 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009. Beloppet ska dock lägst uppgå till 7 500 kronor.

Sanktionsavgift ska i andra fall betalas med 7 500 kronor.

Om en sanktionsavgift har beslutats för en allvarlig överträdelse enligt denna punkt och den avgiftsskyldige därefter upprepar en sådan överträdelse inom treårsperiod, ska en avgift för den nya överträdelsen tas ut med dubbla värdet av de erhållna fiskeriprodukterna, dock lägst dubbla de belopp som anges ovan.

Bestämmelsen är utformad på liknande sätt som andra bestämmelser som reglerar överträdelser som kan bedömas som allvarliga överträdelser enligt den gemensamma fiskeripolitiken, och som vi har behandlat ovan.

Överträdelser genom att inte i rätt tid lämna godkänt fångstintyg eller förenklat fångstintyg, inte i rätt tid lämna skriftliga bevis eller underrätta behörig myndighet om produkternas ankomst, eller lämna felaktiga uppgifter eller utelämna uppgifter i fångstintyg, förenklat fångstintyg eller skriftliga bevis såsom lagringsbevis och beredningsintyg (femtonde punkten i sanktionsavgiftsbilagan)

Utredningen föreslår även att den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse som rör bl.a. överträdelser genom att inte i rätt tid lämna godkänt fångstintyg eller förenklat fångstintyg, inte i rätt tid lämna skriftliga bevis såsom lagringsbevis eller beredningsintyg eller underrätta behörig myndighet om produkternas ankomst, eller lämna felaktiga uppgifter eller utelämna uppgifter i fångstintyg, förenklat fångstintyg eller skriftliga bevis såsom lagringsbevis eller beredningsintyg utformad i enlighet med de allmänna övervägandena som redogjorts för ovan, med följande innehåll:

Sanktionsavgift ska betalas av den som överträder bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, Havs- och vattenmyndighetens eller Fiskeriverkets föreskrifter genom att

- inte i rätt tid lämna godkänt fångstintyg eller förenklat fångstintyg till den behöriga myndigheten,
- inte i rätt tid lämna skriftliga bevis enligt artikel 14 i förordning (EG) nr 1005/2008 till den behöriga myndigheten,
- inte i rätt tid underrätta behörig myndighet om produkternas ankomst, eller
- lämna felaktiga uppgifter eller utelämna uppgifter i fångstintyg, förenklat fångstintyg eller skriftliga bevis enligt artikel 14 i förordning (EG) nr 1005/2008.

Sanktionsavgift ska betalas med ett belopp som bestäms av Havs- och vattenmyndigheten om överträdelsen är att bedöma som en allvarlig överträdelse enligt artikel 90.3 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009 och fiskeriprodukter har erhållits genom överträdelsen. Beloppet ska motsvara fiskeriprodukternas värde och beräknas på det sätt som framgår av artikel 91a.5 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009. Beloppet ska dock lägst uppgå till 7 500 kronor.

Sanktionsavgift ska i andra fall betalas med 7 500 kr.

Sanktionsavgift ska i stället betalas med nedan angivet belopp om överträdelserna består i att

- inte alls lämna godkänt fångstintyg eller förenklat fångstintyg till den behöriga myndigheten,
- inte alls lämna skriftliga bevis enligt artikel 14 i förordning (EG) nr 1005/2008 till den behöriga myndigheten,
- inte registrera eller överföra uppgifterna på det sätt som Havs- och vattenmyndigheten anvisat,

- inte alls underrätta behörig myndighet om produkternas ankomst eller inte hålla godkänt fångstintyg och relaterade dokument tillgängliga för granskning,
- utelämna uppgift om art eller felaktigt uppge en annan art i fångstintyg eller förenklat fångstintyg, eller
- utelämna uppgift om eller felaktigt ange fångstområde, fartyg och flagghemmahamn i fångstintyg eller utelämna uppgift om eller felaktigt uppge fartyg i förenklat fångstintyg.

Sanktionsavgift ska betalas med ett belopp som bestäms av Havs- och vattenmyndigheten om överträdelsen är att bedöma som en allvarlig överträdelse enligt artikel 90.3 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009 och fiskeriprodukter har erhållits genom överträdelsen. Beloppet ska motsvara fiskeriprodukternas värde och beräknas på det sätt som framgår av artikel 91a.5 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009. Beloppet ska dock lägst uppgå till 15 000 kronor.

Sanktionsavgift ska i andra fall betalas med 15 000 kronor.

Om en sanktionsavgift har beslutats för en allvarlig överträdelse enligt denna punkt och den avgiftsskyldige därefter upprepar en sådan överträdelse inom treårsperiod, ska en avgift för den nya överträdelsen tas ut med dubbla värdet av de erhållna fiskeriprodukterna, dock lägst dubbla de belopp som anges ovan.

Bestämmelsen är utformad på liknande sätt som andra bestämmelser som reglerar överträdelser som kan bedömas som allvarliga överträdelser enligt den gemensamma fiskeripolitiken, och som vi har behandlat ovan.

Överträdelser av andra bestämmelser

Vidare ska sanktionsavgifter utgå för överträdelser av bestämmelserna om registrering och rapportering av fritidsfiske, registrering av fiske utan fartyg och krav på vägningsaktörer att inneha tillstånd, i enlighet med vad utredningen har redogjort för i avsnitt 17.9.7.

Överträdelser av bestämmelserna om att vägningsaktörer ska inneha tillstånd

Utredningen föreslår även att den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse som rör att vägningsaktörer ska inneha tillstånd med följande innehåll:

Överträdelser av bestämmelserna om att vägningsaktörer ska inneha tillstånd (tolfte punkten i sanktionsavgiftsbilagan)

Sanktionsavgift ska betalas av den som överträder bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken genom att

- utföra vägningar utan att ha tillstånd.

Sanktionsavgift ska betalas med 5 000 kronor.

Bestämmelsen är utformad på liknande sätt som övriga bestämmelser i bilagan. Utredningen noterar i sammanhanget att relevanta bestämmelser finns i artikel 60 i den ändrade kontrollförordningen.

Överträdelser av kravet på att registrera sig för fiske utan fartyg

Utredningen föreslår även att den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse som rör krav på registrering av fiske utan fartyg med följande innehåll:

Överträdelser av bestämmelserna om krav på registrering av fiske utan fartyg (sjunde punkten i sanktionsavgiftsbilagan)

Sanktionsavgift ska betalas av den som överträder bestämmelser i fiskelagen genom att

- bedriva fiske utan fartyg utan att vara registrerad.

Sanktionsavgift ska betalas med 10 000 kronor.

Bestämmelsen är utformad på liknande sätt som övriga bestämmelser i bilagan. Utredningen noterar att kravet i den nationella lagstiftningen kopplar till kravet i artikel 54d i den ändrade kontrollförordningen.

Överträdelser av bestämmelserna om registrering och rapportering av fritidsfisket

Utredningen föreslår även att den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla bestämmelser som rör krav på registrering och rapportering från fritidsfiske med följande innehåll:

Överträdelser genom att inte registrera sig som fritidsfiskare
(sextonde punkten i sanktionsavgiftsbilagan)

Sanktionsavgift ska betalas av den som överträder bestämmelser i fiskelagen genom att

– bedriva fiske utan att registrera sig som fritidsfiskare när registrering krävs.

Sanktionsavgift ska betalas med 1 000 kronor.

Överträdelser genom att inte rapportera fångst från fritidsfiske
(sjuttonde punkten i sanktionsavgiftsbilagan)

Sanktionsavgift ska betalas av den som överträder bestämmelser i fiskelagen genom att

– inte rapportera fångster från fritidsfiske när rapportering krävs.

Sanktionsavgift ska betalas med 1 000 kronor.

Bestämmelserna är utformade på liknande sätt som övriga bestämmelser i bilagan. Kraven på registrering och rapportering från fritidsfisket riktar sig dock till skillnad från andra krav i bilagan mot privatpersoner och utredningen bedömer mot den bakgrunden att sanktionsbeloppen bör sättas lägre för dessa överträdelser. Enligt utredningens uppfattning bör överträdelser av bestämmelserna om registrering och rapportering av fritidsfisket sanktioneras med 1 000 kronor vardera.

17.10.11 Havs- och vattenmyndigheten ska ges i uppdrag att se över om ytterligare överträdelser kan omfattas av sanktionsavgiftssystemet och lämna förslag på författningsändringar för ett förbättrat genomförande av artikel 38–40 i IUU-förordningen

Förslag: Havs- och vattenmyndigheten ska ges i uppdrag av regeringen att, utifrån de överväganden som utredningen har redogjort för ovan om val av sanktion för överträdelser, se över om fler överträdelser av bestämmelserna i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken eller den nationella fiskelagstiftningen bör omfattas av ett sanktionsavgiftssystem och i så fall lämna författningsförslag i dessa delar. Myndigheten ska vid över-

synen också lämna förslag som säkerställer att sanktionssystemet är sammanhängande och balanserat.

Myndigheten ska även lämna förslag på ändringar i lagstiftningen i syfte att förbättra genomförande av artikel 38–40 i IUU-förordningen.

Skälen till utredningens bedömning

Såsom utredningen har redogjort för i avsnitt 8.2.4 har utredningen behövt utgå från att den nuvarande fiskelagstiftningen är i överensstämmelse med befintliga bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. I samma avsnitt har utredningen lyft att den har uppmärksammat brister i den nationella lagstiftningen kopplat till befintliga bestämmelser i EU:s förordningar. En av dessa brister rör den nationella lagstiftningens överensstämmelse med artikel 38–40 i IUU-förordningen, som rör åtgärder med avseende på icke-samarbetande tredjeländer, medborgare som stöder eller bedriver IUU-fiske, förebyggande och sanktioner. I denna del konstaterar utredningen också att det har gjorts mindre ändringar i artikel 38 i IUU-förordningen i samband med revideringen av kontrollbestämmelserna. I artikel 38 i IUU-förordningen har bl.a. följande punkt lagts till:

10. Unionsoperatörers ägande, inbegripet som verklig huvudman enligt definitionen i artikel 3.6 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 (*), drift eller förvaltning av fiskefartyg som för sådana länders flagg ska vara förbjudet. Unionsägare, inbegripet verkliga huvudmän, av fiskefartyg som för sådana länders flagg ska begära att dessa fartyg stryks från sådana länders register inom två månader från offentliggörandet av förteckningen över icke-samarbetande tredjeländer i enlighet med artikel 33 i denna förordning. Om begäran inte kan göras direkt av ägarna, inbegripet de verkliga huvudmännen, ska de ge en relevant fysisk eller juridisk person som har befogenhet att agera på deras vägnar i uppdrag att begära en sådan strykning inom den fastställda tidsfristen.²⁹⁸

Den har inte funnits utrymme att inom ramen för denna utredning gå in närmare på utformningen av sanktionsavgiftssystemet, om fler överträdelser borde omfattas av sanktionsavgiftssystemet och vilka ändringar som bör göras för att sanktionsavgiftssystemet ska

²⁹⁸ Bestämmelsen uppfattas vara direkt tillämplig, jfr andra språkversioner av förordningen.

bli balanserat i sin helhet, och utredningen har inte heller haft något särskilt uppdrag om att göra en sådan översyn. Utredningen är dock av uppfattningen att en sådan översyn är nödvändig och föreslår därför att Havs- och vattenmyndigheten, som är närmare insatt i den praktiska hanteringen vid olika typer av överträdelser, ska ges i uppdrag av regeringen att se över om fler överträdelser av bestämmelserna i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken eller den nationella fiskelagstiftningen bör omfattas av sanktionsavgiftssystemet och i så fall lämna författningsförslag i dessa delar. Myndigheten ska vid arbetet utgå från de överväganden som utredningen har redogjort för tidigare i detta kapitel om val av sanktion för överträdelser. Myndigheten bör även överväga om överträdelser som i dag kan hanteras genom förelägganden bör omfattas av sanktionsavgiftssystemet, här kan brister kopplat till bordningslejdare nämnas som ett exempel. Utredningen noterar i sammanhanget att det ofta är de myndigheter som upptäcker överträdelser som är specialister på lagstiftningen på området, och att särskilt regleringen i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, ofta uppfattas som komplex i andra delar av rättskedjan. Möjligheten att hantera eventuella överträdelser med sanktionsavgifter bedöms också mer resurs- och kostnadseffektivt än att handlägga dem som straffrättsliga ärenden och kan leda till kortare handläggningstider, vilket kan gynna både enskilda och myndigheterna och vara positivt för konkurrensen inom branschen.

Myndigheten ska vid översynen lämna förslag som säkerställer att sanktionssystemet är sammanhängande och balanserat. Frågan om hur upprepade överträdelser bör hanteras inom ramen för fiskelagstiftningens sanktionsavgiftssystem bör även behandlas inom ramen för regeringsuppdraget. Myndigheten bör vid uppdraget beakta att de ekonomiska förutsättningarna kan skilja sig åt mellan olika fisken i syfte att sanktionsavgifterna ska vara proportionerliga och avskräckande. Sådana skillnader i ekonomiska förutsättningar kan bl.a. ses mellan pelagiskt respektive demersalt fiske. Myndigheten bör även beakta att olika skatterättsliga effekter kan uppstå beroende på vem som påförs sanktionsavgiften.

Myndigheten bör enligt utredningens uppfattning även lämna förslag på ändringar i lagstiftningen i syfte att förbättra genomförande av artikel 38–40 i IUU-förordningen. Vid genomförandet av uppdraget bör Havs- och vattenmyndigheten ta in information från andra

myndigheter, framför allt Jordbruksverket, Kustbevakningen, Livsmedelsverket och länsstyrelserna. Med hänsyn till att de ändringar som utredningen föreslår i sanktionsavgiftssystemet och det faktum att de aktuella bestämmelserna i IUU-förordningen har varit gällande i cirka femton år är utredningen av uppfattningen att det är angeläget att uppdraget ges till myndigheten så snart som möjligt.

17.11 Utredningens förslag och bedömningar som rör förbudet mot dubbelprövning inom sanktionssystemet

17.11.1 Allmänt om förbudet mot dubbelprövning

Innebörden av dubbelprövningsförbudet

I artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen och i artikel 50 i EU:s rättighetsstadga föreskrivs förbud mot dubbelprövning. Dubbelprövningsförbudet innebär att samma person inte ska kunna lagföras eller straffas två gånger för samma brott. Förbudet hindrar emellertid inte att flera straff döms ut för samma brott. Det som förbudet avser att förhindra är att samma gärning prövas på nytt, dvs. vid olika tillfällen. Utredningen redogör närmare för dubbelprövningsförbudet i avsnitt 17.8.1.

Dubbelprövningsförbudet på skatteområdet

Bakgrund

Dubbelprövningsförbudet kommer sedan år 2016 till uttryck i systemet med skattetillägg och skattebrott. Regleringen infördes för att säkerställa att samma person inte riskerar att straffas eller prövas för samma gärning i två olika förfaranden. Syftet var att stärka rättssäkerheten i skatteförfarandet.²⁹⁹ I korthet innebär regleringen följande.

²⁹⁹ Prop. 2014/15:131 s. 1 och 64.

Hinder mot dubbelprövning

I skatteförfarandelagen föreskrivs att Skatteverket inte får besluta om skattetillägg om åtal har väckts, strafföreläggande har utfärdats eller åtalsunderlåtelse har meddelats i fråga om samma felaktighet eller passivitet och samma fysiska person.³⁰⁰ Omvänt får åklagare inte väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse om Skatteverket har fattat beslut om skattetillägg för samma felaktighet eller passivitet och samma person.³⁰¹ Även i ett tidigare skede finns det en regel som hindrar Skatteverket från att besluta om skattetillägg. Den gäller om myndigheten har gjort en brottsanmälan till åklagare eller om förundersökning har inletts på något annat sätt. Det hindret är dock tillfälligt. Skatteverket får ta ut skattetillägg om åklagaren har beslutat att inte inleda förundersökning eller lägga ned förundersökningen eller om felaktigheten eller passiviteten på annat sätt inte längre är föremål för utredning om brott och inte heller har prövats slutligt.³⁰²

Åklagaren ska underrätta Skatteverket om att en förundersökning har inletts av någon annan anledning än efter en anmälan om brott av Skatteverket, om felaktigheten eller passiviteten inte längre är föremål för en sådan utredning om brott som beskrivits ovan³⁰³ inte har prövats slutligt, och om felaktigheten eller passiviteten omfattas av ett sådant väckt åtal, utfärdat strafföreläggande eller beslut om åtalsunderlåtelse³⁰⁴. Åklagaren ska vidare underrätta Skatteverket om att ett strafföreläggande som omfattar skattetillägg enligt lagen (2015:632) om talan om skattetillägg i vissa fall har utfärdats och om att ett sådant strafföreläggande har godkänts.³⁰⁵

Åtalsprövning

Enligt skattebrottslagen får åtal för skatteförseelse bara väckas om det är påkallat av särskilda skäl. Bestämmelsen om särskild åtalsprövning gäller även för skattebrott, vårdslös skatteuppgift och skatteavdragsbrott i de fall där det undandragna skattebeloppet understiger

³⁰⁰ 49 kap. 10 b § skatteförfarandelagen (2011:1244).

³⁰¹ 13 b § första stycket skattebrottslagen.

³⁰² 49 kap. 10 a § skatteförfarandelagen.

³⁰³ 49 kap. 10 a § andra stycket skatteförfarandelagen.

³⁰⁴ Som avses i 49 kap. 10 b § skatteförfarandelagen.

³⁰⁵ 19 kap. 6 och 7 §§ skatteförfarandeförordningen (2011:1261).

två prisbasbelopp och en felaktighet eller passivitet som skulle omfattas av åtalet även kan läggas till grund för beslut om skattetillägg för samma person.³⁰⁶

Ett samlat sanktionsförfarande

Lagen (2015:632) om talan om skattetillägg i vissa fall möjliggör ett samlat sanktionsförfarande i allmän domstol när en felaktighet eller passivitet kan utgöra grund för såväl beslut om skattetillägg enligt skatteförfarandelagen (2011:1244) som åtal för brott enligt skattebrottslagen (1971:69) för samma fysiska person. Den samlade sanktionsprövningen går till på ett sådant sätt att åklagaren, när han eller hon väcker åtal för brott mot skattebrottslagen samtidigt ska begära att skattetillägg tas ut av den som åtalet riktas mot, om skattetillägget avser en felaktighet eller passivitet som omfattas av åtalet. Domstolen prövar frågan om skattetillägg i samma rättegång som talan om ansvar för brottet och samma person kan därmed för samma beteende dömas för brott och till att betala skattetillägg.³⁰⁷ Det rör sig alltså inte om alternativa yrkanden.

Dubbelprövningsförbudet på marknadsmissbruksområdet

Regleringen om förhållandet mellan skattetillägg och skattebrottslighet som har beskrivits ovan är förebild för motsvarande reglering på marknadsmissbruksområdet. På det området finns sedan år 2017 bestämmelser om åtalsprövning och bestämmelser som syftar till att förhindra dubbelprövning och om ett samlat sanktionsförfarande.³⁰⁸

³⁰⁶ 13 § skattebrottslagen.

³⁰⁷ 6 § lag (2015:632) om talan om skattetillägg i vissa fall.

³⁰⁸ Prop. 2016/17:22 s. 129 ff. 5 kap. 11, 13 och 17 §§ lag (2016:1306) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning, 3 kap. 2, 5 och 6 §§ lag (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden och 1 § förordning (2016:1317) om underrättelseskyldighet för åklagare och domstolar i fråga om marknadsmissbruk.

Dubbelprövningsförbudet på fiskeområdet

Om sanktionsavgifter och straff

I fiskelagstiftningen finns i dag bestämmelser om att till ansvar ska inte dömas om gärningen kan leda till sanktionsavgift.³⁰⁹ Någon reglering i syfte att hindra dubbelprövning, som finns i skattelagstiftningen eller i marknadsmissbrukslagstiftningen finns dock inte.

Utredningen kan notera att det inom miljöområdet finns en åtalsprövningsregel i 29 kap. 11 § fjärde stycket miljöbalken som innebär att om en gärning kan föranleda miljöstraffsavgift och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, får åtal väckas endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt.³¹⁰ Någon sådan bestämmelse finns inte i fiskelagstiftningen.

Om sanktionsavgift och vitesföreläggande

Vite har också karaktär av straff och kan aktualisera en tillämpning av dubbelprövningsförbudet. I fiskelagstiftningen finns ett förbud mot att ta ut sanktionsavgift om vite har dömts ut.³¹¹ Likaså finns ett förbud mot att döma till ansvar för brott när det kan vara fråga om dubbelbestraffning i en sådan situation.³¹²

17.11.2 Utredningens bedömningar och förslag för att förhindra dubbelprövning

Utredningen noterar att ett förfarande som omfattas av sanktionsavgifter i dag bör kunna ses som en straffvärdehöjande omständighet i ett brottmål. Ett exempel på det borde kunna vara en underlåten rapportering vid ett fiske efter en art som är förbjuden att fiska. Det aktualiserar frågan om hur de straffrättsliga och administrativa sanktionsbestämmelserna ska tillämpas för att dubbelprövningsförbudet inte ska åsidosättas och sanktionssystemet samtidigt ska uppfylla kraven i EU-rätten på att sanktionerna ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande.

³⁰⁹ Sådana bestämmelser finns i 40 b § fiskelagen och 11 § andra stycket GFP-lagen.

³¹⁰ Prop. 2002/03:54 s. 19 ff.

³¹¹ Sådan reglering finns i 50 e § fiskelagen och 10 d § GFP-lagen.

³¹² Sådan reglering finns i 44 § fiskelagen och 12 § GFP-lagen.

Bestämmelserna om att ansvar för brott inte ska dömas ut om gärningen kunnat leda till sanktionsavgift ska inte föras över till den moderniserade fiskelagstiftningen

Bedömning: Bestämmelserna om att ansvar för brott inte ska dömas ut om gärningen kunnat leda till sanktionsavgift ska inte överföras till den moderniserade fiskelagstiftningen. Det bör i stället införas en särskild reglering för att förhindra dubbelprövning.

Skälen för utredningens bedömning

Sanktionsavgifter enligt fiskelagstiftningen beslutas av Havs- och vattenmyndigheten respektive Jordbruksverket i deras egenskap av kontrollmyndigheter. Dessa beslut får överklagas till förvaltningsdomstol. Straffrättsligt ansvar och företagsbot prövas som huvudregel av allmän domstol på talan av åklagare. De olika sanktionerna påförs alltså i skilda förfaranden. En sådan ordning med parallella sanktionssystem förekommer sedan länge inom många rättsområden, t.ex. inom skatterätten och miljöätten. Även om en sådan ordning är godtagbar måste det säkerställas att samma person inte döms till straffrättsligt ansvar och påförs sanktionsavgift för samma handlande i olika förfaranden. Myndigheter och domstolar ska visserligen beakta förbudet mot dubbelprövning om en situation av det slaget skulle uppstå i ett enskilt fall, men i den mån det är möjligt är det viktigt att lagstiftaren verkar för att minska risken för dubbelprövning.³¹³

I nuvarande lagstiftning finns bestämmelser om att det inte ska dömas till straffrättsligt ansvar för en sådan gärning som kan leda till sanktionsavgift. Denna bestämmelse bör enligt utredningens uppfattning inte föras över till den moderniserade fiskelagstiftningen. I stället bör avvägningen mellan om straff eller sanktionsavgift ska komma i fråga baseras på hur allvarlig överträdelsen är, där de mest allvarliga brotten bör omfattas av det straffrättsliga systemet och mindre allvarliga av sanktionsavgiftssystemet. Detta är enligt utredningens uppfattning en viktig utgångspunkt med anledning av att ytterligare överträdelser i framtiden kan komma att omfattas av sanktionsavgiftssystemet. Detta med anledning av utredningens förslag om att Havs- och vattenmyndigheten ska ges i uppdrag att närmare utreda

³¹³ Prop. 2021/22:18 s. 63 och prop. 2021/22:148 s. 166 f.

vilka ytterligare överträdelser som kan omfattas av sanktionsavgiftssystemet.³¹⁴ Utredningen noterar i sammanhanget att vissa överträdelser som omfattas av sanktionsavgiftssystemet kan ingå som en del i en mer allvarlig, och i vissa fall systematisk, överträdelse av bestämmelserna i fiskelagstiftningen, och att fisket är intressant för organiserad brottslighet, se avsnitt 17.5.1. En felaktig eller underlåten rapportering av ett visst fiske kan ske i syfte att dölja ett fiske efter en art som inte får fiskas och bör då ses som en försvårande omständighet vid bedömning av den allvarligare gärningen inom ramen för det straffrättsliga förfarandet.

Mot bakgrund av att överträdelser av de bestämmelser som kan föranleda sanktionsavgift till övervägande del upptäcks av kontrollmyndigheterna, främst Havs- och vattenmyndigheten³¹⁵, och detta även bör vara fallet efter den nya lagens ikraftträdande³¹⁶, bör problemen med dubbla provningar i praktiken vara låga. Det kan dock förekomma att även andra myndigheter upptäcker överträdelser som kan föranleda sanktionsavgift, t.ex. kan sådana överträdelser upptäckas vid kontroll som genomförs av Kustbevakningen.

Utredningen anser mot bakgrund av det ovan anförda att det bör införas en reglering som hindrar dubbelprovning.

En särskild reglering som hindrar dubbelprovning bör införas

Förslag: Sanktionsavgift enligt den moderniserade fiskelagstiftningen ska inte få tas ut om överträdelserna redan ligger till grund för en anmälan om brott eller av någon annan anledning inledd förundersökning om brott mot lagen, om anmälan eller förundersökningen avser samma fysiska person som sanktionsavgiften skulle tas ut av. Sanktionsavgift får dock tas ut, om åklagaren eller någon annan som är behörig att leda förundersökning, har beslutat att inte inledda förundersökning eller att lägga ned förundersökningen eller om överträdelserna av annat skäl inte längre är föremål för utredning om brott och inte har prövats slutligt.

Sanktionsavgift ska vidare inte få tas ut om överträdelserna redan omfattas av ett väckt åtal, ett utfärdat strafföreläggande eller ett

³¹⁴ Se vidare i avsnitt 17.10.11.

³¹⁵ Se vidare i avsnitt 17.5 om statistik och fakta kopplat till överträdelser av fiskelagstiftningen.

³¹⁶ Det att de nya överträdelserna som utredningen i avsnitt 17.9.7 har bedömt ska omfattas av sanktionsavgiftssystemet.

beslut om åtalsunderlåtelse och åtalet, straffföreläggandet eller beslutet om åtalsunderlåtelse avser samma fysiska person som sanktionsavgiften skulle tas ut av. Om en sanktionsavgift har beslutats och den avgiftsskyldige är en fysisk person, ska åklagaren inte få väcka åtal, utfärda straffföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse för samma person i fråga om samma sak som ligger till grund för beslutet om sanktionsavgift.

De ovan angivna bestämmelserna är nya.

Därutöver ska en sanktionsavgift inte heller få beslutas om överträdelsen omfattas av ett föreläggande eller förbud vid vite och överträdelsen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet. I denna del överförs i princip regleringen i 50 e § fiskelagen till den moderniserade fiskelagen.

Vidare ska det finnas reglering som hindrar dubbelprövning mellan straff och vite. I denna del överförs i princip regleringen i 44 § fiskelagen till den moderniserade fiskelagen.

Skälen för utredningens förslag

Såsom utredningen har redogjort för ovan bör det införas bestämmelser som säkerställer att samma person inte provas för samma sak i två olika förfaranden. Reglerna bör enligt utredningens uppfattning vara tydliga och enkla att tillämpa. Detta för att det inte ska uppstå gränsdragningsfrågor i rättstillämpningen.³¹⁷

Hinder mot dubbelprövning kan regleras genom tillfälliga och slutliga spärrar. En slutlig spärr innebär att en myndighet i ett annat förfarande inte får vidta vissa åtgärder, oavsett vad som senare inträffar i det första förfarandet. En tillfällig spärr hindrar åtgärder tills vidare, men spärren kan upphöra under vissa förutsättningar eller övergå i en slutlig spärr, beroende på handläggningen i det enskilda fallet. Enligt utredningens uppfattning är det lämpligt att en spärrreglering inom fiskeområdet utformas utifrån hur bestämmelserna ser ut inom skatte- och marknadsmissbruksområdet, dvs. med såväl tillfällig som slutlig spärr. Sanktionsavgift inom fiskeområdet ska enligt dessa bestämmelser inte få tas ut om överträdelsen redan ligger till grund för en anmälan om brottslighet av en kontrollmyndighet, eller en av någon annan anledning inledd förundersökning om brott,

³¹⁷ Jfr prop. 2016/17:22, s. 130.

om anmälan eller förundersökningen avser samma fysiska person som sanktionsavgiften skulle tas ut av. Sanktionsavgift ska dock få tas ut, om åklagaren eller någon annan som är behörig att leda förundersökning, har beslutat att inte inleda förundersökning eller att lägga ned förundersökningen eller om överträdelsen av annat skäl inte längre är föremål för utredning om brott och inte har prövats slutligt. Sanktionsavgift ska vidare inte få tas ut om överträdelsen redan omfattas av ett väckt åtal, ett utfärdat straffföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse och åtalet, straffföreläggandet eller beslutet om åtalsunderlåtelse avser samma fysiska person som sanktionsavgiften skulle tas ut av. Om en sanktionsavgift har beslutats och den avgiftsskyldige är en fysisk person, ska åklagaren inte få väcka åtal, utfärda straffföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse för samma person i fråga om samma sak som ligger till grund för beslutet om sanktionsavgift.

Även andra situationer än de som omfattas av den föreslagna regleringen om hinder för ingripande eller annan åtgärd kan tänkas förekomma. En juridisk person kan t.ex. ha påförts företagsbot, på grund av brottslighet, vilket skulle kunna aktualisera dubbelprövningsfrågor vid överväganden om sanktionsavgift enligt fiskelagstiftningen mot den juridiska personen för samma överträdelse. På skatteområdet och marknadsmissbruksområdet har lagstiftaren bedömt att det inte finns skäl att ha en uttrycklig reglering för att hindra dubbelprövning vid företagsbot som riktar sig mot juridiska personer. I stället har understrukits att om dubbelprövningsförbudet aktualiseras, ska myndigheterna tillämpa den principen och säkerställa att förbudet inte överträds.

Utredningen är av uppfattningen att det inte heller inom fiskelagstiftningen behöver tas in bestämmelser om dubbelprövning vid företagsbot som riktar sig mot juridiska personer. Utredningen vill dock framhålla att myndigheter och domstolar ska beakta förbudet mot dubbelprövning, trots att någon särskild reglering inte föreslås i denna del. I en situation där kontrollmyndigheten har anmält misstänkt brott och det kan finnas förutsättningar för företagsbot, är det lämpligt att kontrollmyndigheten ger åklagare möjlighet att väcka en sådan talan. Att åklagare väcker åtal mot en fysisk person som har anknytning till ett företag innebär dock inte att tillsynsmyndigheten är förhindrad att ingripa mot företaget.³¹⁸ Utredningen noterar

³¹⁸ Jfr prop. 2016/17:22, s. 135 f.

i sammanhanget att motsvarande bedömning har gjorts av Tullbefogenhetsutredningen³¹⁹ och Miljöstraffutredningen³²⁰.

Utredningen är vidare av uppfattningen att en sanktionsavgift inte heller ska få beslutas om överträdelsen omfattas av ett föreläggande eller förbud vid vite och överträdelsen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet. I denna del överförs i princip regleringen i 50 e § fiskelagen till den moderniserade fiskelagen.

Vidare ska det finnas reglering som hindrar dubbelprövning mellan straff och vite. I denna del överförs i princip regleringen i 44 § fiskelagen till den moderniserade fiskelagen.

Ett samlat sanktionsförfarande bör inte införas

Bedömning: Något samlat sanktionsförfarande i allmän domstol, motsvarande det som gäller i skatteförfarandet, bör inte införas kopplat till sanktionsavgifter enligt fiskelagstiftningen.

Skälen för utredningens bedömning

En särskild reglering på skatteområdet och marknadsmissbruksområdet

De regler som utredningen har föreslagit ovan innebär hinder mot dubbla sanktioner, och även hinder mot en andra prövning avseende samma överträdelse. Vid en viss tidpunkt blir det fråga om att tillämpa antingen en sanktionsavgift eller en prövning om ansvar för brott. På skatteområdet har en sådan vägvalsmodell ansetts leda till en otillfredsställande olikbehandling. Enbart skattetillägg har bedömts vara en otillräcklig sanktion i vissa fall av skatteundandragande.³²¹ Genom lagen om talan om skattetillägg i vissa fall har det därför införts regler om ett samlat sanktionsförfarande i allmän domstol. När åklagaren väcker åtal för brott enligt skattebrottslagen får åklagaren samtidigt begära att skattetillägg tas ut av den som åtalet gäller, om skattetillägget avser en felaktighet eller passivitet som omfattas av åtalet. Regleringen i lagen om talan om skattetillägg i vissa fall inne-

³¹⁹ SOU 2023:99, s. 316 f.

³²⁰ SOU 2025:14, s. 648.

³²¹ Prop. 2014/15:131, s. 71 f.

bär att förfarandena för administrativa och straffrättsliga sanktioner knyts samman. Regleringen tillämpas i specifika skatterättsliga situationer och infördes för att lösa ett konkret problem på skatteområdet. Före Högsta domstolens praxisändring i rättsfallet NJA 2013 s. 502 förekom det att enskilda behövde argumentera för i princip samma sak i en process om skattebrott och en annan process om skattetillägg. Det ledde till praktiska olägenheter och att det kunde bli svårare och dyrare för enskilda att ta tillvara sin rätt. Högsta domstolen kom i rättsfallet fram till att systemet inte var förenligt med dubbelprövningsförbudet. Även inom marknadsmissbruksområdet har lagstiftaren bedömt att det finns skäl för ett samlat sanktionsförfarande i allmän domstol.

Det bör övervägas om en reglering, som motsvarar den som gäller på skatteområdet och marknadsmissbruksområdet, bör gälla även på fiskeområdet.

Något samlat sanktionsförfarande bör inte införas på fiskeområdet

Enligt utredningens uppfattning finns det skäl som talar emot att en motsvarande reglering bör införas på fiskeområdet. Lagen om talan om skattetillägg i vissa fall har, som nämnts sin bakgrund i att enbart skattetillägg har ansetts vara en otillräcklig sanktion vid vissa fall av skatteundandragande. Det har förutsatts att både skattetillägg och straffrättsligt ansvar ska kunna påföras när det finns förutsättningar för det. Motsvarande resonemang är inte aktuellt på fiskeområdet.³²²

Enligt utredningen finns det därför inte skäl att inom fiskeområdet införa något samlat sanktionsförfarande. Det kan i sammanhanget nämnas att inte heller Tullbefogenhetsutredningen³²³ eller Miljöstraffutredningen³²⁴ bedömt att något samlat sanktionsförfarande bör införas inom tull- respektive miljöområdet.

³²² Inte heller har det bedömts relevant att jämföra med regleringen på marknadsmissbruksområdet.

³²³ SOU 2023:99, s. 321 ff.

³²⁴ SOU 2025:14, s. 649 ff.

Det bör införas en bestämmelse om åtalsprövning

Förslag: Det ska införas en bestämmelse om åtalsprövning i den moderniserade fiskelagen. Om en gärning kan föranleda sanktionsavgift och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, får åtal väckas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt.

Bakgrunden till utredningens förslag

I fiskelagstiftningen finns i dag ingen åtalsprövningsregel för överträdelser för vilka det kan vara aktuellt med både ett straffrättsligt och administrativt förfarande. En sådan åtalsprövningsregel finns i annan lagstiftning, bl.a. i 29 kap. 11 § miljöbalken. Av den bestämmelsen framgår att om en gärning som avses i vissa angivna paragrafer kan föranleda miljösktionsavgift och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, får åtal väckas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt. Innebörden av åtalsprövningsregeln är att brott bara ska prövas i straffrättslig ordning om den administrativa sanktionen inte bedöms som en tillräcklig ingripande åtgärd.³²⁵

Skälen till utredningens förslag

En åtalsprövningsregel är avsedd att ge åklagaren vägledning i fråga om ett visst brott är av karaktären att det bör lagföras. Den är därigenom en i första hand processekonomisk bestämmelse. Genom åtalsprövningsbestämmelsen avgränsas fall som inte bör tas upp av domstol eller föranleda strafföreläggande. Mot den bakgrunden är utredningen av uppfattningen att det ska införas en åtalsprövningsregel i den moderniserade fiskelagen.

Särskilda underrättelseregler bör införas

Förslag: Åklagare och annan som är behörig att leda förundersökning om brott ska i fråga om överträdelse som kan leda till sanktionsavgift enligt fiskelagstiftningen underrätta den myndighet som får besluta om sanktionsavgift om att

³²⁵ Prop. 2002/03:54 s. 19 ff.

1. en förundersökning har inletts, om förundersökningen har inletts av någon annan anledning än efter en anmälan om brott av myndigheten,
2. överträdelsen inte längre är föremål för en sådan utredning och inte har prövats slutligt, och
3. överträdelsen omfattas av ett väckt åtal, utfärdat strafföreläggande eller beslut om åtalsunderlåtelse.

Bestämmelserna ska införas i den moderniserade fiskeförordningen.

Skälen för utredningens förslag

För att sanktionssystemet ska fungera krävs ett samarbete mellan myndigheterna, dels för att den enskilde inte ska utsättas för dubbla rättsliga förfaranden avseende ett och samma agerande, dels för att myndigheterna ska ha möjlighet att välja ett administrativt eller straffrättsligt förfarande.

Brottsutredning initierad av myndighet med ansvar för kontroll eller annan

Utredningen har, såsom nämnts tidigare i detta avsnitt, föreslagit en spärreglering som innebär att myndigheterna ska vara tillfälligt förhindrade att fatta beslut om sanktionsavgift i vissa fall, närmare bestämt då myndigheten har gjort en anmälan om brott, eller förundersökning har inletts på annat sätt än efter anmälan från myndigheten.

Har myndigheten anmält ett misstänkt brott har den förstås kännedom om detta, varför det inte finns behov av några underrättelser i sådana fall.

Om en utredning om brott har påbörjats på annat sätt än genom en anmälan från myndigheten, bör det däremot förekomma att myndigheten inte har kännedom om det. För att myndigheten i ett sådant fall inte ska riskera att fatta ett otillåtet beslut, behöver myndigheten få kännedom om att en utredning om brott har påbörjats. Då det kan antas att en stor del av ärendena påbörjas hos myndigheten anser

utredningen det lämpligare att åklagare, eller någon annan som är behörig att leda förundersökning, informerar myndigheten när förundersökning inleds i stället för att myndigheten ska vara skyldig att kontrollera om förundersökning pågår. Åklagare eller annan som är behörig att leda förundersökning, behöver alltså underrätta behörig myndighet när en förundersökning har inletts.

Frågan om brott avslutas utan en skuldprövning

Utredningen har tidigare i detta avsnitt föreslagit att den tillfälliga spärren ska upphöra i vissa fall och att myndigheten då ska kunna besluta om sanktionsavgift. Detta gäller om brottsutredningen hos åklagaren eller den som utan att vara åklagare är behörig att leda förundersökning, inte leder till någon prövning av skuldfrågan, t.ex. när förundersökning inte inleds, förundersökningen läggs ned, beslut fattas att inte väcka åtal eller beslut fattas om förundersökningsbegränsning. Detsamma gäller om en pågående utredning minskar i omfattning. Myndigheten ska då kunna besluta om sanktionsavgift i den del som inte längre är föremål för en utredning om brott. För att kontrollmyndigheten ska få kännedom om att den tillfälliga spärren har upphört, behöver myndigheten underrättas om sådana händelser.

Åtal, åtalsunderlåtelse och strafföreläggande

Utredningen har tidigare i detta avsnitt även föreslagit en slutlig spärr för myndigheten att besluta om sanktionsavgift om åtal har väckts, strafföreläggande har utfärdats eller åtalsunderlåtelse har meddelats avseende brott enligt den moderniserade fiskelagen när det gäller samma överträdelse och samma person. För att myndigheten ska känna till att den slutliga spärren har uppstått, behöver myndigheten underrättas om sådana händelser.

Beslut om sanktionsavgift

Utredningen har tidigare i avsnittet även föreslagit en spärreglering som innebär att åtal inte får väckas om beslut om sanktionsavgift redan har meddelats. I de fall då åklagaren har fått en brottsanmälan

från myndigheten kan åklagaren utgå från att myndigheten inte har beslutat om sanktionsavgift beträffande den aktuella överträdelsen. Om åklagaren får uppgifter om en brottsmisstanke från något annat håll än från myndigheten, eller har ett s.k. egenupparbetat ärende, bör åklagaren eller, i förekommande fall, polis, kustbevakare eller tulltjänsteman, enligt vad som anges i avsnitt 17.4 ovan, vara skyldig att underrätta myndigheten om en förundersökning har inletts. Myndigheten är då förhindrad att ingripa. Enligt utredningens uppfattning saknas skäl att reglera underrättelser om beslut om sanktionsavgift särskilt.³²⁶

Underrättelseskyldigheten ska regleras i den moderniserade fiskeförordningen

När det gäller underrättelseskyldigheten föreslår utredningen att denna kan regleras i den moderniserade fiskeförordningen³²⁷ mot bakgrund av vilken författningsnivå annan liknande lagstiftning är utformad. Detta bedöms möjligt både mot bakgrund av bestämmelserna om offentlighet och sekretess samt intrånget i den personliga integriteten. Bestämmelserna bedöms kunna meddelas med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen.

17.12 Allmänt om utformningen av straffbestämmelser

17.12.1 Straffrättsliga utgångspunkter

I detta avsnitt beskrivs de straffteoretiska utgångspunkterna som har bedömts ha betydelse för utredningens överväganden och förslag om straffbestämmelserna i den moderniserade fiskelagen.

Utredningen kan inledningsvis konstatera att regeringen under år 2023 har tillsatt en särskild utredare som ska göra en översyn av straffskalorna och reformera påföljdssystemet.³²⁸ Syftet med uppdraget är att straffskalorna på ett bättre sätt än i dag ska återspegla brottens allvar och att påföljderna som döms ut ska framstå som rimliga och rättvisa. Utredaren ska bl.a. genomföra en översyn av

³²⁶ Jfr prop. 2014/15:131 s. 197 och prop. 2016/17:22 s. 135 f.

³²⁷ Jfr prop. 2014/15:131 s. 195 ff. och prop. 2016/17:22 s. 135 ff.

³²⁸ Dir. 2023:115 och dir. 2023:181. Utredningen har antagit namnet Straffreformutredningen (Ju 2023:14).

straffskalorna för de enskilda brotten och föreslå ändringar av de yttre begränsningarna för straffskalorna, föreslå ändringar som säkerställer en nyanserad och differentierad straffmätning där försvårande omständigheter får större genomslag, överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå en modell för straffmätning av flerfaldig brottslighet som innebär att de tre allvarligaste brotten räknas fullt ut och att det först därefter blir aktuellt med straffreduktion, överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå en straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på alla brott som har samband med kriminella nätverk, överväga och, oavsett ställningstagande i sak, föreslå ändringar som innebär att billighetsskäl³²⁹ utmönstras eller i vart fall ges en mer begränsad betydelse för påföljdsbestämningen, föreslå ändringar av påföljderna och reglerna om val av påföljd och lämna nödvändiga författningsförslag. Uppdraget har redovisats och remissbehandlas nu.

Vidare har regeringen år 2024 tillsatt en särskild utredare som ska göra en översyn av lagstiftningen på jaktområdet.³³⁰ Syftet med översynen är att få till stånd dels en modern lagstiftning med tydlig systematik och moderna bestämmelser för långsiktigt hållbar jakt och viltvård, dels ett förbättrat genomförande av EU-rättsliga regler på jaktområdet och ett säkerställande av att genomförandet inte avser andra arter än dem som omfattas av EU-reglerna. Utredningen ska bl.a. utarbeta förslag till en ny jaktlag och en ny jaktförordning med tydlig och enkel systematik och moderna och lättillämpade bestämmelser om jakt och viltvård. Utredningen ska även ta ställning till om sanktionerna för överträdelse av jaktlagstiftningen är ändamålsenliga och proportionerliga i alla delar eller om de bör justeras. Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2025.

Grundläggande principer

Den grundläggande utgångspunkten för utformning av straffbestämmelser avseende straffskalor, gradindelning och kvalifikationsgrunder är brottets allvar. Straffet som följer av en viss gärning ska återspegla hur allvarligt och klandervärt ett visst brott är. Legalitetsprincipen förutsätter bl.a. att det finns straffskalor för de olika brotten och att det ges regler för påföljdsbestämningen som domstolarna ska

³²⁹ 29 kap. 5 § brottsbalken.

³³⁰ Dir. 2024:11. Utredningen har antagit namnet En moderniserad jaktlagstiftning (LI 2024:01).

följa. Det ska för den enskilde vara möjligt att med ledning av lagstiftningen i förväg med rimlig säkerhet bedöma vilken påföljd som personen riskerar. I det ligger också att regleringen måste vara utformad på ett sådant sätt att den leder till att lika fall behandlas lika av domstolarna.³³¹ Legalitetsprincipen kommer till uttryck i bl.a. EKMR, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan), regeringsformen och brottsbalken.

Det straffrättsliga systemet bygger på en humanitetsprincip, som i korthet innebär att samhällets ingripande mot den enskilde med straff ska ske med måttlighet och försiktighet. De i påföljdssystemet centrala principerna om proportionalitet mellan brott och straff och om ekvivalens kommer till uttryck i 29 kap. 1 § första stycket brottsbalken, som anger att straffet ska bestämmas efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Principerna kan beskrivas på så sätt att straffet ska stå i proportion till brottets allvar, så att svårare brott bestraffas strängare än mindre allvarliga brott (proportionalitet) och att lika allvarliga brott bestraffas lika strängt (ekvivalens). Straffet ska alltså spegla hur allvarligt samhället ser på den brottsliga gärningen.³³² Företagsbot är en särskild rättsverkan av brott och kan, såsom vi nämnt tidigare, riktas mot såväl fysiska som juridiska personer enligt regleringen i 36 kap. brottsbalken. Principerna om proportionalitet och ekvivalens är dock vägledande vid bestämningen av även företagsbotens storlek. Det innebär att företagsboten ska bestämmas så att den är proportionerlig i det avseendet att det råder ett rimligt förhållande mellan å ena sidan brottslighetens allvar och omfattning och å andra sidan storleken på företagsboten. Företagsbotens storlek bör i det avseendet alltså utgå från graden av klander som företaget förtjänar.

Principen om ekvivalens innebär i korthet att ”lika fall ska behandlas lika”. En följd av detta är att två brott som är lika allvarliga i princip ska föranleda lika kännbara sanktioner. Principen innebär också att ett brott som är att anse som mer allvarligt bör föranleda en mer kännbar reaktion än ett mindre allvarligt brott. Enligt regeringen bör den dock inte förstås på det sättet att företagsboten för två likvärdiga brott alltid måste bestämmas till ett och samma belopp. Ett företagsbotsbelopp som är mycket kännbart för ett litet företag med svag finansiell ställning kan för ett större företag med stark finansiell

³³¹ Se rättsfallet NJA 2016 s. 3 p. 14.

³³² Prop. 1987/88:120 s. 77 f.

ställning framstå som helt obetydligt. På samma sätt kan ett belopp som det större företaget uppfattar som kännbart få helt orimliga effekter för det mindre företaget. I stället bör utgångspunkten vara att företagsboten ska vara lika kännbar för det större företaget som för det mindre.³³³

Gränserna för straffansvaret

Brott och påföljder

Av 1 kap. 1 § brottsbalken följer att brott är en gärning för vilken straff är föreskrivet. Till skillnad från fysiska personer kan juridiska personer inte begå brott eller straffas för brott, vilket vi har nämnt tidigare. Dock kan juridiska personer drabbas av olika sanktioner eller rättsverkningar som en följd av en fysisk persons brott, t.ex. företagsbot, förverkande, skadestånd eller administrativa sanktionsavgifter. Om inte annat är särskilt föreskrivet ska en gärning anses som brott endast då den begås uppsåtligt.³³⁴ Uppsåt som skuldrekvisit behöver alltså inte anges särskilt i en straffbestämmelse. Ansvar för oaktsamhetsbrott förutsätter dock att det uttryckligen anges i straffbestämmelsen. Detta gäller även inom specialstraffrätten³³⁵, vilket straffbestämmelserna i fiskelagstiftningen anses tillhöra.

Straff är fängelse och böter.³³⁶ Påföljd används som samlingsbegrepp för såväl straff som villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård. Det lindrigaste straff som kan dömas ut är 200 kronor i penningböter respektive 100 kronor i normerade böter.³³⁷ Fängelse får dömas ut med lägst 14 dagar och högst 18 år, eller på livstid.³³⁸

³³³ Prop. 2018/19:164, s. 13.

³³⁴ 1 kap. 2 § brottsbalken.

³³⁵ Prop. 1993/94:130, s. 66 f.

³³⁶ 1 kap. 3 § brottsbalken.

³³⁷ 25 kap. 3 och 4 §§ brottsbalken.

³³⁸ 26 kap. 1 § brottsbalken.

Uppsåt och oaktsamhet

Enligt 1 kap. 2 § brottsbalken gäller som huvudregel att en gärning ska anses som brott endast då den begås uppsåtligt. Om det är särskilt föreskrivet, vilket t.ex. är fallet i fiskelagens straffbestämmelser, kan straffansvar dock inträda också om gärningen begås av oaktsamhet eller i vissa fall av grov oaktsamhet. Vad som avses med uppsåt och oaktsamhet finns inte definierat i lag. I praxis och doktrin används dock vissa begrepp för att beskriva innebörden av uppsåt och oaktsamhet. En gärning kan, i fråga om uppsåt, begås med avsiktssuppsåt, insiktssuppsåt eller likgiltighetsuppsåt. Om en gärning utförs med ett visst syfte föreligger avsiktssuppsåt. Betoningen ligger på den attityd gärningspersonen ger uttryck för. Avsiktssuppsåt kan endast föreligga i relation till ett visst tillstånd, en effekt. Effekten ska vara avsikten med eller målet för gärningen. Det krävs ingen särskild insikt eller vetskap om det som gärningspersonen eftersträvar. Insiktssuppsåt däremot tar sikte på gärningspersonens förståelse snarare än avsikt och föreligger när gärningspersonen känner till omständigheterna i fråga eller i vart fall har uppfattat den som praktiskt taget säker. Insiktssuppsåt kan föreligga till såväl gärningsrekvisit och effekt som till övriga omständigheter. Den nedre gränsen för uppsåt benämns likgiltighetsuppsåt. Vid bedömningen av om likgiltighetsuppsåt föreligger sker en prövning i två led. Gärningspersonen ska dels ha insett risken för att en viss omständighet förelegat, dels ska denne varit likgiltig till förverkligandet av förekomsten av omständigheten. Likgiltighet enbart till risken är därför inte tillräckligt.³³⁹

Den straffrättsliga oaktsamheten förutsätter ett beteende som avviker från ett aktsamt beteende och som är klandervärt. Det krävs att det kunnat begäras av gärningspersonen att denne iakttagit erforderlig aktsamhet och det ska ha varit klandervärt av denne att ha brustit i aktsamhet. Gärningspersonens handlande kan även beskrivas som omedveten och medveten oaktsamhet. När det handlar om omedveten oaktsamhet har gärningspersonen varken insett eller misstänkt att han eller hon var i färd med att företa en gärning av visst slag men borde ha förstått det. I det senare fallet har gärningspersonen ”tagit risken” och insett möjligheten av effektens inträde eller förekomsten av en omständighet. En sådan medveten oaktsamhet kan i vissa fall bedömas som grov oaktsamhet. Gränsen mellan

³³⁹ Ågren 2023, under rubriken 5.1.1 Uppsåtsbegreppet.

en medveten oaktsamhet och den nedre gränsen för uppsåt är att det för likgiltighetsuppsåt utöver medvetenheten om risken krävs en likgiltighet inför riskens förverkligande. En gärningsperson som är medveten om en risk och därtill likgiltig inför riskens förverkligande har likgiltighetsuppsåt. En gärningsperson som är likgiltig inför en risk men som inte räknar med att risken ska förverkligas är medvetet oaktsam.³⁴⁰

Kravet på uppsåt eller oaktsamhet gäller de olika förutsättningar som ställs upp för att ett handlande ska vara straffbart. I vilken utsträckning som de olika brottsförutsättningarna ska vara täckta av gärningspersonens uppsåt eller oaktsamhet (subjektiv täckning) varierar emellertid från fall till fall. Bara undantagsvis har lagstiftaren tagit ställning till hur kravet på subjektiv täckning närmare ska vara utformat. Ledning för bedömningen får då sökas huvudsakligen i praxis och i rättslitteraturen.

En särskild fråga är i vilken mån som sådana rättsregler, i eller vid sidan av ett straffbud, som har betydelse för straffbarheten ska omfattas av gärningspersonens uppsåt eller oaktsamhet. Den grundläggande regeln är att det inte är en förutsättning för straffrättsligt ansvar att gärningspersonen kände till den regel som innehåller själva straffbestämmelsen. Fastän man inte vet att en gärning är straffbelagd eller man har misstagit sig beträffande omfattningen av en straffbestämmelse, som man har brutit emot, kan man alltså fällas till ansvar. Om okunskapen var uppenbart ursäktlig kan man dock vara fri från ansvar enligt den regel om ansvarsfrihet i vissa fall av straffrättsvillfarelse som finns i 24 kap. 9 § brottsbalken.³⁴¹

I flera fall betraktas emellertid olika rättsliga förutsättningar för straffrättsligt ansvar som en del av sakförhållandena som normalt ska vara subjektivt täckta. Som exempel kan nämnas att det för straffansvar krävs subjektiv täckning av att de uppgifter som man röjde var sekretessbelagda i fråga om brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken, av att egendomen tillhörde någon annan i fråga om stöld enligt 8 kap. 1 § brottsbalken, och av att det råder ett införselsförbud beträffande en viss vara enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Högsta domstolen har vidare i rättsfallet NJA 2016 s. 702 uttalat att när en straffbestämmelse föreskriver ansvar för den som underlåter att fullgöra något, t.ex. en anmälningsskyldighet,

³⁴⁰ Ågren 2023, under rubriken 5.1.2 Oaktsamhetsbegreppet.

³⁴¹ Se prop. 1993/94:130, s. 55 ff.

krävs subjektiv täckning i förhållande till att det förelåg en skyldighet att handla.³⁴² Sådana straffbestämmelser förekommer i fiskelagen.

Vilka krav som ställs i uppsåts- och oaktsamhetsbedömningen är olika i olika situationer och för personer i olika roller. Kraven är större på yrkesmän än på lekmän i saker som rör yrkesmannens yrkesområde.

Vid en uppsåts- och oaktsamhetsbedömning ställs det alltså olika krav i olika situationer och på personer i olika roller. Här kan en jämförelse göras med de uttalanden som har gjorts i förarbetena till miljöbalken. Av dessa framhålls att kravet på att inhämta kunskap skiljer sig avsevärt beroende på verksamhetens eller åtgärdens art och omfattning. Medan det för en privatperson i det dagliga livet kan vara tillräckligt att ta del av den information som förmedlas genom innehållsförteckningen på en varuförpackning och i övrigt lättillgänglig information från t.ex. kommun eller statliga myndigheter, kan det av den som bedriver en industriell verksamhet krävas att den kunskap av relevans som finns inom och utom landet inhämtas samt att, om tidigare erfarenheter inte gjorts, egna utredningar och undersökningar genomförs.³⁴³

Särskilt om företagaransvar

Den som gör sig skyldig till brott inom ramen för viss verksamhet kan självfallet dömas till ansvar enligt samma principer som gäller för vilket annat brott som helst. Vid sidan av det traditionella straffansvaret har det genom rättspraxis och doktrin även utvecklats ett särskilt s.k. företagaransvar. Med företagaransvar avses i allmänhet det straffrättsliga ansvar som en företrädare för ett företag kan åläggas till följd av att personen inte har utövat erforderlig kontroll eller tillsyn över den verksamhet som företaget bedriver. Skyldigheten att utöva kontroll eller tillsyn kan ha angetts uttryckligen i lag eller i någon annan föreskrift men kan även följa t.ex. av en persons formella eller faktiska ställning i verksamheten. Vid företagaransvar är det alltså fråga om att företrädaren inte själv aktivt har utfört en straffbelagd gärning. Det är inte heller fråga om ett ansvar för medverkan till gärningen. Det är i stället det förhållandet att företrädaren genom

³⁴² Se rättsfallet NJA 2016 s. 702.

³⁴³ Prop. 1997/98:45, del 2, s. 14 och SOU 2004:37, s. 147.

underlåtenhet att fullgöra en skyldighet att utöva kontroll eller tillsyn har möjliggjort gärningen som medför att hen kan ses som gärningsperson eller medgärningsperson.³⁴⁴

Vid företagaransvar krävs, precis som i övrigt, att ansvaret ska vara täckt av samtliga de i brottsbeskrivningen angivna gärningsomständigheterna och att gärningspersonen kan tillskrivas sådant uppsåt eller sådan oaktsamhet som förutsätts i straffbestämmelsen.³⁴⁵

I princip är det företagsledningen som kan ha ett straffrättsligt företagaransvar. Företagsledningen består i aktiebolag av styrelsen och verkställande direktören i de fall där denne inte är ledamot av styrelsen. Ansvaret inom företagsledningen fördelas så att ansvaret i första hand åvilar den ledamot inom vars verksamhetsområde en lagöverträdelse begåtts. Verkställande direktören kommer därvid i första hand i fråga eftersom hen ansvarar för den löpande förvaltningen. Företagaransvar kan också tillämpas t.ex. när enskilda personer driver näringsverksamhet.³⁴⁶

Om uppsåt görs gällande, ska prövas om personen med företagaransvar haft insiktsuppsåt eller likgiltighetsuppsåt.³⁴⁷

Om oaktsamhet görs gällande finns inte krav på medvetenhet att överträdelser sker. Däremot måste konstateras att underlåtenheten har orsakssamband med överträdelsen, eller med andra ord att överträdelsen kunnat undvikas om personen med företagaransvar gjort vad som på honom eller henne ankommer för att förhindra och kontrollera att överträdelser inte sker. Företagaransvaret utesluter inte att flera personer kan hållas ansvariga för samma händelse.³⁴⁸

Det är företagsledningen och i första hand verkställande direktören som är ansvarig för att verksamheten kontrolleras och bedrivs på ett sätt som inte strider mot lagstiftning, myndighetsbeslut och för verksamheten aktuella föreskrifter. För att ledningen ska undgå straffansvar för brott som sker i företagets verksamhet krävs att den delegerat arbetsuppgifter med tydlig uppgift om vad ett sådant ansvar kan betyda för den som erhåller delegationen. Det är bara om det finns en korrekt delegation som verkställande direktören kan undgå straffansvar.

³⁴⁴ Se rättsfallet NJA 2022 s. 264 p. 12 och 13.

³⁴⁵ Se bl.a. Asp m.fl. (2013), NJA 2003 s. 550, NJA 2017 s. 690 p. 12 och 13 och NJA 2022 s. 264 p. 14.

³⁴⁶ Karlmark (2009).

³⁴⁷ Se t.ex. rättsfallet NJA 2022 s. 264.

³⁴⁸ Se SOU 2004:37, s. 152 ff.

Något om osjälvständiga brottsformer

De osjälvständiga brottsformerna finns i 23 kap. brottsbalken och består av försök till brott³⁴⁹, förberedelse och stämpling till brott³⁵⁰, medverkan till brott³⁵¹ samt underlåtenhet att avslöja och förhindra brott³⁵². I kapitlet regleras också frivilligt tillbakaträdande från försök, förberedelse och stämpling till brott³⁵³ ringa medverkan till brott³⁵⁴ och vinning för annan³⁵⁵. Regelverket är konstruerat på så sätt att definitionen av vad som utgör försök, förberedelse och stämpling samt underlåtenhet att avslöja och förhindra brott finns i 23 kap. brottsbalken medan det genom ett särskilt straffstadgande i brottsbalkens brottskatalog eller i en specialstraffrättslig lag, såsom t.ex. fiskelagen, anges om och i så fall vilka förstadier till ett brott som är straffbara.

Straffskalar

Straffskalan signalerar hur allvarligt lagstiftaren ser på brottet

Bedömningar av straffvärde syftar till att uttrycka skillnader eller likheter av kvalitativ betydelse, vilket uttrycks i termer av ”mer eller mindre” straffvärt. För att kunna rangordna olika brotts straffvärden i förhållande till varandra förutsätts en graderad skala utifrån vilken rangordningen kan ske. Den skala som används i svensk rätt utgår från de två olika formerna av straff som finns; böter respektive fängelse.³⁵⁶ Straffvärdet uttrycks således alltid i termer av omfattningen av ett bötesstraff, i form av antal dagsböter eller storleken på penningböter, eller längden av ett fängelsestraff³⁵⁷. Varje brottstyp har av lagstiftaren tilldelats en straffskala vilket i sig anger en relativ straffvärdebedömning av hela brottstypen i förhållande till andra brottstyper. Detta utgör det abstrakta straffvärdet.³⁵⁸

³⁴⁹ 23 kap. 1 § brottsbalken.

³⁵⁰ 23 kap. 2 § brottsbalken.

³⁵¹ 23 kap. 4 § brottsbalken.

³⁵² 23 kap. 6 § brottsbalken.

³⁵³ 23 kap. 3 § brottsbalken.

³⁵⁴ 23 kap. 5 § brottsbalken.

³⁵⁵ 23 kap. 7 § brottsbalken.

³⁵⁶ 1 kap. 3 § brottsbalken.

³⁵⁷ Antalet dagar, månader eller år.

³⁵⁸ Ågren (2020).

Straffskalan utgör den ram inom vilken domstolen har att bestämma straffet i det enskilda fallet. Den föreskrivna straffskalan för ett brott har vidare avgörande betydelse dels för straffmätningen, dels för vilka tvångsmedel som får tillgripas under förundersökning och för processen i stort. Det är därför av vikt att straffskalan ger uttryck för en aktuell syn på hur klandervärt brottet ska anses vara.

Särskilt om utformningen av straffskalor

Inom straffskalan ska i princip alla tänkbara gärningstyper som omfattas av det aktuella tillämpningsområdet kunna inordnas. Det innebär att straffskalan måste ha en viss spännvidd. Straffet ska återspegla hur klandervärt ett visst brott är. Utformningen av straffskalorna för olika brott avgörs av det skälet i huvudsak av kriminalpolitiska bedömningar av hur allvarligt samhället ser på brottsligheten i fråga.³⁵⁹ Synen på hur allvarlig en brottstyp är kan förändras över tid, t.ex. till följd av samhällsutvecklingen.

Vid överväganden om ändring av en straffskala måste en jämförelse göras med straffskalan för andra brottstyper på motsvarande nivå, för att säkerställa att kraven på proportionalitet och ekvivalens i tillräcklig grad upprätthålls i straffsystemet. Det innebär att det är samhällets syn på olika brott, både som sådana och i förhållande till andra brott, som bör ligga till grund för överväganden som rör utformningen av straffskalor.³⁶⁰

De straffminimum som traditionellt har använts i svenska straffbestämmelser är, förutom böter och allmänt fängelseminimum (dvs. fängelse i 14 dagar), fängelse i lägst sex månader, ett år, två år, fyra år, sex år eller tio år. Som straffmaximum har använts samma straffnivåer.³⁶¹ Lagstiftaren har dock under senare år gjort vissa avsteg från dessa straffnivåer för att på ett mera nyanserat sätt kunna ange hur allvarlig en viss brottstyp ska anses vara i förhållande till andra brott.

³⁵⁹ Prop. 2022/23:53, s. 39.

³⁶⁰ Prop. 2022/23:53, s. 39 f.

³⁶¹ Även maximum på fängelse i tre år, åtta år, arton år och på livstid har använts.

Kvalifikationsgrunder

När det vid en brottstyp finns kvalifikationsgrunder som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt är det generellt så att domstolen vid bedömningen av brottets rubricering tar sin utgångspunkt i dessa omständigheter. Lagstiftaren kan alltså påverka vilka brott som ska hänföras till en viss svårhetsgrad, och därigenom vilken straffskala som blir tillämplig, genom att i straffbestämmelsen ange särskilda kriterier som ska beaktas vid rubriceringen. Sådana s.k. kvalifikationsgrunder får typiskt sett ett betydligt större genomslag i praxis än de försvårande omständigheter som räknas upp i 29 kap. 2 § brottsbalken. Genom att ange kvalifikationsgrunder går det alltså för lagstiftaren att åstadkomma ett utvidgat tillämpningsområde för grova brott och därigenom säkerställa att försvårande omständigheter får ett mer tydligt genomslag. Avsikten med en uppräkningsav kvalificerande omständigheter är dock inte att det endast är de omständigheter som anges i bestämmelsen som ska beaktas. Inte heller avses att förekomsten av de uppräknade omständigheterna alltid ska leda till en användning av den strängare straffskalan. Som tidigare konstaterats ska en helhetsbedömning göras av samtliga omständigheter i varje enskilt fall, varvid såväl förmildrande som försvårande omständigheter ska beaktas.³⁶²

Om straffmätning och påföljdsval

Straffmätning

Av 29 kap. 1 § brottsbalken följer att straff ska, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Vid bedömningen av straffvärdet ska beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som hen haft. Det ska särskilt beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person.

Domstolen måste först ta ställning till hur brottsligheten ska rubriceras innan den kan göra en konkret straffvärdebedömning. Vid gradindelade brott är den tillämpliga straffskalan beroende av till vilken

³⁶² SOU 2014:63, s. 229 ff.

grad brottet bedöms höra. Bedömningen av svårhetsgrad ska göras med hänsyn till samtliga omständigheter vid brottet, oavsett om dessa har angetts uttryckligen i straffbestämmelsen eller inte. Det är emellertid vanligt förekommande att de omständigheter som särskilt ska beaktas vid rubriceringen, s.k. kvalifikationsgrunder, anges i den enskilda straffbestämmelsen. Det är alltså inte nödvändigt att kvalificera brottet som grovt när någon av de i straffbestämmelserna angivna kvalifikationsgrunderna förekommer och heller inte uteslutet att bedöma brottet som grovt i fall där ingen av de angivna omständigheterna är för handen. För att ett brott ska bedömas som grovt i sistnämnda fall krävs emellertid i princip att omständigheterna i det enskilda fallet framstår som försvårande i motsvarande grad som normalt gäller i de fall som anges i exemplifieringen.³⁶³

Straffvärdebedömningar ska alltid utgå från straffskalans minimum. Straffvärdet kan därefter bedömas som högre under förutsättning att det finns omständigheter som talar för att det finns relevanta skillnader i jämförelse med de minst straffvärda fallen. Vad som utgör relevanta skillnader kan variera avsevärt mellan olika brottstyper. Som riktmärke har angetts att skillnader i straffvärde bör återspegla kvalitativa skillnader när det gäller den skada, kränkning eller fara som gärningen har inneburit. I de fall där skadan går att konkretisera i ett belopp eller viss mängd ökar i regel straffvärdet i takt med beloppet eller mängden.³⁶⁴

Vad som i enskilda fall anses utgöra skada³⁶⁵ bestäms utifrån de omständigheter och rekvisit som utmärker en viss brottstyp.³⁶⁶ Att mäta eller gradera skada blir således avhängigt vilken skada som anses vara relevant för den aktuella konkreta brottsligheten, vilket i sin tur är kopplat till det intresse eller det värde som kränks genom brottet.³⁶⁷ Vid straffvärdebedömningen är vidare "avståndet" mellan den brottsliga gärningen och den direkta skadan på ett intresse av betydelse, det s.k. skyddsintresset. Konkret skada är mer straffvärt än fara för sådan skada, liksom orsakande av konkret fara är mer straffvärt än skapandet av fara för skada eller blotta överträdelsen av en aktsamhetsstandard som implicerar att risken är otillåten. Avståndet kan

³⁶³ Prop. 2022/23:53, s. 36 och rättsfallet NJA 2019 s. 492 punkt 18.

³⁶⁴ Jareborg & Zila (2022), s. 113 f.

³⁶⁵ Fara och kränkning.

³⁶⁶ S.k. brottsinterna omständigheter.

³⁶⁷ Vid brott mot t.ex. liv och hälsa bedöms straffvärdet utifrån den skada, fara eller kränkning som anges i 3 kap. brottsbalken (död, smärta, kroppsskada och sjukdom osv.). Vid förmögenhetsbrotten beaktas främst graden av ekonomisk skada (vinning och skada).

vidare spela roll såtillvida att försök, förberedelse eller stämpling till brott³⁶⁸ normalt alltid bedöms lindrigare än om brottet hade fullbordats. Likaså gäller att ansvar för medverkan till brott ska avse den skada som brottet, dvs. medverkansgärningen, har inneburit och inte den skada som gärningsmannen har orsakat.³⁶⁹

Här kan utredningen konstatera att det i förarbetena till miljöbalken, som i vissa avseende har stora likheter med fiskelagstiftningen, understryks att det vid bedömningen av överträdelser på miljöområdet bör beaktas att lagstiftningen omfattar intressen av stort skyddsvärde.³⁷⁰ När det gäller fiskelagen kan det konstateras att det finns stora skillnader mellan de gärningar som omfattas av straffbestämmelserna i fiskelagen i fråga om vilket skyddsvärde som kan hotas och vilka skador som kan tänkas uppstå om ett brott begås. Det är uppenbart att en gärning som exempelvis ett otillåtet fiske som medför eller kan medföra stora skador på ett bestånd eller en art har ett mycket högre straffvärde än ett brott där faran för skada är liten.³⁷¹

I motsats till vad som gäller för t.ex. de flesta brottsbalksbrott föreskrivs inom fiskelagstiftningen straffansvar för både uppsåtliga och oaktsamma förfaranden i samma bestämmelser och med samma straffskala. Ett brott som skett med uppsåt får emellertid normalt sett anses vara betydligt mer straffvärt än motsvarande gärning begången av oaktsamhet. Detta gäller särskilt om oaktsamheten inte är grov. Även här finns vissa intressanta uttalanden i förarbetena till miljöbalken. Av dessa framgår att den som nonchalant väljer att vara mindre noggrann i sin verksamhet och därmed bryter mot regelsystemet måste dömas strängare än den som faktiskt har försökt att rätta sig efter gällande bestämmelser men ändå misslyckats. Det anges också att den måste dömas strängare som gör sig skyldig till ett medvetet risktagande.³⁷² När miljöbrottet ändrades till att även avse gärningar begångna av oaktsamhet underströk regeringen att samhället måste se mycket allvarligt på brottslighet som begås av en sådan oaktsamhet som ligger nära gränsen för vad som kan anses utgöra uppsåt-

³⁶⁸ Se 23 kap. 1–2 §§ brottsbalken.

³⁶⁹ Detta får till följd att medverkan normalt åsätts ett lägre straffvärde än brott i gärningsmannaskap. I sammanhanget är även 23 kap. 5 § brottsbalken av betydelse. Se även Ågren (2020).

³⁷⁰ Bestämmelserna på miljöområdet avser huvudsakligen att skydda sådana fundamentala intressen som våra framtida livsbetingelser, den långsiktiga tillgången till naturresurser samt artrikedomen inom ett område, se prop. 1997/98:45, del 1, s. 527.

³⁷¹ Jfr uttalandena i prop. 2010/11:125 s. 17 f.

³⁷² Prop. 1997/98:45, del 1 s. 527 ff.

ligt brott. Som exempel gavs medvetet risktagande och direkt nonchalans. Visserligen bör som teoretisk utgångspunkt ett uppsåtligt handlande bedömas strängare än ett oaktsamt, men i det enskilda fallet kunde det enligt regeringen vara lika straffvärt att medvetet strunta i att vara noggrann och omsorgsfull. Regeringen betonade att straffvärdebedömningen även i fortsättningen måste göras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.³⁷³

Påföljdsval

Vid val av påföljd ska domstolen fästa särskilt avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse. Presumtionen mot fängelse kan brytas med hänsyn till brottslighetens straffvärde och art, samt om den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott.³⁷⁴

Om inte domstolen funnit att straffvärdet ligger på fängelsenivå följer redan av 1 kap. 5 § brottsbalken att påföljden ska bestämmas till böter. Om domstolen funnit att straffvärdet ligger på fängelse blir skälet för att välja fängelse framför en villkorlig dom eller skyddstillsyn starkare ju högre straffvärdet är. Det har inte ansetts lämpligt att ange en gräns uttryckt i längden av ett fängelsestraff vid vilken annan påföljd än fängelse med hänsyn till straffvärdet skulle anses utesluten. I förarbetena har emellertid som ett riktvärde angetts att en presumtion för fängelse gäller vid brott som vid straffvärdebedömningen anses böra medföra ett års fängelse eller mer.

För vissa brott har det av främst allmänpreventiva skäl ansetts vara motiverat att påföljden bestäms till fängelse trots att brottslighetens straffvärde understiger ett års fängelse. I sådana fall utgör brottslighetens *art* skäl för fängelse. I rättsfallet NJA 2005 s. 263 konstaterade Högsta domstolen att det av dess tidigare praxis framgår att lagstiftarens uppfattning i frågan är av förstahandsbetydelse, men att det vid sidan av brottstypen ofta är brottslighetens karaktär och omständigheterna kring brottet som ska tillmätas betydelse. Beroende på presumtionens styrka har straffvärdet i det särskilda fallet ibland tillagts avgörande vikt. Det har i förarbeten och praxis nämnts ett antal omständigheter som typiskt sett kan påverka bedömningen

³⁷³ Prop. 2005/06:182, s. 62 f. Det kan noteras att det beteende som beskrivs som oaktsamt i propositionen skulle kunna anses utgöra likgiltighetsuppsåt och att det begreppet var nytt vid tiden för förarbetsuttalandet, se rättsfallet NJA 2004 s. 176.

³⁷⁴ 30 kap. 4 § brottsbalken.

av brottslighetens art. Exempel på sådana omständigheter är att en brottstyp blivit alltmer elakartad eller utbredd, är svår att förebygga eller upptäcka, utgör ett åsidosättande av respekten för rättsväsendet eller påverkar möjligheten att upprätthålla straffsystemets effektivitet.³⁷⁵

Utredningen har inte funnit några uttalanden i förarbetena till fiskelagen som rör arten av de gärningar som är straffbelagda i lagen. Uttalanden har dock gjorts i förarbetena till miljöbalken, som innehåller vissa straffbestämmelser med stora likheter med de som finns i fiskelagen. Vid miljöbalkens tillkomst underströk regeringen att vissa gärningar, liksom tidigare, borde anses vara av så allvarlig art att det kan finnas skäl att döma till en frihetsberövande påföljd även om det inte är motiverat enbart på grund av straffvärdet eller den tilltalades tidigare brottslighet. Som exempel nämndes att plundra utrotningshotade fåglars bon, att uppsåtligen hålla ut farliga kemikalier och att uppsåtligen göra sig skyldig till betydande överutsläpp för ekonomisk vinnings skull.³⁷⁶ Vid översynen av miljöbalkens sanktionssystem år 2006 underströk regeringen att miljöbrott i allmänhet bör betraktas med stort allvar och att det i många fall innebär att ett bötesstraff inte är tillräckligt för att motsvara brottets straffvärde. Som exempel på brott som har sådant straffvärde att ett bötesstraff inte är en tillräckligt ingripande påföljd gavs fall där, utan att brottet är att betrakta som grovt, den miljöförstörande handlingen eller underlåtenheten har medfört en ekonomisk vinning eller skador som inte är obetydliga.³⁷⁷

I fråga om artskyddsbrottet och det grova artskyddsbrottet uttalade regeringen att ett grovt artskyddsbrott bör medföra samma straff som grovt jaktbrott och straffskalan blev densamma.³⁷⁸ Vid grovt jaktbrott anses brottets art tala för fängelse.³⁷⁹

³⁷⁵ Se prop. 1997/98:96, s. 114 f. och NJA 1992 s. 190.

³⁷⁶ Prop. 1997/98:45, del 1, s. 528.

³⁷⁷ Prop. 2005/06:182, s. 65.

³⁷⁸ Prop. 2005/06:182, s. 74.

³⁷⁹ Se rättsfallet NJA 2006 s. 610 och jämför även med rättsfallet NJA 2004 s. 786.

17.12.2 Jämförelse med annan närliggande lagstiftning

Såsom nämnts i inledningen till avsnittet pågår det för närvarande flera utredningar som ser över straffbestämmelser i den svenska lagstiftningen, bl.a. avseende brottsbalkens bestämmelser men även bestämmelser i jaktlagstiftningen. Såsom vi har nämnt har en annan utredning som har sett över miljöstraffrätten nyligen avslutats. Med anledning av dessa pågående lagstiftningsarbeten och osäkerheten kring framtida ändringar i lagstiftningarna är det för närvarande svårt att göra relevanta jämförelser med annan lagstiftning.

Utredningen kan notera att Miljöstraffrättsutredningen har lämnat förslag om en paragraf om brott mot förbud mot fiske.³⁸⁰ Dessa lagstiftningsprojekt bör enligt utredningens uppfattning beaktas i regeringens fortsatta lagstiftningsarbete med en moderniserad fiskelagstiftning.

17.13 Utredningens bedömningar och förslag om den moderniserade fiskelagens straffbestämmelser och andra straffbestämmelser som berörs av de ändrade kontrollbestämmelserna

Såsom vi har redogjort för ovan är utredningen av uppfattningen att ett flertal av de överträdelser som i dag omfattas av fiskelagens och GFP-lagens tillämpningsområde, i vart fall för närvarande,³⁸¹ bör omfattas av straffbestämmelser. Utredningen är vidare av uppfattningen att ett flertal av de allvarliga överträdelserna av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken som regleras i artikel 90 i den ändrade kontrollförordningen ska omfattas av straffbestämmelser.

³⁸⁰ Förslag innehåller följande reglering: Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot ett förbud mot fiske som i ett enskilt fall har beslutats med stöd av 28 kap. 13 § miljöbalken döms till böter eller fängelse i högst två år. Om gärningen är ringa döms inte till ansvar enligt denna paragraf. Ansvar ska inte dömas ut enligt denna paragraf om ansvar för gärningen kan dömas ut enligt 2 eller 3 §.

³⁸¹ Se utredningens förslag till regeringsuppdrag i avsnitt 17.10.11 ovan.

17.13.1 Allmänt om utformningen av straffbestämmelserna i den moderniserade fiskelagen

Straffbestämmelserna ska som utgångspunkt utformas med fullständiga brottsbeskrivningar

Bedömning: Straffbestämmelserna i den moderniserade fiskelagen ska i den utsträckning det är möjligt utformas med fullständiga brottsbeskrivningar. Det ska inte ställas krav på subjektiv täckning avseende de bakomliggande handlingsnormernas existens och innehåll.

Bakgrunden till utredningens bedömning

Straffbestämmelserna i fiskelagen är i dag i huvudsak utformade på så sätt att för att dömas till ansvar ska man ha överträtt en bestämmelse i en viss angiven paragraf i lagen eller bestämmelser i föreskrifter som meddelats med stöd av en viss paragraf. Det är i flera fall alltså inte den brottsliga gärningen som är beskriven i straffbestämmelserna. Vissa av de bakomliggande bestämmelserna som det är straffbart att överträda finns i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, medan andra finns i den nationella lagstiftningen, ofta i myndighetsföreskrifter.³⁸² Detta trots att bestämmelserna kan röra samma frågor, t.ex. arter som det är förbjudet att fiska.

Skälen till utredningens bedömning

Den moderniserade fiskelagen föreslås innehålla straffbestämmelser som kriminaliserar såväl överträdelser av nationella bestämmelser som bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Som nämnts ovan kan bestämmelser av liknande innehåll finnas i både EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och den nationella rätten.

Enligt utredningens uppfattning bör straffbestämmelserna i den moderniserade fiskelagen i första hand innehålla fullständiga brotts-

³⁸² Vi har i avsnitt 8.3.2 berört att många rättsliga förutsättningar inom fiskeområdet behöver meddelas i myndighetsföreskrifter och inte på en högre författningsnivå.

beskrivningar.³⁸³ Även om en fullständig brottsbeskrivning som innehåller alla rekvisit för den brottsliga gärningen i första hand bör användas är det inte alltid möjligt. Inom specialstraffrätten, och särskilt den som regleras av ett stort antal EU-förordningar såsom fiskelagstiftningen gör, går det inte alltid att ange den straffbara gärningen direkt i bestämmelsen. En viss typ av otillåtet agerande kan behöva träffa en större krets av individer och därigenom innehålla många olika varianter av ett agerande. En uttömmande brottsbeskrivning riskerar då att antingen bli alltför snäv, och inte omfatta alla de ageranden som avses, eller bli alltför vid och otydlig, och därigenom omfatta fler ageranden än vad som avses. I båda fallen leder detta till att den aktuella bestämmelsen inte blir tillämpbar så som avsetts. I de fall brottsbeskrivningen inte går att ange bör i stället blankettstraffstadganden användas enligt utredningens uppfattning. Som vi har nämnt tidigare innehåller sådana straffbestämmelser, något förenklat, inte den straffbara gärningen, utan denna framgår i stället av andra bestämmelser på samma eller lägre nivå i normhierarkin. Blankettstraffstadganden kan även fyllas ut av föreskrifter i EU-förordningar. Det är tillåtet eftersom normgivningskompetensen inte delegerats utan riksdagen har i stället lämnat över normgivningskompetensen till EU, och EU-förordningarna blir i dessa sammanhang att likställa med lag. I dessa situationer kan det också vara tillåtet att ha fängelse i straffskalan, vilket inte har bedömts tillåtet när bestämmelser fylls ut av myndighetsföreskrifter, se NJA 2007 s. 227.

Det kommer oavsett vilken teknik som används att vara i de bakomliggande handlingsreglerna, som bl.a. finns i EU-förordningar, som kunskap behöver sökas för att kunna avgöra vilken regel som överträds. Frågan uppstår då om det ska krävas subjektiv täckning i förhållande till existensen av och innehållet i de bakomliggande handlingsnormerna eller om det räcker med subjektiv täckning i förhållande till de omständigheter som utgör överträdelsen (dvs. det som framgår av straffbestämmelsen). Såsom vi har nämnt tidigare är huvudregeln i svensk rätt att bristande uppsåt eller oaktsamhet rörande straffstadgandets innehåll inte fritar från ansvar. En förutsättning för att så ska vara fallet är dock att de rekvisit som utgör straffbestämmelsen (blankettstraffstadgandet och förhållningsregeln eller utfyllnadsnormen) är tillräckligt preciserade och tydliga så att erforderlig

³⁸³ Jfr uttalanden i SOU 2024:46 s. 69 f.

förutsebarhet finns. Det ska inte krävas kunskap om den bakomliggande bestämmelsen, och därigenom varken att individen har uppsåt eller är oaktsam till att denne bryter mot den bestämmelsen, för att kunna dömas till ansvar. Det ska vara fullt tillräckligt att man är medveten om sitt eget agerande i förhållande till den straffbestämmelse som är aktuell, dvs. det ska endast krävas uppsåt eller oaktsamhet i förhållande till den brottsliga gärningen i sig. Genom att det tydligt framgår av straffbestämmelsen vad som är det felaktiga beteendet, t.ex. att fiska utan giltig licens eller tillstånd för den fiskeverksamhet som bedrivs, innebär detta att den som ska bedriva en fiskeverksamhet görs medveten om att straff kan dömas ut om detta sker utan tillstånd. Denne ges då även en möjlighet att själv, eller genom kontakter med den ansvariga myndigheten, ta reda på vilka krav som ställs och var dessa krav kan hittas. Allt för att kunna undvika att överträda bestämmelserna och dömas till ansvar. Det blir då tillräckligt tydligt vad som gäller och de krav på förutsebarhet som legalitetsprincipen ställer är uppfyllda. Genom utredningens förslag om att regeringen ska tillkännage vilka bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som den moderniserade fiskelagen kompletterar, ringas vidare möjliga EU-bestämmelser som innehåller de materiella kraven in.

Normerade böter ska inte längre användas

Bedömning: Normerade böter ska inte längre användas för överträdelser av bestämmelser i fiskelagstiftningen.

Bakgrunden till utredningens bedömning

I 41 § fiskelagen finns följande reglering:

Den som i Sveriges ekonomiska zon begår brott enligt 37 eller 40 § döms till böter.

Om någon vid fiske i näringsverksamhet har begått brott enligt 37 eller 40 § genom att bedriva otillåtet fiske eller genom att brista i skyldigheten att lämna uppgift om fisket skall, om gärningen avser verksamhet som innefattar användning av fiskefartyg försett med motor och påföljden bestäms till böter, böterna bestämmas till ett kronotal som motsvarar lägst tio och högst femhundra gånger antalet kilowatt i motorerna på fiskefartyget. Minsta bötesbelopp är ettusen kronor.

Normerade böter infördes i fiskelagstiftningen i mitten på 1980-talet. I förarbetena till den ändring som då gjordes uttalades bl.a. följande. Jämfört med motsvarande utländska sanktionssystem leder de svenska reglerna om dagsböter i allmänhet till i sammanhanget obetydliga påföljder.³⁸⁴ Normerade böter kan ge en kännbar ekonomisk sanktion.³⁸⁵

Skälen till utredningens bedömning

Normerade böter har förekommit i fiskelagstiftningen under en lång tid, men har successivt fasats ut ur andra lagstiftningar. Enligt vad utredningen känner till förekommer normerade böter i dag endast i fiskelagstiftningen och lagen (1919:426) om flottning i allmän flottled.

Utredningen gör bedömningen att normerade böter bör fasas ut ur även fiskelagstiftningen. Enligt utredningens uppfattning kan användningen av normerade böter leda till resultat som inte står i proportion till gärningens straffvärde. Om normerade böter fasas ut och ersätts av dagsböter skulle det enligt utredningens uppfattning möjliggöra användning av strafförelägganden i större utsträckning, vilket skulle kunna medföra kortare handläggningstider och minskad belastning på rättsväsendet, vilket i högre utsträckning än i dag skulle uppfylla krav på effektiva sanktioner. Med hänsyn till möjligheterna att ålägga företagsbot vid brottslighet i näringsverksamhet och möjligheterna att förverka föremål, bör sanktionerna även kunna uppfylla kraven i EU-rätten på att sanktionerna ska vara avskräckande och proportionerliga.

Vissa av straffbestämmelserna ska fortfarande innehålla reglering som rör ringa fall

Bedömning: Vissa av straffbestämmelserna ska fortfarande innehålla reglering om att i ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

³⁸⁴ Prop. 1983/84:159 s. 9.

³⁸⁵ Prop. 1983/84:159 s. 13.

Bakgrund till utredningens bedömning

Ett flertal av fiskelagens straffbestämmelser innehåller i dag reglering om att det i ringa fall inte ska dömas till ansvar. Utredningen kan i denna del notera att brottsbalken inte innehåller någon allmän reglering om ringa brott utan att man i enskilda straffbestämmelser reglerar vissa ringa fall, som exempel kan bestämmelserna om ringa stöld³⁸⁶ och ringa skadegörelse³⁸⁷ nämnas.

Ett flertal av utredningens experter har påtalat att det i praktiken förekommer att många överträdelser inte utreds närmare med hänvisning till att det är fråga om ringa fall och att bedömningsutrymmet i praktiken upplevs stort. Detta kan medföra att lika fall inte behandlas lika och kan också ha en negativ påverkan på konkurrensen före berörda företag.

Skälen till utredningens bedömning

Utredningen bedömer att de relevanta straffbestämmelserna som förs över till den moderniserade fiskelagen även fortsättningsvis bör innehålla reglering om att i ringa fall ska det inte dömas till ansvar. Mot bakgrund av den nuvarande tillämpningen bedömer utredningen att vissa allmänna uttalanden dock bör göras avseende vad som ska ses som ringa fall. I denna del kan utredningen notera att det i fiskelagstiftningens förarbeten finns få uttalanden om vilka fall som ska bedömas som ringa. Vissa av uttalandena som finns har också gjorts för lång tid sedan när förutsättningarna i samhället och synen på överträdelserna såg annorlunda ut. Här kan särskilt nämnas de uttalanden som gjorts beträffande ringa brott kopplat till 37 och 42 §§ fiskelagen, som vi har redogjort för i avsnitt 17.9.5 ovan.

Enligt utredningens uppfattning behöver en bedömning av om ett brott ska bedömas som ringa göras utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet där skada, gärningskaraktär, motiv och personliga omständigheter beaktas.³⁸⁸ Undantaget för ringa brott bör tolkas snävt i syfte att inte undergräva regleringen och bör endast omfatta försumliga gärningar som saknar principiellt intresse.³⁸⁹

³⁸⁶ 8 kap. 2 § brottsbalken.

³⁸⁷ 12 kap. 2 § brottsbalken.

³⁸⁸ Jfr uttalanden i brottsbalkens förarbeten, prop. 1962:10.

³⁸⁹ Jfr uttalanden av Jareborg (1979).

17.13.2 Det ska finnas en paragraf som reglerar olovligt fiske

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en paragraf om att för *olovligt fiske* döms till böter eller fängelse i högst ett år den som uppsåtligen eller av oaktsamhet utan att ha rätt till det fiskar i vatten där annan har fiskerätt. Av paragrafen ska vidare framgå att i ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Paragrafen motsvarar regleringen i 37 § första stycket 1 och andra stycket fiskelagen.

Skälen till utredningens förslag

Såsom vi har redogjort för i avsnitt 17.9.5 bör de gärningar som omfattas av 37 § första stycket 1 fiskelagen även fortsättningsvis vara straffbelagda med hänsyn till den starka kopplingen till ett av fiskelagstiftningens primära skyddsintressen och till behovet av att kunna ta föremål i beslag. Bestämmelsen har uppdaterats språkligt och placerats i en egen paragraf. Beträffande skrivningen om ringa brott, se avsnitt 17.3.1 ovan.

17.13.3 Det ska finnas en paragraf som reglerar brott mot bestämmelser om fiskådra

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en paragraf om att för *brott mot bestämmelser om fiskådra* döms till böter eller fängelse i högst ett år den som uppsåtligen eller av oaktsamhet sätter ut eller placerar ett fiskeredskap eller en anordning i strid med vad som gäller om fiskådra. Av paragrafen ska vidare framgå att i ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Paragrafen motsvarar delar av regleringen i 37 § första stycket 3 och andra stycket fiskelagen.

Skälen till utredningens förslag

Såsom vi har redogjort för i avsnitt 17.9.5 bör de gärningar som omfattas av 37 § första stycket 3 fiskelagen även fortsättningsvis vara straffbelagda. Detta med hänsyn till den direkta kopplingen till ett

av lagens primära skyddsintressen och eftersom det även beträffande överträdelser mot bestämmelserna om fiskådra ofta bör krävas att utrustning eller anordningar tas i beslag i syfte att avbryta det brottsliga förfarandet. Bestämmelserna har uppdaterats språkligt och placerats i en egen paragraf med hänsyn till att gärningarna inte endast avser fiske utan även placering av anordningar.

Beträffande skrivningen om ringa brott, se avsnitt 17.3.1 ovan.

17.13.4 Det ska finnas en paragraf som reglerar brott mot bestämmelser om särskild fredningszon

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en paragraf om att för *brott mot bestämmelser om särskild fredningszon* döms till böter eller fängelse i högst ett år den som uppsåtligt eller av oaktsamhet placerar eller använder ett fiskeredskap eller en annan anordning i strid med vad som gäller i en sådan fredningszon som avses i 8 kap. 4 § i lagen. Av paragrafen ska vidare framgå att i ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Paragrafen motsvarar delar av regleringen i 37 § första stycket 3 och andra stycket fiskelagen.

Skälen till utredningens förslag

Såsom vi har redogjort för i avsnitt 17.9.5 bör även de gärningar som omfattas av 37 § första stycket 3 fiskelagen som rör fredningszon inom Torneälvens fiskeområde även fortsättningsvis vara straffbelagda med anledning av att regleringen har koppling till en internationell överenskommelse.

Bestämmelserna har uppdaterats språkligt och placerats i en egen paragraf med hänsyn till att gärningarna inte endast avser fiske utan även placering av anordningar inom ett särskilt område.

Beträffande skrivningen om ringa brott, se avsnitt 17.3.1 ovan.

17.13.5 Det ska finnas en paragraf som reglerar otillåten fiskeverksamhet

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en paragraf om att för *otillåten fiskeverksamhet* döms till böter eller fängelse i högst ett år den som uppsåtligt eller av oaktsamhet

1. fiskar utan giltig fiskelicens eller giltigt tillstånd för den fiskeverksamhet som bedrivs,
2. förfalskar eller döljer ett fiskefartygs märkning, identitet eller registrering i samband med fiske i havet,
3. omlastar utan det tillstånd som krävs eller i sådana fall där omlastning är förbjuden,
4. överför fångst eller placerar fångst i transport- eller odlingskasse på ett sätt som är förbjudet,
5. bedriver fiskeverksamhet i strid med bestämmelser som är tillämpliga i ett område där fisket är begränsat,
6. fiskar efter, fångar, behåller ombord, omlastar eller landar arter för vilka sådan verksamhet är förbjuden,
7. i annat fall än vad som anges i punkten 6, bedriver fiskeverksamhet som omfattar annat än oavsiktliga fångster av
 - a) arter som är föremål för fångstbegränsningar och för vilka aktören inte har någon kvot eller inte har tillgång till medlemsstatens kvot,
 - b) arter vars kvoter har uttömts, eller
 - c) arter som omfattas av fiskestopp, moratorium, fiskeförbud eller fredningstid,
8. fiskar med förbjudna fiskeredskap eller fiskemetoder eller samtidigt fiskar med fler än högsta tillåtna antal fiskeredskap,
9. i annat fall än vad som anges i de tidigare punkterna, allvarligt underlåter att
 - a) uppfylla skyldigheter rörande egenskaper hos eller användningen av fiskeredskap, ljudskrämmare, selektivitetsanordningar eller anordningar som samlar fisk, eller av utrust-

ningen för sortering, vattenavskiljning eller bearbetning, eller

b) iaktta andra åtgärder som krävs för att minska oavsiktliga fångster av känsliga arter än de som anges i punkten a,

10.allvarligt underlåter att på fiskefartyg ta ombord och behålla, eller underlåter att landa, eller i tillämpliga fall, omlasta eller överföra arter som omfattas av landningsskyldigheten, inbegripet fångster som är mindre än den tillämpliga minsta referensstorleken för bevarande,

11.i annat fall än vad som anges i de tidigare punkterna, bedriver fiskeverksamhet i ett område som omfattas av en regional fiskeriorganisation på ett sätt som är allvarligt oförenligt med den organisationens tillämpliga bevarande- eller förvaltningsåtgärder,

12.allvarligt underlåter att fullgöra skyldigheterna att korrekt registrera, lagra och rapportera data om fiskeverksamhet, däribland data som ska överföras via kontrollsystem för fartyg

13.bedriver fritidsfiske på ett sätt som är allvarligt oförenligt med bestämmelserna i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken,

14.manipulerar ett fiskefartygs motor eller utrustning för övervakning av den kontinuerliga motorstyrkan i syfte att öka fartygets motorstyrka så att den överstiger den maximala kontinuerliga motorstyrkan enligt motorcertifikatet,

15. använder en motorstyrka som överstiger den maximala kontinuerliga motorstyrkan som certifierats och registrerats i fartygsregistret som avses i 1 kap. 2 § sjölagen,

16.deltar i drift, förvaltning eller ägande av ett fiskefartyg som inte har någon nationalitet och som därför är statslöst i enlighet med internationell rätt,

17.omlastar från eller till, överför tillsammans med eller deltar i gemensamma fiskeinsatser tillsammans med fiskefartyg som är upptagna i unionens förteckning över IUU-fartyg eller en regional fiskeriorganisations förteckning över IUU-fartyg artikel 29 respektive 30 i IUU-förordningen,

18. bedriver någon av de verksamheter som avses i punkten 17 med avseende på ett fartyg som deltar i IUU-fiske enligt definitionen i IUU-förordningen och som inte är upptaget i unionens förteckning över IUU-fartyg eller en regional fiskerierorganisationens förteckning över IUU-fartyg enligt artikel 29 respektive 30 i IUU-förordningen,
19. stödjer eller försörjer ett fiskefartyg som är upptaget i unionens förteckning över IUU-fartyg eller en regional fiskerierorganisationens förteckning över IUU-fartyg enligt artikel 29 respektive 30 i IUU-förordningen,
20. deltar i drift, förvaltning eller ägande av ett fartyg som är upptaget i unionens förteckning över IUU-fartyg eller en regional fiskerierorganisationens förteckning över IUU-fartyg enligt artikel 29 respektive 30 i IUU-förordningen,
21. tillhandahåller tjänster, inbegripet logistik, försäkring och andra finansiella tjänster, till aktörer som är knutna till ett fartyg som är upptaget i unionens förteckning över IUU-fartyg eller en regional fiskerierorganisationens förteckning över IUU-fartyg enligt artikel 29 respektive 30 i IUU-förordningen,
22. bedriver fiskeverksamhet med användning av tvångsarbete enligt definitionen i artikel 2 i ILO:s konvention nr 29 om tvångsarbete, eller
23. landar i hamnar i tredjeländer utan att förhandsanmälan har gjorts enligt artikel 19a i den ändrade kontrollförordningen

Av paragrafen ska framgå att i ringa fall ska det inte dömas till ansvar. Av paragrafen ska även framgå att den som gör sig skyldig till försök eller förberedelse till brott som nämns i paragrafens första stycke ska dömas till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken. Av paragrafen ska slutligen framgå att det som sägs om straff i första stycket bara gäller om inte annat följer av 11 kap. 7 §.

Paragrafen motsvarar delvis överträdelser som i dag omfattas av 40 § fiskelagen eller 11 § GFP-lagen, men även andra överträdelser som ska ses som allvarliga överträdelser av den gemensamma fiskeripolitiken som regleras i artikel 90 i den ändrade kontroll-

förordningen. Genom förslaget blir försök och förberedelse till brott mot bestämmelsen straffbart i fler situationer än i dag.

Skälen till utredningens förslag

Allmänt om regleringen i paragrafen

Den föreslagna paragrafen om otillåten fiskeverksamhet avser överträdelser som i dag är straffbelagda genom 40 § fiskelagen, 11 § GFP-lagen och även vissa allvarliga överträdelser av den gemensamma fiskeripolitiken som framgår av artikel 90 i den ändrade kontrollförordningen och som har kopplingar till fiskeverksamhet. Begreppet fiskeverksamhet definieras i artikel 4.1.28 i grundförordningen som sökande efter fisk, utsättning, utplacering, släpning och upptagning av fiskeredskap, ombordtagning av fångster, omlastning, bevarande ombord, beredning ombord, överföring, placering i bur, gödning och landning av fisk och fiskeriprodukter.³⁹⁰ Trots att beteckningen för brottet föreslås vara *otillåten fiskeverksamhet* omfattar paragrafen även brottsliga gärningar som inte har begåtts inom ramen för fiskeverksamheten, men som har ett samband med denna.

Enligt utredningens uppfattning bör det göras ytterligare skillnad mellan brott inom fiskelagstiftningen som har koppling till fiskeverksamheten än vad som är fallet i dag, vilket även EU-straffstadgandeutredningen föreslog³⁹¹. De allvarligaste överträdelserna bör ses som grova brott och bör precis som i dag kunna föranleda fängelse i högst två år. Vi återkommer till de grova brotten i avsnitt 17.13.6 nedan. Sedan bör det enligt utredningens uppfattning göras skillnad mellan allvarliga och mindre allvarliga gärningar. De allvarliga gärningarna bör enligt utredningens uppfattning omfatta de gärningar som är att anse som allvarliga överträdelser enligt artikel 90 i den ändrade kontrollförordningen och som har samband med just fiskeverksamheten.³⁹² Dessa överträdelser bör kunna föranleda böter eller fängelse i högst ett år, vilket förekommer i straffskalan för 40 § fiskelagen i dag. De mindre allvarliga överträdelserna, som vi återkommer till i

³⁹⁰ Med fiskeriprodukter avses levande organismer som erhålls genom fiskeverksamhet eller produkter som framställts därav, se artikel 4.1.29 i grundförordningen.

³⁹¹ Vi behandlar den utredningens förslag till ändringar i fiskelagen och GFP-lagen i avsnitt 17.6 ovan.

³⁹² Vi kommer att återkomma till övriga allvarliga överträdelser nedan.

avsnitt 17.13.7 bör endast kunna föranleda böter. Vi har valt att benämna dessa brott *fiskeöverträdelse*.

Av paragrafen ska framgå att i ringa fall ska inte dömas till ansvar. Beträffande skrivningen om ringa brott, se avsnitt 17.3.1 ovan. Av paragrafen ska även framgå att den som gör sig skyldig till försök eller förberedelse till brott som nämns i paragrafens första stycke ska dömas till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken. Genom utredningens förslag blir försök och förberedelse till brott mot bestämmelsen om otillåten fiskeverksamhet straffbara i fler situationer än vad som är fallet i dag.

Av paragrafen ska avslutningsvis framgå att det som sägs om straff i första stycket bara gäller om inte annat följer av 7 §, vilken avser reglering i den ekonomiska zonen, och som vi kommer att återkomma till i avsnitt 17.13.8 nedan.

Avsikten är inte att räkna upp överträdelserna utifrån allvarlighetsgrad utan uppräkningsen följer i huvudsak systematiken i artikel 90 i den ändrade kontrollförfordningen, dock har bestämmelser som i huvudsak rör IUU-fiske placerats sist i paragrafen.

Första punkten

Den första punkten innehåller ”fiskar utan giltig fiskelicens eller tillstånd för den fiskeverksamhet som bedrivs”. Bestämmelser om licens och tillstånd finns både i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och i den nationella lagstiftningen. Punkten avser träffa de allvarliga överträdelser som regleras i artikel 90.2 a) i den ändrade kontrollförfordningen, men även överträdelser av krav på tillstånd som framgår i den nationella lagstiftningen. Med anledning av att den moderniserade fiskelagen kommer att innehålla bestämmelser om personlig fiskelicens, som i stort motsvarar de nuvarande bestämmelserna, och det inte är obligatoriskt att inneha personlig fiskelicens vid fiske³⁹³, är utredningen av uppfattningen att det i bestämmelsen ska tydliggöras att överträdelserna avser fiske utan giltig *fiskelicens*.³⁹⁴

³⁹³ Den personliga fiskelicensen kan dock innebära att en ökad redskapsmängd tillåts.

³⁹⁴ Här kan nämnas att det framgår av artikel 6 i den ändrade kontrollförfordningen att unionsfångsfartyg endast får användas för yrkesmässigt nyttjande av marina biologiska resurser om det har en giltig fiskelicens.

Vi har behandlat kraven på fiskelicens och tillstånd för fiske i kapitel 11.

Andra punkten

Den andra punkten innehåller ”förfalskar eller döljer ett fiskefartygs märkning, identitet eller registrering i samband med fiske i havet”. Punkten avser att träffa de allvarliga överträdelse som regleras i artikel 90.3 b) i den ändrade kontrollförordningen.

Utredningen kan i denna del konstatera att det finns bestämmelser om fiskefartygs märkning både i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och i nationell rätt. Av artikel 8 i den ändrade kontrollförordningen framgår att kommissionen genom genomförandeakter får fastställa närmare bestämmelser om märkning och identifiering av fartyg. Artikel 6 i genomförandeförordningen innehåller vidare bestämmelser om hur unionsfiskefartyg ska vara märkta.

Utredningen kan samtidigt konstatera att den nationella rätten innehåller bestämmelser om bl.a. distriktsbeteckning för fiskefartyg och fartygs märkning, se förordningen (1975:929) med vissa bestämmelser om fartygs identifiering. Av 4 kap. 4 § i den nämnda förordningen framgår att ett registrerat fiskefartyg ska ha distriktsbeteckning anbragt väl synligt på ömse sidor av förstäven. Paragrafen innehåller också bestämmelser om hur märkningen ska utföras.³⁹⁵ Enligt 4 kap. 7 § får märkningen enligt 4 och 6 §§ inte göras otydlig eller döljas. Av 4 kap. 8 § framgår vidare att på ett registrerat fartyg får det inte anbringas beteckning som kan förväxlas med föreskriven märkning. Enligt 4 kap. 9 § får ett registrerat fartyg inte hållas i drift utan att vara märkt enligt kapitlet. Av 4 kap. 10 § framgår att om ett fartyg avregistreras ska ägaren, såvitt möjligt avlägsna märkning med registerbeteckning och i förekommande fall distriktsbeteckning. Enligt 4 kap. 11 § ska den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot 7–10 §§ dömas till böter. Med anledning av denna nationella reglering är utredningen av uppfattningen att den aktuella punkten endast ska avse överträdelse av bestämmelser i EU:s förordning om den

³⁹⁵ Av 4 kap. 6 § samma förordning framgår att på registrerat fiskefartyg ska hemmahamnen vara angiven genom väl synlig märkning antingen på akterspegeln eller på ömse sidor vid akterstäven. På samma sätt ska fartygets namn vara utmärkt, om det har sådant. Även denna paragraf innehåller bestämmelser om hur märkningen ska utföras.

gemensamma fiskeripolitiken och i punkten ska det tydliggöras att den gäller vid fiske i havet.

Utredningen vill i sammanhanget poängtera att det inte ingår i utredningens uppdrag att hantera frågor som rör dubbelreglering i den nationella lagstiftningen i frågor som rör fiskefartygs märkning.

Tredje punkten

Den tredje punkten innehåller ”omlastar utan det tillstånd som krävs eller i sådana fall där omlastning är förbjuden”. Punkten avser träffa de allvarliga överträdelser som regleras i artikel 90.2 e) i den ändrade kontrollförordningen.

Fjärde punkten

Den fjärde punkten innehåller ”överför fångst eller placerar fångst i transport- eller odlingskasse på ett sätt som är förbjudet.” Punkten avser träffa de allvarliga överträdelser som regleras i artikel 90.2 f) i den ändrade kontrollförordningen. Den nämnda artikeln avser överföring av fångst eller placering av fångst i kasse, särskilt såsom avses i förordningen (EU) 2023/2053, på ett sätt som är förbjudet. I syfte att förenkla läsningen innehåller den aktuella punkten i den moderniserade fiskelagen inte någon hänvisning till EU-rätten.

Femte punkten

Den femte punkten innehåller ”bedriver fiskeverksamhet i strid med bestämmelser som är tillämpliga i ett område där fisket är begränsat”. I denna punkt regleras överträdelser av bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken men även bestämmelser i nationell rätt. Punkten avser träffa de allvarliga överträdelser som regleras i artikel 90.2 i), som innehåller skrivningen ”bedrivande av fiskeverksamhet i strid med regler som är tillämpliga i ett område med fiskebegränsning”. Bestämmelsen har utformats på ett sätt så att även överträdelser av bestämmelser i nationell rätt kan omfattas av paragrafen och innehåller därför inte begreppet *område med fiskebegränsning*. Begreppet avser enligt definitionen i artikel 4.14 i den ändrade kontrollförordningen en specifik, geografiskt definierad yta

inom ett eller flera havsområden där all eller viss fiskeverksamhet är tillfälligt eller permanent begränsad eller förbjuden i syfte att förbättra bevarandet av marina biologiska resurser eller skyddet av marina ekosystem enligt bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken. Såsom vi har redogjort för i avsnitt 17.9.7 ges det i punkten 49 i ingressen till den ändrade kontrollförfordningen exempel på vilka områden som bör anses utgöra områden med fiskebegränsning. Av punkten framgår att det är områden såsom de som avses i artiklarna 12, 17 och 21 i och bilaga II, del C i bilagorna V–VIII, del B i bilaga XI och delarna C och D i bilaga XII till den tekniska förordningen, i förordning (EU) 2023/2124 och liknande områden som fastställs i andra bestämmelser i den gemensamma fiskeripolitiken. Utredningen har i stället för begreppet område med fiskebegränsning valt att ha den mer öppna skrivningen ”i ett område där fisket är begränsat” i syfte att täcka in även sötvattensområden och andra områden där fisket är begränsat med anledning av bestämmelser i nationell rätt. Här kan nämnas att områden med skydd som beslutats inom ramen för fiskelagstiftningen med stöd av bemyndigandena i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken enligt utredningens uppfattning borde omfattas av bestämmelsen och områden som är skyddade enligt bestämmelser om områdesskydd i den nationella miljölagstiftningen inom vilket fisket är begränsat. Sådana områden kan t.ex. vara nationalparker, naturreservat och Natura 2000-områden.³⁹⁶

När det gäller *områden med fiskebegränsning* enligt EU-rätten kan utredningen avslutningsvis notera att Bratten i Skagerrak är ett sådant område som är relevant för svensk del. Reglering för området finns i kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/118 av den 5 september 2016 om fastställande av bevarandeåtgärder för fisket i syfte att skydda Nordsjöns marina miljö.

Sjätte punkten

Den sjätte punkten innehåller ”fiskar efter, fångar, behåller ombord, omlastar eller landar arter för vilka sådan verksamhet är förbjuden”.

I punkten regleras överträdelser där de materiella bestämmelserna kan finnas både i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeri-

³⁹⁶ Sådana fiskebegränsningar regleras ofta i fiskelagstiftningen och inte i miljölagstiftningen. Vi har behandlat frågor om områdesskydd och koppling till miljölagstiftningen i kapitel 9.

politiken och nationell lagstiftning. Punkten avser träffa de allvarliga överträdelser som regleras i artikel 90.2 j), som kopplar till regleringen i artikel 10 och 11 i tekniska förordningen. Den punkten avser ”fiske efter, fångst, behållande ombord, omlastning, landning, lagring, försäljning, visning eller utbudande till försäljning av arter för vilka sådan verksamhet är förbjuden, på de villkor som anges i artiklarna 10 och 11 i förordning (EU) 2019/1241”. Här kan utredningen notera att förbjudna fisk- och skaldjursarter regleras i artikel 10 i den tekniska bevarandeförordningen och att artikel 11 i samma förordning reglerar fångster av marina däggdjur, havsfåglar och marina reptiler. De nämnda artiklarna har kopplingar till regleringen i EU:s art- och habitatdirektiv. I svensk rätt finns bestämmelser som kompletterar dessa bestämmelser i miljö- och jaktlagstiftningen när det kommer till andra organismer än fisk, vattenlevande kräddjur och vattenlevande blötdjur. Med hänsyn till den nationella rättens uppdelningen mellan miljö-, fiske- och jaktlagstiftningarna är utredningen av uppfattningen att endast de överträdelser som avser organismer som ses som marina biologiska resurser bör omfattas av den aktuella bestämmelsen.³⁹⁷ Utredningen noterar dock samtidigt att den ändrade kontrollförordningen innehåller bestämmelser om att uppgifter av fångster av andra arter än fisk, vattenlevande kräddjur och vattenlevande blötdjur ska rapporteras i fiskeloggboken.³⁹⁸

Som nämnts ovan avser punkten att träffa även överträdelser av andra bestämmelser i den nationella lagstiftningen om arter som är förbjudna att fiska, sådana bestämmelser kommer fortsatt att kunna finnas i både den moderniserade fiskeförordningen och i myndighetsföreskrifter, för vilka det finns bemyndiganden i den moderniserade fiskelagstiftningen.

³⁹⁷ Utredningen uppfattar att dessa överträdelser omfattas av bestämmelser om artskyddsbrott och jaktbrott.

³⁹⁸ Se regleringen i artikel 14.8 i den ändrade kontrollförordningen. Utredningen vill i sammanhanget framhålla att samtliga domar om överträdelser av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken ska skickas till Havs- och vattenmyndigheten, se avsnitt 17.18 nedan, varför myndigheten kommer att få kännedom om dessa överträdelser.

Sjunde punkten

Den sjunde punkten innehåller ”i annat fall än vad som anges i punkten 6, omfattar annat än oavsiktliga fångster av

- a) arter som är föremål för fångstbegränsningar för vilka aktören inte har någon kvot eller inte har tillgång till medlemsstatens kvot,
- b) arter vars kvoter har uttömts, eller
- c) arter som omfattas av fiskestopp, moratorium, fiskeförbud eller fredningstid.”

Även i denna punkt regleras överträdelser där de materiella bestämmelserna kan finnas både i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och nationell lagstiftning. Punkten avser träffa de allvarliga överträdelser som regleras i artikel 90.2 k) i den ändrade kontrollförordningen som innehåller följande reglering ”bedrivande av fiskeverksamhet som omfattar arter som är föremål för fångstbegränsningar för vilka aktören inte har någon kvot eller inte har tillgång till flaggmedlemsstatens kvot, arter vars kvoter har uttömts eller arter som är föremål för ett fiskemoratorium, tillfälligt förbud eller fredningstid, med undantag för oavsiktliga fångster, om inte verksamheten utgör en allvarlig överträdelse enligt led j.” Bestämmelsen är utformad i bokstavsled för att göra bestämmelsen enklare att läsa och vissa mindre språkliga ändringar har också gjorts.

När det kommer till den nationella lagstiftningen kan utredningen notera att bestämmelser främst finns i myndighetsföreskrifter.

Åttonde punkten

Den åttonde punkten innehåller ”fiskar med förbjudna fiskeredskap eller fiskemetoder eller samtidigt fiskar med fler än högsta tillåtna antal fiskeredskap”. Även i denna punkt regleras överträdelser där de materiella bestämmelserna kan finnas både i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och nationell lagstiftning. Punkten avser träffa de allvarliga överträdelser som regleras i artikel 90.2 m i den ändrade kontrollförordningen. I den artikeln anges ”användning av förbjudna fiskeredskap eller fiskemetoder, såsom avses i artikel 7 i förordning (EU) 2019/1241 eller andra motsvarande bestämmelser i den gemensamma fiskeripolitiken”.

Utredningen har valt att inte ha med hänvisningen till artikel 7 i den tekniska förordningen eftersom det även finns andra bestämmelser. Av den nämnda artikeln i den tekniska förordningen framgår t.ex. att det är förbjudet att fånga eller skörda marina arter med giftiga, bedövande eller frätande ämnen samt att det är förbjudet att använda släpredskap för att skörda röda koraller, andra typer av koraller eller korallliknande organismer.

I den nationella rätten finns bestämmelser om förbjudna redskap i fiskeförordningen men sådana bestämmelser kan också finnas myndighetsföreskrifter. Vi har behandlat de bestämmelser om förbjudna fiskeredskap och fiskemetoder som kommer att ingå i den moderniserade fiskeförordningen i kapitel 14. I punkten har vi också lagt till ”samtidigt fiskar med fler än högsta tillåtna antal fiskeredskap”. Här omfattas överträdelser av bestämmelserna om hur många redskap som man får fiska med, vilket motsvarar regleringen som i dag finns i 37 a § fiskelagen.

Nionde punkten

Den nionde punkten innehåller ”i annat fall än vad som anges i de tidigare punkterna allvarligt underlåter att

- a) uppfylla skyldigheter rörande egenskaper hos eller användningen av fiskeredskap, ljudskrämmare, selektivitetsanordningar eller anordningar som samlar fisk, eller av utrustningen för sortering, vattenavskiljning eller bearbetning, eller
- b) iaktta åtgärder som krävs för att minska oavsiktliga fångster av känsliga arter än de som anges i punkten a.

Även i denna punkt regleras överträdelser där de materiella bestämmelserna kan finnas både i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och i nationell lagstiftning. Punkten avser träffa de allvarliga överträdelser som regleras i artikel 90.3 d) i den ändrade kontrollförordningen. Bestämmelsen är utformad i bokstavsled för att göra den enklare att läsa. Vissa mindre språkliga ändringar har också gjorts. Utredningen kan notera att relevanta bestämmelser i EU-rätten finns i tekniska förordningen och kommissionens genomförandeakter som får antas enligt den tekniska förordningen. När det gäller nationell reglering kan bestämmelser finnas i myndighets-

föreskrifter som får meddelas med stöd av bemyndigandena om fiskevård och naturvård.

Tionde punkten

Den tionde punkten innehåller ”allvarligt underlåter att på fiskefartyg ta ombord och behålla, eller underlåter att landa, eller i tillämpliga fall, omlasta eller överföra arter som omfattas av landningsskyldigheten, inbegripet fångster som är mindre än den tillämpliga minsta referensstorleken för bevarande”. Punkten avser att träffa de allvarliga överträdelser som omfattas av artikel 90.3 e) i den ändrade kontrollförordningen, men mindre språkliga ändringar har gjorts i bestämmelsen, bl.a. nämns inte uttryckligen att slipping³⁹⁹ ingår i skrivningen ”ta ombord och behålla”. Utredningen kan konstatera att överträdelser av landningsskyldighet i dag är kriminaliserat i svensk rätt genom 39 a § fiskelagen, vilket vi har behandlat i avsnitt 17.9.5 ovan.

Elfte punkten

Den elfte punkten innehåller ”i annat fall än vad som anges i de tidigare punkterna, bedriver fiskeverksamhet i ett område som omfattas av en regional fiskeriorganisation på ett sätt som är allvarligt oförenligt med den organisationens tillämpliga bevarande- eller förvaltningsåtgärder”.

Punkten avser att träffa de allvarliga överträdelser som omfattas av artikel 90.3 f) i den ändrade kontrollförordningen, men mindre språkliga ändringar har gjorts i bestämmelsen.

Tolfte punkten

Den tolfte punkten innehåller ”allvarligt underlåter att fullgöra skyldigheterna att korrekt registrera, lagra och rapportera data om fiskeverksamhet, däribland data som ska överföras via kontrollsystem för fartyg”. Denna punkt avser överträdelser av både nationella bestämmelser och bestämmelser i EU:s förordningar om den gemen-

³⁹⁹ Med slipping avses enligt artikel 4.34 ”att avsiktligt släppa ut fisk från ett fiskredskap innan redskapet tagits ombord helt på ett fångstfartyg”.

samma fiskeripolitiken. Punkten avser att träffa allvarliga överträdelser som omfattas av artikel 90.3 b) i den ändrade kontrollförordningen. Den punkten innehåller ”underlåtelse att fullgöra skyldigheterna att korrekt registrera, lagra och rapportera data om fiskeverksamhet, däribland data som ska överföras via kontrollsystem för fartyg samt data rörande förhandsanmälningar, fångstdeklarationer, omlastningsdeklarationer, fiskeloggböcker, landningsdeklarationer, vägningsjournaler, deklarationer om övertagande, transportdokument eller avräkningsnotor enligt bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken, förutom skyldigheter som gäller den toleransmarginal som avses i artikel 90.3 c”.

I EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken finns ett flertal bestämmelser om att den som bedriver fiskeverksamhet ska lämna uppgifter om verksamheten. Ett flertal av de uppgifter som kan behöva lämnas är uppräknade i artikel 90.3 b) och avser t.ex. uppgifter om position och uppgifter i t.ex. förhandsanmälningar. Det finns också bestämmelser i nationell rätt som avser uppgiftsskyldighet, sådana kommer att finnas i både den moderniserade fiskelagen, fiskeförordningen och kompletteras av myndighetsföreskrifter. Här kan nämnas att uppgifter t.ex. kan behöva lämnas i en sötvattensjournal. Utredningen bedömer att det sällan bör bli aktuellt att använda tvångsmedel för dessa typer av överträdelser och flera överträdelser av bestämmelserna om uppgiftsskyldighet omfattas av sanktionsavgiftsbestämmelser, som vi har redogjort för i avsnitt 17.10 ovan. Vi har i avsnitt 17.11 redogjort för utredningens förslag och bedömningar som rör förbudet mot dubbelprovning inom sanktionssystemet. Avsikten är att de överträdelser som omfattas av sanktionsavgiftssystemet i första hand ska hanteras inom ramen för det systemet.

Trettonde punkten

Den trettonde punkten innehåller ”bedriver fritidsfiske på ett sätt som är allvarligt oförenligt med bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken”. Punkten avser träffa vissa av de allvarliga överträdelser som omfattas av artikel 90.3 h i den ändrade kontrollförordningen. Av bilaga IV till den ändrade kontrollförordningen framgår att bedrivande av fritidsfiske i strid med

bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken ska ses som en allvarlig överträdelse om något av följande kriterier är uppfyllt:

1. Två individer eller fler exemplar som behålls är otillåtna eller en individ eller flera är förbjudna arter.
2. 25 procent eller mer av de exemplar som behålls uppfyller inte den minsta referensstorleken för bevarande.
3. Behållande av mängder av arter som överstiger de tillåtna fångsterna eller fångstbegränsningarna eller som överstiger tillämpliga kvoter med 50 procent.
4. Den behöriga myndigheten i en medlemsstat har bekräftat att den berörda fysiska eller juridiska personen har begått eller hållits ansvarig för en allvarlig överträdelse enligt artikel 90.3 h i en slutlig dom eller ett slutligt beslut som utfärdats under de senaste tolv månaderna före den dag då den aktuella överträdelsen begicks.

Utredningen kan konstatera att det finns bestämmelser i flera EU-förordningar som träffar fritidsfisket, för svensk del kan, förutom den tekniska förordningen, även de årliga TAC- och kvotförordningarna innehålla bestämmelser om fritidsfiske.⁴⁰⁰ Här kan rådets förordning (EU) 2024/2903 som innehåller bestämmelser om fritidsfiske efter lax och torsk i Östersjön nämnas.

Fjortonde punkten

Den fjortonde punkten innehåller ”manipulerar ett fiskefartygs motor eller utrustning för övervakning av den kontinuerliga motorstyrkan i syfte att öka fartygets motorstyrka så att den överstiger den maximala kontinuerliga motorstyrkan enligt motorcertifikatet”. Punkten avser att träffa de allvarliga överträdelser som omfattas av artikel 90.2 o) i den ändrade kontrollförordningen.

⁴⁰⁰ Exempelvis innehåller rådets förordning (EU) 2025/202 bestämmelser om fritidsfiske efter lax och torsk i Östersjön.

Femtonde punkten

Den femtonde punkten innehåller ”använder en motorstyrka som överstiger den maximala kontinuerliga motorstyrkan som certifierats och registrerats i fartygsregistret som avses i 1 kap. 2 § sjölagen (1994:1009)”. Punkten avser att träffa de allvarliga överträdelser som omfattas av artikel 90.2 k) i den ändrade kontrollförordningen. Av bilaga IV till den ändrade kontrollförordningen framgår att överträdelsen är att anse som allvarlig om något av följande kriterier är uppfyllt:

- a) När skillnaden mellan den effekt som kontrollerats och den effekt som certifierats och registrerats är större än 20 procent.
- b) Den behöriga myndigheten i en medlemsstat har bekräftat att den berörda fysiska eller juridiska personen har begått eller hållits ansvarig för en allvarlig överträdelse enligt artikel 90.3 k i en slutlig dom eller ett slutligt beslut som utfärdats under de senaste tolv månaderna före den dag då den aktuella överträdelsen begicks.

Sextonde punkten

Den sextonde punkten innehåller ”deltar i drift, förvaltning eller ägande av ett fiskefartyg som inte har någon nationalitet och som därför är statslöst i enlighet med internationell rätt”. Punkten avser att träffa de allvarliga överträdelser som omfattas av artikel 90.2 l), som innehåller ”Drift, förvaltning eller ägande av ett fiskefartyg som inte har någon nationalitet och därför är statslöst i enlighet med internationell rätt.”

Sjuttonde punkten

Den sjuttonde punkten innehåller ”omlastar från eller till, överför tillsammans med eller deltar i gemensamma fiskeinsatser tillsammans med fiskefartyg som är upptagna i unionens förteckning över IUU-fartyg eller en regional fiskeriorganisations förteckning över IUU-fartyg artikel 29 respektive 30 i IUU-förordningen”. Punkten avser att träffa vissa av de allvarliga överträdelser som omfattas av artikel 90.2 g), som vi återkommer till nedan.

Artonde punkten

Den artonde punkten innehåller ”bedriver någon av de verksamheter som avses i punkten 17 med avseende på ett fartyg som deltar i IUU-fiske enligt definitionen i IUU-förordningen och som inte är upptaget i unionens förteckning över IUU-fartyg eller en regional fiskerier organisations förteckning över IUU-fartyg”. Punkten avser att träffa allvarliga överträdelser som omfattas av artikel 90.3 j). Av bilaga IV till den ändrade kontrollförordningen framgår att en överträdelse av den aktuella artikeln ska ses som allvarlig i följande situationer:

- a) Omlastning från eller till, eller överföring tillsammans med, deltagande i gemensamma fiskeinsatser tillsammans med, stöd till eller försörjning av ett fartyg i samband med en fiskeres, om fartyget har använts för att begå en allvarlig överträdelse.
- b) Den behöriga myndigheten i en medlemsstat har bekräftat att den berörda fysiska eller juridiska personen har begått eller hållits ansvarig för en allvarlig överträdelse enligt artikel 90.3 j) i en slutlig dom eller ett slutligt beslut som utfärdats under de senaste tolv månaderna före den dag då den aktuella överträdelsern begicks.

Nittonde punkten

Den nittonde punkten innehåller ”stödjer eller försörjer ett fiskefartyg som är upptaget i unionens förteckning över IUU-fartyg eller en regional fiskerier organisations förteckning över IUU-fartyg enligt artikel 29 respektive 30 i IUU-förordningen”. Punkten avser att träffa delar av de överträdelser som omfattas av artikel 90.2 g) och som inte omfattas av den sjuttonde punkten.

Tjugonde punkten

Den tjugonde punkten innehåller ”deltar i drift, förvaltning eller ägande av ett fartyg som är upptaget i unionens förteckning över IUU-fartyg eller en regional fiskerier organisations förteckning över IUU-fartyg enligt artikel 29 respektive 30 i IUU-förordningen.”

Punkten avser att träffa vissa av de allvarliga överträdelser som omfattas av artikel 90.2 h) i den ändrade kontrollförfordningen.

Tjugoförsta punkten

Den tjugoförsta punkten innehåller ”tillhandahåller tjänster, inbegripet logistik, försäkring och andra finansiella tjänster, till aktörer som är knutna till ett fartyg som är upptaget i unionens förteckning över IUU-fartyg eller en regional fiskeriorganisations förteckning över IUU-fartyg”. Punkten avser att träffa vissa av de överträdelser som omfattas av artikel 90.2 h) och som inte omfattas av den tjugonde punkten.

Tjugoandra punkten

Den tjugoandra punkten innehåller ”bedriver fiskeverksamhet med användning av tvångsarbete enligt definitionen i artikel 2 i ILO:s konvention nr 29 om tvångsarbete”. Punkten avser att träffa de allvarliga överträdelser som regleras i artikel 90.2 p) i den ändrade kontrollförfordningen.

Av ingressen till den ändrade kontrollförfordningen framgår följande i fråga om artikel 90.2 p) i samma förordning, som fastställer att bedrivande av fiskeverksamhet med användning av tvångsarbete enligt definitionen i artikel 2 i ILO:s konvention nr 29 om tvångsarbete alltid ska anses vara en allvarlig överträdelse. I artikel 5 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och artikel 4 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna föreskrivs att ingen får åläggas att utföra tvångsarbete eller obligatoriskt arbete. Dessutom är alla medlemsstater parter i Internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention nr 29 om tvångsarbete, enligt vilken olagligt krav på tvångsarbete eller obligatoriskt arbete ska vara straffbart och bli föremål för lagstadgade påföljder som verkligen är adekvata och tillämpas strikt. Att bedriva fiskeverksamhet med hjälp av tvångsarbete strider dessutom mot målen i den gemensamma fiskeripolitiken, särskilt att fiskeverksamheten ska förvaltas på ett sätt som är förenligt med målen att uppnå sociala förmåner och anställningsförmåner och att bidra till en skälig levnadsstandard för dem som är beroende

av fisket. Det undergräver också möjligheten till lika villkor för fiskeri- och vattenbruksprodukter som saluförs i unionen. Fiskeverksamhet som bedrivs med tvångsarbete bör därför betraktas som en allvarlig överträdelse, utan att det påverkar eventuella straffrättsliga påföljder för tvångsarbete i enlighet med medlemsstaternas skyldigheter enligt ILO:s konvention nr 29 om tvångsarbete.⁴⁰¹

Utredningen kan konstatera följande i fråga om kriminalisering av tvångsarbete i svensk rätt. Internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention nr 29 angående tvångs- eller obligatoriskt arbete (The Forced Labour Convention) antogs 1930 och har tillträtts av Sverige.⁴⁰² Begreppet tvångsarbete i svensk rätt är avsett att ha samma innebörd som i de internationella instrumenten. Det medför att tvångsarbete kan ta sig en mängd olika uttryck.⁴⁰³ Tvångsarbete har inte explicit varit kriminaliserat i svensk rätt. Sedan mitten av 2000-talet har tvångsarbete kriminaliserats inom ramen för brottet *människohandel*. För att stärka det straffrättsliga skyddet mot exploatering av personer i arbete och tiggeri infördes ett nytt gradindelat brott i brottsbalken år 2018, *människoexploatering*. Brottet består i att genom olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation exploatera en person i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor eller tiggeri. Om brottet har avsett en verksamhet som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av annan, kan dömas för *grov människoexploatering*.

Med anledning av att tvångsarbete är kriminaliserat i svensk rätt genom bestämmelserna i 4 kap. 1-1b §§ brottsbalken bedömer utredningen att det sällan bör bli aktuellt att tillämpa bestämmelsen i den tjugoundra punkten.

Utredningen vill i sammanhanget tillägga att den för närvarande inte ser behov av bestämmelser om uppgiftsskyldighet kopplat bestämmelsen om tvångsarbete.

Tjugotredje punkten

Den tjugotredje punkten innehåller ”landar i hamnar i tredjeländer utan att förhandsanmälan har gjorts enligt artikel 19a i den ändrade

⁴⁰¹ Ingressen till den ändrade kontrollförfordningen, p. 89.

⁴⁰² Prop. 2017/18:123 s. 34.

⁴⁰³ Prop. 2017/18:123 s. 35.

kontrollförordningen”. Punkten avser att träffa de allvarliga överträdelser som regleras i artikel 90.3 l) i den ändrade kontrollförordningen. Av bilaga IV till den ändrade kontrollförordningen framgår att överträdelser av den aktuella artikeln ska ses som allvarliga i följande situationer: ”Den behöriga myndigheten i en medlemsstat har bekräftat att den berörda fysiska eller juridiska personen har begått eller hållits ansvarig för en överträdelse enligt artikel 90.3 l i en slutlig dom eller ett slutligt beslut som utfärdats under de senaste tolv månaderna före den dag då den aktuella överträdelsen begicks”.

17.13.6 Grova brott

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en paragraf som rör grova brott. Av paragrafen ska framgå att om ett olovligt fiske, brott mot bestämmelserna om fiskådra, brott mot bestämmelserna om särskild fredningszon, eller en otillåten fiskeverksamhet är att anse som grovt ska döms till fängelse i högst två år, om inte annat framgår i fråga om brott begångna i Sveriges ekonomiska zon.

Av paragrafen ska det vidare framgå att vid bedömningen av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om det avsåg verksamhet av särskilt stor omfattning, fångst av betydande värde eller fångst ur särskilt skyddsvärda bestånd, eller om brottet medfört eller kunnat medföra skada av stor omfattning.

Den föreslagna paragrafen motsvarar delvis regleringen i 40 a § fiskelagen med skillnaden att flera överträdelser än i dag föreslås omfattas av regleringen om otillåten fiskeverksamhet. En annan skillnad är att vid bedömningen av om brottet är grovt även ska beaktas om brottet medfört eller kunnat medföra skada av stor omfattning.

Skälen till utredningens förslag

Såsom vi har redogjort för i avsnitt 17.3.2 infördes en särskild paragraf om grovt brott i fiskelagen år 2003. Paragrafen innehåller följande reglering:

Om ett brott enligt 37 eller 40 § är att anse som grovt döms till fängelse i högst två år i andra fall än som avses i 41 § första stycket.

Vid bedömmande av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om det avsåg verksamhet av särskilt stor omfattning, fångst av betydande värde eller fångst ur särskilt skyddsvärda bestånd.

Av förarbetena till paragrafen framgår att vid bedömningen av om ett brott ska anses vara grovt ska beaktas om verksamheten var av särskilt stor omfattning, fångstvärdet varit betydande, eller om gärningen riktat sig mot särskilt skyddsvärda bestånd.⁴⁰⁴

Utredningen kan konstatera att det av artikel 89.a i den ändrade kontrollförfordningen framgår att vid fastställandet av sanktionerna ska medlemsstaterna särskilt ta hänsyn till överträdelsens allvar, art och omfattning, inbegripet skadan eller nivån på skadan på fiskeresurserna och den berörda marina miljön, dess varaktighet eller upprepning och ackumulering av samtidiga överträdelser.

Utredningen bedömer att regleringen om vad som ska beaktas vid bedömningen inom fiskelagstiftningen av om ett brott är grovt bör moderniseras och att även skador eller risk för skador på miljön bör beaktas. Vid en jämförelse med miljölagstiftningen kan utredningen konstatera att det vid bedömningen av om ett miljöbrott⁴⁰⁵ är grovt, särskilt ska beaktas om brottet har medfört eller kunnat medföra varaktiga skador av stor omfattning, om gärningen annars varit av särskilt farlig art eller innefattat ett medvetet risktagande av allvarligt slag eller om gärningsmannen, när det krävts särskild uppmärksamhet eller skicklighet, har gjort sig skyldig till en försummelse av allvarligt slag. Utredningen kan i denna del konstatera att Miljöstraffutredningen har föreslagit ändringar i bestämmelsen och att det enligt den utredningens förslag särskilt bör beaktas om gärningen har medfört eller kunnat medföra skada av stor omfattning, har ingått i en brottslighet som har utövats systematiskt, i organiserad form eller i vinstsyfte eller annars varit av särskilt farlig art.⁴⁰⁶

Enligt utredningens bedömning bör det vid bedömningen av om brottet är grovt i den moderniserade fiskelagen särskilt beaktas om det avsåg verksamhet av särskilt stor omfattning, fångst av betydande värde eller fångst ur särskilt skyddsvärda bestånd, eller om brottet

⁴⁰⁴ Prop. 2002/03:41.

⁴⁰⁵ Miljöbrott regleras i 29 kp. 1 § miljöbalken.

⁴⁰⁶ SOU 2025:14 s. 696.

medfört eller kunnat medföra skada av stor omfattning. Det kan t.ex. röra sig om skada på den berörda miljön.

17.13.7 Fiskeöverträdelse

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en paragraf om att för *fiskeöverträdelse* döms till böter den som, om gärningen inte ska leda till ansvar för otillåten fiskeverksamhet, uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 26 §, 7 kap. 1–3 §§, 9 kap. 2 § eller bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken om

1. hur fiskefartyget får användas, ska vara bokstäver
2. hur fiskeverksamhet får bedrivas,
3. landning och vägning av fiskeriprodukter,
4. förvaring av fiskeredskap ombord på fiskefartyg, eller
5. märkning av fiskeredskap.

Av paragrafen ska det vidare framgå att i ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Skälen till utredningens bedömning

I paragrafen samlas övriga överträdelser som berör fisket och som inte ska ses som en otillåten fiskeverksamhet enligt vad vi har redogjort för i avsnitt 17.13.5 ovan. Även beträffande dessa överträdelser ska det i ringa fall inte dömas till ansvar. De överträdelser som omfattas av bestämmelsen rör hur fiskefartyget får användas, hur fiskeverksamhet får bedrivas, landning och vägning av fångst, förvaring av fiskeredskap ombord på fiskefartyg, eller märkning av fiskeredskap. De bakomliggande bestämmelserna kan finnas både i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken eller i nationell rätt. Här är det värt att notera att den första punkten avser bestämmelser om hur fiskefartyget får användas, vilket inkluderar att

transitera genom ett fiskereglerat marint skyddat område utan fångst ombord.⁴⁰⁷ Vi har skrivit mer om transitering i avsnitt 9.7.9 ovan.

17.13.8 Särskild reglering i den ekonomiska zonen

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en paragraf om att den som gör sig skyldig till otillåten fiskeverksamhet eller fiskeförseelse i Sveriges ekonomiska zon döms till böter.

Den föreslagna paragrafen motsvarar regleringen i 41 § fiskelagen men avser till skillnad från nuvarande reglering fler överträdelser än i dag.

Skälen till utredningens förslag

Regleringen i 41 § första stycket fiskelagen är en följd av regleringen i artikel 73 i havsrättskonventionen, av vilken framgår att kuststaternas straffpåföljder för överträdelser av föreskrifterna om fisket i den ekonomiska zonen inte får omfatta fängelse om inte berörda stater kommer överens om något annat. Av förarbeten framgår att avsikten med det särskilda straffstadgandet för den ekonomiska zonen endast har varit att uppfylla konventionens krav, inte att ändra gärningarnas straffvärde.⁴⁰⁸

Även den moderniserade fiskelagen behöver, mot bakgrund av regleringen i havsrättskonventionen⁴⁰⁹, innehålla särskild reglering om överträdelser i den ekonomiska zonen. Utredningen är av uppfattningen att det, precis som i dag, inte bör göras någon skillnad avseende vilket lands medborgare som begår överträdelsen.

Utredningen noterar i sammanhanget att den nuvarande regleringen har samband med regleringen om Kustbevakningens befogenheter, som regleras i 3 kap. 8 § kustbevakningslagen, och som vi har redogjort för i avsnitt 17.4.2 ovan. Enligt denna bestämmelse får husrannsakan också göras om påföljden för gärningen enligt 41 § fiskelagen endast kan bestämmas till böter. Utredningen har dock

⁴⁰⁷ Här kan noteras att transitering med fångst ombord omfattas av definitionen av fiskeverksamhet och går under punkten hur fiskeverksamhet får bedrivas.

⁴⁰⁸ Prop. 1995/96:140.

⁴⁰⁹ För relevanta bestämmelser i havsrättskonventionen, se även avsnitt 4.4.1.

inte i uppdrag att göra följdändringar i annan lagstiftning med anledning av utredningens förslag.

17.13.9 Otillåten utsättning eller flyttning

Förslag: Av den moderniserade fiskelagen ska det framgå att för *otillåten utsättning eller flyttning av fisk* döms till böter den som med uppsåt eller av oaktsamhet sätter ut eller flyttar fisk, utan tillstånd eller strid med villkoren i ett sådant tillstånd. Av paragrafen ska vidare framgå att i ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Skälen till utredningens förslag

Såsom utredningen har redogjort för ovan bör den moderniserade fiskelagen innehålla straffbestämmelser som rör otillåten utsättning eller flyttning av fisk, se vidare i avsnitt 17.9.5. Med begreppet fisk avses även vattenlevande kräddjur och vattenlevande blöddjur. Utredningen är dock av uppfattningen att skrivningarna i paragrafen bör ändras och att det av den moderniserade fiskelagen ska framgå att för otillåten utsättning eller flyttning av fisk döms till böter den som med uppsåt eller av oaktsamhet sätter ut eller flyttar fisk, utan tillstånd eller strid med villkoren i ett sådant tillstånd.

Utredningen vill i sammanhanget lyfta att även bestämmelser i miljölagstiftningen kan aktualiseras vid utsättning av fisk, vattenlevande kräddjur och vattenlevande blöddjur, och att det i miljölagstiftningen också finns straffbestämmelser som kan bli tillämpliga.⁴¹⁰ Utredningen noterar vidare att det inom miljölagstiftningen finns särskild reglering avseende utsättning av organismer som är att anse som invasiva främmande arter.⁴¹¹ Enligt utredningens uppfattning bör de utsättningar eller flyttningar som innebär eller kan innebära störst skador på de omgivande ekosystemen var kriminaliserade i miljölagstiftningen. Med anledning av det har utredningen inte gått in närmare på frågor om ändring av brottets straffskala.

Beträffande skrivningen om ringa brott, se avsnitt 17.3.1 ovan.

⁴¹⁰ I 29 kap. 2 b § miljöbalken finns bestämmelser om artskyddsbrott.

⁴¹¹ Detta behandlar vi i avsnitt 14.2.1. Se även avsnitt 17.9.5.

17.13.10 Otillåten hantering av fiskeri- och vattenbruksprodukter

Förslag: Av den moderniserade fiskelagen ska framgå att för *otillåten hantering av fiskeri- och vattenbruksprodukter* döms till böter eller fängelse i högst ett år den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. vid upprepade tillfällen eller i stor omfattning säljer fångst som kommer från fritidsfiske i havet,
2. bedriver handel med, importerar, exporterar, eller transporterar fisk som fångats av eller fiskeriprodukter som härrör från fiskefartyg som förts upp på Europeiska unionens förteckning över IUU-fiskefartyg, eller annars importerar fiskeriprodukter i strid med gällande regler,
3. i andra fall än som avses i punkterna ovan säljer fiskeriprodukter för vilken sådan verksamhet är förbjuden eller hantear fiskeriprodukter på ett sätt som inte är tillåtet,
4. förfalskar dokument, data eller information eller använder förfalskade eller ogiltiga dokument eller data eller förfalskad eller ogiltig information i samband med saluföring, distribution, transport, lagring eller bearbetning av fiskeriprodukter eller fiskeri- och vattenbruksprodukter.

Av paragrafen ska det vidare framgå att den som gör sig skyldig till försök eller förberedelse till brott som avses i paragrafen döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Skälen till utredningens förslag

I paragrafen regleras överträdelse som har koppling till hantering av fiskeri- och vattenbruksprodukter. Även beträffande dessa brott har utredningen valt att göra en uppdelning mellan allvarigare och mindre allvarliga överträdelse, vilket också avspeglar sig i brottens straffskala. Följande kan sägas om de olika punkterna i paragrafen.

Första punkten

Första punkten innehåller ”vid upprepade tillfällen eller i stor omfattning säljer fångst som kommer från fritidsfiske i havet”. Punkten avser träffa delar av de allvarliga överträdelser som omfattas av artikel 90.3 h) i den ändrade kontrollförordningen i den del den avser försäljning av fiskeriprodukter från fritidsfiske. Utredningen kan i denna del notera att det av artikel 55.5 i den ändrade kontrollförordningen framgår att saluföring och försäljning av fångster från fritidsfiske i havet är förbjuden. Utredningen har föreslagit att det i 6 kap. 1 § i den moderniserade fiskelagen ska tas in en bestämmelse som uppger om det förbudet. Av bilaga IV till den ändrade kontrollförordningen framgår att försäljning av fiskeriprodukter från fritidsfiske ska ses som en allvarlig överträdelse om något av följande kriterier är uppfyllt:

- a) Försäljning av fiskeriprodukter från fritidsfiske som står för ett värde som är lika med eller överstiger 50 EUR eller mängder som är lika med eller överstiger 10 kg.
- b) Den behöriga myndigheten i en medlemsstat har bekräftat att den berörda fysiska eller juridiska personen har begått eller hållits ansvarig för en allvarlig överträdelse enligt artikel 90.3 h) i en slutlig dom eller ett slutligt beslut som utfärdats under de senaste tolv månaderna före den dag då den aktuella överträdelsen begicks.

Andra punkten

Den andra punkten innehåller ”bedriver handel med, importerar, exporterar, eller transporterar fisk som fångats av eller fiskeriprodukter som härrör från fiskefartyg som förts upp på Europeiska unionens förteckning över IUU-fiskefartyg, eller annars importerar fiskeriprodukter i strid med gällande regler”. Punkten avser täcka allvarliga överträdelser som omfattas av artikel 90.3 m) som innehåller reglering om att ”Bedrivande av affärsverksamhet som har direkt samband med IUU-fiske, inbegripet handel med och import, export, beredning och saluföring av fiskeriprodukter som härrör från IUU-fiske”. Av bilaga IV till den ändrade kontrollförordningen framgår att överträdelsen ska ses som allvarlig om något av följande kriterier är uppfyllt:

- a) Inte alla handlingar som krävs enligt lag har tagits fram eller lämnats in.
- b) Import när import har vägrats enligt artikel 18 i förordning (EG) nr 1005/2008.
- c) Importen uppfyller inte reglerna i artikel 16 i förordning (EG) nr 1005/2008.
- d) Fartyget är upptaget i unionens förteckning över IUU-fartyg eller en regional fiskeriorganisations förteckning över IUU-fartyg.
- e) Den behöriga myndigheten i en medlemsstat har bekräftat att den berörda fysiska eller juridiska personen har begått eller hållits ansvarig för en allvarlig överträdelse enligt artikel 90.3 m) i en slutlig dom eller ett slutligt beslut som utfärdats under de senaste tolv månaderna före den dag då den aktuella överträdelserna begicks.

Punkten avser vidare täcka delar av de allvarliga överträdelserna som rör import och som omfattas av artikel 90.3 g) som avser ”Tillhandahållande på marknaden av fiskeri- eller vattenbruksprodukter i strid med bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken, om inte verksamheten utgör en allvarlig överträdelse enligt artikel 90.2 eller enligt andra led i artikel 90.3. Av bilaga IV till den ändrade kontrollförordningen framgår att överträdelserna ska ses som allvarlig om bl.a. produkterna importeras i strid med rådets förordning (EG) nr 1005/2008.

Tredje punkten

Den tredje punkten innehåller ”i andra fall än som avses i punkterna ovan säljer fiskeriprodukter för vilken sådan verksamhet är förbjuden eller hanterar fiskeriprodukter på ett sätt som inte är tillåtet”. Punkten avser reglera överträdelser av bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken men även bestämmelser i nationell rätt. Punkten omfattar sådana allvarliga överträdelser som anges i artikel 90.2 j) i kontrollförordningen och som rör försäljning, visning och utbudande till försäljning eller utbudande till försäljning av arter som omfattas av artikel 10.2 i tekniska förordningen

och för vilka sådan verksamhet är förbjuden. Övriga delar av artikel 10 och 11 i den tekniska förordningen ska även fortsättningsvis kriminaliseras genom miljölagstiftningen. I denna del kan utredningen även konstatera att det i artikel 25 i den tekniska förordningen finns reglering om hantering och förbud mot viss försäljning som rör marina arter som fångats för vetenskapliga ändamål. Även i nationell rätt finns bestämmelser om förbud mot försäljning, t.ex. gäller förbud mot försäljning av okokta kräftor inom ett område som förklarats som kräftpestsmittat område.

Fjärde punkten

Den fjärde punkten innehåller ”förfalskar dokument, data eller information eller använder förfalskade eller ogiltiga dokument eller data eller förfalskad eller ogiltig information i samband med saluföring, distribution, transport, lagring eller bearbetning av fiskeriprodukter eller fiskeri- och vattenbruksprodukter”. Punkten avser allvarliga överträdelser som omfattas av artikel 90.2 n) och 90.3 a) i den ändrade kontrollförordningen, vilka vi även berör i avsnitt 17.13.13 nedan. Materiella bestämmelse som inte exakt motsvarar punkten men som kopplar till den, finns både i kontrollförordningen och IUU-förordningen. Bestämmelsen har också koppling till överträdelser som kan omfattas av sanktionsavgiftssystemet och vi har i avsnitt 17.11 gått in på frågor om dubbelreglering inom systemet.

17.13.11 Överträdelse vid hantering av fiskeri- och vattenbruksprodukter

Förslag: Av den moderniserade fiskelagen ska framgå att för *överträdelse vid hantering av fiskeri- och vattenbruksprodukter* döms till böter den som, om gärningen inte ska leda till ansvar för otillåten hantering av fiskeri- och vattenbruksprodukter, uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelser om bearbetning, distribution, saluföring eller annan hantering av fiskeriprodukter eller fiskeri- och vattenbruksprodukter eller bestämmelser om kvalitetsnormer som gäller för handel med dessa produkter i

1. EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, eller
2. föreskrifter meddelade med stöd av lagen.

Paragrafen motsvarar delar av 40 § fiskelagen och 11 § GFP-lagen men det tydliggörs att både överträdelser av bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och nationell rätt omfattas.

Skälen till utredningens förslag

Såsom vi har redogjort för ovan avser paragrafen att behandla mindre allvarliga överträdelser som rör hantering av fiskeri- och vattenbruksprodukter. De materiella bestämmelserna kan i denna del finnas i både EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och i föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Det straffbara området omfattar bestämmelser om bearbetning, distribution, saluföring eller annan hantering av fiskeriprodukter eller fiskeri- och vattenbruksprodukter eller bestämmelser om kvalitetsnormer som gäller för handel med dessa produkter.

17.13.12 Särskilt om försvårande av kontroll

Av den nuvarande regleringen i artikel 42 och 3.1 h) i IUU-förordningen framgår att hindrande av befattningshavares arbete i samband med att de kontrollerar att tillämpliga bevarande- och förvaltningsåtgärder efterlevs eller hindrande av observatörers arbete i samband med att de kontrollerar att tillämplig gemenskapslagstiftning efterlevs är att anse som en allvarlig överträdelse. Det har inte införts någon särskild reglering i fiskelagstiftningen kopplad till denna allvarliga överträdelse, utan den får i stället anses omfattas av bestämmelser i 17 kap. brottsbalken om brott mot allmän verksamhet.⁴¹²

Den ovan nämnda regleringen i EU:s förordningar har ändrats och av artikel 90.2 d) i den ändrade kontrollförordningen framgår att *försvårande av tjänstemäns eller observatörers arbete när de utför sina uppgifter* alltid ska ses som en allvarlig överträdelse. Utredningen uppfattar att artikeln gäller vid både kontroll och inspektioner enligt bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken. Dessa båda begrepp omfattas av det bredare begreppet kontroll såsom utredningen har föreslagit att det ska användas i den moderniserade fiskelagstift-

⁴¹² SOU 2020:13, s. 196 f.

ningen, se vidare i kapitel 16. Frågan är dock om skrivningen *försvårande av tjänstemäns eller observatörers arbete när de utför sina uppgifter* fullt ut täcks av de bestämmelser som finns i 17 kap. brottsbalken, vilka nyligen har reviderats. Utredningen bedömer i denna del att regleringen i 17 kap. 1–4 §§ brottsbalken är av intresse. Dessa innehåller följande reglering:

17 kap. 1 §

Den som med våld eller hot om brottslig gärning angriper en tjänsteman vid hans eller hennes myndighetsutövning eller för att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövningen döms för våld eller hot mot tjänsteman till böter eller fängelse i högst tre år. Detsamma gäller om någon på detta sätt angriper en tjänsteman som tidigare har utövat myndighet för vad han eller hon har gjort eller inte gjort vid myndighetsutövningen.

Om brottet är grovt döms för grovt våld eller hot mot tjänsteman till fängelse i lägst ett år och sex månader och högst åtta år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har innefattat våld av allvarligt slag,
2. har innefattat hot som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag, eller
3. annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

17 kap. 2 §

Den som, i annat fall än som avses i 1 och 3 §§, angriper en tjänsteman eller dennes närstående genom en brottslig gärning vid tjänstemannens myndighetsutövning eller för att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövningen, döms för angrepp mot tjänsteman till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma gäller den som i sådant syfte angriper en tjänsteman eller dennes närstående genom någon annan otillbörlig gärning som för tjänstemannen medför lidande, skada eller annan olägenhet, eller hot om sådan gärning.

För angrepp mot tjänsteman döms även den som genom en sådan gärning som avses i första stycket angriper en tjänsteman som tidigare har utövat myndighet, eller dennes närstående, för vad tjänstemannen har gjort eller inte gjort vid myndighetsutövningen.

Om brottet är grovt döms för grovt angrepp mot tjänsteman till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen

1. har innefattat våld av allvarligt slag mot tjänstemannens närstående,
2. har innefattat hot mot tjänstemannens närstående som påtagligt har förstärkts med hjälp av vapen, sprängämne eller vapenattrapp eller genom anspelning på ett våldskapital eller som annars har varit av allvarligt slag,
3. har avsett betydande värde eller inneburit synnerligen kännbar skada, eller

4. annars har varit av särskilt hänsynslös eller farlig art.

17 kap. 3 §

Den som angriper en tjänsteman vid hans eller hennes myndighetsutövning eller för att tvinga fram, hindra eller hämnas för en åtgärd vid myndighetsutövningen, genom att rikta beskyllning, nedsättande uttalande eller förödmjukande beteende mot tjänstemannen döms, om gärningen är ägnad att kränka tjänstemannens självkänsla eller värdighet, för förolämpning mot tjänsteman till böter eller fängelse i högst sex månader. Lag (2025:579).

17 kap. 4 §

Den som, i annat fall än som avses i 1 och 2 §§, genom att sätta sig till motvärn eller annars med våld försöker hindra en tjänsteman vid hans eller hennes myndighetsutövning, döms för våldsamt motstånd till böter eller fängelse i högst sex månader. Lag (2025:579).

Enligt utredningens uppfattning bör de allvarligaste formerna av *försvårande av tjänstemäns eller observatörers arbete när de utför sina uppgifter* täckas av de bestämmelser i brottsbalken som utredningen har redogjort för ovan, men det bör även kunna innefatta mindre allvarliga överträdelser som inte täcks av de bestämmelserna. En bestämmelse om försvårande av kontroll bör därför tas in i den moderniserade fiskelagstiftningen, se nedan. Angående vad som ska anses utgöra en uppgift, så bör hänsyn tas till att texten i den engelska versionen, som förhandlingarna genomförts utifrån, anger begreppet *duties*. En uppgift bör i detta sammanhang därför med största sannolikhet förstås som en arbetsuppgift, plikt eller skyldighet som åligger någon som en del i tjänsteutövandet.

Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om försvårande av kontroll

Förslag: Av den moderniserade fiskelagen ska framgå att för *försvårande av kontroll enligt EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken* döms till böter eller fängelse i högst sex månader den som försvårar en tjänstemans eller observatörs arbete när personen utför uppgifter enligt EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Den föreslagna paragrafen är ny.

Skälen till utredningens förslag

Bestämmelsen avser träffa de allvarliga överträdelser som regleras i artikel 90.3 h) i den ändrade kontrollförordningen och som inte omfattas av bestämmelser i 17 kap. brottsbalken. Av bestämmelsen ska det framgå att den som försvårar en tjänstemans eller observatörs arbete när personen utför uppgifter enligt EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ska dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Bestämmelsen avser träffa överträdelser vid kontroll av yrkesfiske, fritidsfiske och av annan verksamhet som omfattas av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken.

Straffskalan är satt utifrån att mer allvarliga överträdelser omfattas av bestämmelserna i 17 kap. brottsbalken.

Den moderniserade fiskelagen ska innehålla särskild reglering om hindrande av fiskerikontroll

Förslag: Av den moderniserade fiskelagen ska framgå att för *hindrande av fiskerikontroll* döms till böter eller fängelse i högst sex månader den befälhavare eller annan som med uppsåt försöker hindra sådan kontroll som avses i 10 kap. 17 § eller den som underlåter att underlätta en sådan kontroll.

Den föreslagna paragrafen motsvarar delvis regleringen i 38 § fiskelagen.

Skälen till utredningens förslag

Såsom vi har redogjort för i avsnitt 17.9.5 bör de gärningar som omfattas av 38 § fiskelagen, och som kopplar till internationell fiskerikontroll, även fortsättningsvis vara straffbelagda med hänsyn till de starka kopplingarna till regleringen om brott mot allmän verksamhet i 17 kap. brottsbalken. Utredningen är dock av uppfattningen att bestämmelsen bör utformas på så sätt att den reglerar att för hindrande av fiskerikontroll döms till böter eller fängelse i högst sex månader den befälhavare eller annan som med uppsåt försöker hindra sådan kontroll som avses i 10 kap. 17 § eller den som underlåter att underlätta en sådan kontroll. Någon övrig ändring av bestämmelsen bör inte göras enligt utredningens uppfattning.

**17.13.13 Utredningens bedömning avseende
övriga allvarliga överträdelser**

Delar av de allvarliga överträdelserna som omfattas av artikel 90.2 j) i den ändrade kontrollförordningen är kriminaliserade i miljölagstiftningen

Bedömning: De delar av artikel 90.2 j) som avser lagring, försäljning, visning eller utbudande till försäljning av arter för vilka sådan verksamhet är förbjuden, på de villkor som anges i artiklarna 10 och 11 i förordning (EU) 2019/1241 är i svensk rätt kriminaliserade även genom bestämmelser i miljöbalken.

Skälen till utredningens bedömning

Av artikel 90.2 j) framgår att lagring, försäljning, visning eller utbudande till försäljning av arter för vilka sådan verksamhet är förbjuden, på de villkor som anges i artiklarna 10 och 11 i den tekniska förordningen alltid är att anse som allvarliga överträdelser. Såsom vi har nämnt tidigare har regleringen i artikel 10 och 11 i den tekniska förordningen kopplingar till bestämmelserna i art- och habitatdirektivet. Såsom vi har nämnt tidigare finns det i svensk rätt bestämmelser som implementerar art- och habitatdirektivet, i flera olika lagstiftningar. Fiskelagstiftningen implementerar art- och habitatdirektivets bestäm-

melser i fråga om fångst av fisk, vattenlevande kräddjur och vattenlevande blötdjur.⁴¹³ Vi har i kapitel 14 gått in närmare på regleringen som i denna del finns i fiskeförordningen och frågor som rör dubbelreglering. Övrig hantering av fisk, vattenlevande kräddjur och vattenlevande blötdjur efter fångst, såsom t.ex. försäljning, omfattas i svensk rätt, förutom av fiskerilagstiftningen även av miljölagstiftningen och överträdelser av dessa bestämmelser kan ses som artskyddsbrott enligt bestämmelserna i 29 kap. 2 § miljöbalken. Utredningen har inte för avsikt att ändra denna reglering. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det inte behöver föras in några särskilda bestämmelser i fråga om de allvarliga överträdelser som omfattas av artikel 90.2 j) i fråga om lagring, försäljning, visning eller utbudande till försäljning av arter som är implementerade i miljölagstiftningen och för vilka sådan verksamhet är förbjuden, på de villkor som anges i artiklarna 10 och 11 i den tekniska förordningen. Reglering bör dock införas som behåller kriminaliseringen såvitt avser de arter som omfattas av artikel 10.2 i den tekniska förordningen.

Delar av de allvarliga överträdelserna som omfattas av artikel 90.2 j) i den ändrade kontrollförordningen är kriminaliserade i jaktlagstiftningen

Bedömning: De delar av artikel 90.2 j) som avser fångst behållande ombord, omlastning och landning av marina däggdjur, marina reptiler och havsfåglar på de villkor som anges i artikel 11 i förordning (EU) 2019/1241 är i svensk rätt kriminaliserade genom bestämmelser i jaktlagen och miljöbalken.

Skälen till utredningens bedömning

Såsom vi har nämnt tidigare framgår det av artikel 90.2 j) att fiske efter, fångst, behållande ombord, omlastning, landning, lagring, försäljning, visning eller utbudande till försäljning av arter för vilka sådan verksamhet är förbjuden, på de villkor som anges i arti-

⁴¹³ Såsom vi har nämnt tidigare framgår det av 8 kap. 1 § sista stycket miljöbalken att särskilda bestämmelser gäller om att döda eller fånga vilt levande djur av viss art, när åtgärden är att hänföra till jakt eller fiske.

klarna 10 och 11 i förordning (EU) 2019/1241 alltid ska ses som en allvarlig överträdelse av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken.

I den del som rör artikel 11 kan utredningen konstatera att det är förbjudet att fånga, behålla ombord, omlasta eller landa de marina däggdjur och marina reptiler som avses i bilagorna II och IV till art- och habitatdirektivet och de havsfågelarter som omfattas av fågeldirektivet. I svensk rätt finns bestämmelser som rör denna överträdelse i jaktlagstiftningen och miljöbalken och överträdelserna som i denna del räknas upp i artikel 90.2 j) bedöms kriminaliserade genom bestämmelserna i dessa lagstiftningar, bl.a. genom bestämmelserna i 43 § jaktlagen och 29 kap. 2 b § miljöbalken om artskyddsbrott.

De allvarliga överträdelser som omfattas av artikel 90.3 n) i den ändrade kontrollförordningen bedöms kriminaliserade genom bestämmelser i miljölagstiftningen

Bedömning: De allvarliga överträdelser som omfattas av artikel 90.3 n) i den ändrade kontrollförordningen bedöms kriminaliserade genom bestämmelser i miljölagstiftningen

Skälen till utredningens bedömning

Av artikel 90.3 n) i den ändrade kontrollförordningen framgår att ”olagligt bortskaffande av fiskeredskap eller andra redskap till havs från ett fiskefartyg” under vissa förutsättningar ska ses som en allvarlig överträdelse. Av bilaga IV till den ändrade kontrollförordningen framgår att överträdelserna är att se som en allvarlig överträdelse i följande situationer:

- a) Bortskaffandet sker avsiktligt och leder till eller kommer sannolikt att leda till allvarliga skador på den marina miljön, inbegripet marina biologiska resurser och marina ekosystem.
- b) Bortskaffandet sker avsiktligt och i ett område med fiskebegränsning.

- c) Bortskaffandet sker avsiktligt och gäller fiskeredskap som är förbjudna enligt artikel 7.1 a, b, c, d och g i den tekniska förordningen (EU) 2019/1241.

Utredningen kan i denna del konstatera att de allvarliga överträdelserna endast bedöms omfatta överträdelser som sker uppsåtligen. Överträdelserna bedöms omfattas av bestämmelser i miljölagstiftningen såsom bestämmelserna om miljöbrott i 29 kap. 1 § miljöbalken. Det finns vidare ansvarsbestämmelser i lagen (1971:1154) om förbud mot dumpning av avfall i vatten som kan aktualiseras. Den aktuella överträdelserna bedöms därför inte medföra något behov av ändring i den svenska lagstiftningen.

Delar av de allvarliga överträdelserna som omfattas av artikel 90.2 n) och 90.3 a) bedöms omfattas av brottsbalkens bestämmelser

Bedömning: De allvarliga överträdelserna som omfattas av artikel 90.2 n) och 90.3 a) bedöms omfattas av brottsbalkens bestämmelser.

Skälen till utredningens bedömning

Av artikel 90.2 n) framgår att förfalskning av dokument, information eller data, skrivna på papper eller lagrade i elektronisk form, som avses i bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken alltid ska ses som en allvarlig överträdelse. Av artikel 90.3 a) framgår vidare att användning av förfalskade eller ogiltiga dokument, information eller data, skrivna på papper eller lagrade i elektronisk form, som avses i bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken ska ses som en allvarlig överträdelse om åtminstone ett av de kriterier som definieras i bilaga IV är uppfyllt. Av bilaga IV framgår att följande kriterier är aktuella:

- a) Dokument, data eller information används avsiktligt i eget intresse eller i tredje parts intresse för att erhålla en förmån.

- b) Den behöriga myndigheten i en medlemsstat har bekräftat att den berörda fysiska eller juridiska personen har begått eller hållits ansvarig för en överträdelse enligt artikel 90.3 a i en slutlig dom eller ett slutligt beslut som utfärdats under de senaste tolv månaderna före den dag då den aktuella överträdelsen begicks.

Utredningen har i avsnitt 17.13.9 ovan föreslagit bestämmelser som kompletterar bestämmelserna i artikel 90.2 j) enligt vad som framgår ovan. Utredningen kan i denna del konstatera att dessa överträdelser även skulle kunna omfattas av bestämmelser i 14 kap. brottsbalken.

Delar av artikel 90.2 c) som rör undanhållande, förvanskning eller undanröjande av bevis som har betydelse för en utredning bedöms omfattas av brottsbalkens bestämmelser

Bedömning: Delar av de allvarliga överträdelserna som omfattas av artikel 90.2 c) bedöms omfattas av brottsbalkens bestämmelser.

Bakgrunden till utredningens förslag/bedömning

Enligt utredningens uppfattning bör artikel 90.2 c) i den ändrade kontrollförordningen läsas i ljuset av regleringen i art. 6 EKMR. Av denna framgår att den som är misstänkt för brott inte ska behöva bidra till utredningen eller bevisningen i målet genom att göra medgivanden eller tillhandahålla belastande material. Det är åklagaren som ska bevisa den tilltalades skuld, och den tilltalade har rätt att inte uttala sig alls och är inte skyldig att på något sätt underlätta åklagarens arbete,⁴¹⁴ se vidare i avsnitt 17.8.1.⁴¹⁵

Bestämmelser som rör förvanskning eller undanröjande av bevis finns i 15 kap. 8 § brottsbalken. Denna paragraf är utformad på följande sätt:

Förvanskar eller undanröjer någon bevis med uppsåt att oskyldig må bli fälld till ansvar eller åberopar någon med sådant uppsåt falskt

⁴¹⁴ Europadomstolens dom den 8 februari 1996 i mål 18731/91, John Murray mot Förenade kungariket.

⁴¹⁵ Här kan noteras att begreppet brott inte endast bör avse anklagelser i en brottmålsprocess. Bestämmelser finns även i Europeiska stadgan om de grundläggande rättigheterna.

bevis, dömes för bevisförvanskning till fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader.

Är brottet grovt, dömes till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år.

Utredningen kan vidare notera att 15 kap. 10 § brottsbalken innehåller följande reglering som rör undanhållande av bevis:

Den som på annat sätt än muntligen lämnar osann uppgift eller förtiger sanningen, när uppgiften enligt lag eller annan författning lämnas på heder och samvete eller under annan liknande försäkran, döms, om åtgärden innebär fara i bevishänseende, för osann försäkran till böter eller fängelse i högst sex månader.

Är brottet grovt, döms till fängelse i högst två år.

Den som av grov oaktsamhet begår en sådan gärning som avses i första stycket döms för vårdslös försäkran till böter eller fängelse i högst sex månader.

Utredningen kan vidare notera att 17 kap. 11 § brottsbalken innehåller följande reglering som rör undanhållande av bevis:

Om någon döljer den som begått brott, hjälper honom eller henne att komma undan, undanröjer bevis eller på annat liknande sätt motverkar att brottet upptäcks eller att någon lagförs för det, döms för skyddande av brottsling till böter eller fängelse i högst två år.

För skyddande av brottsling döms också den som undanröjer bevis om brott som är föremål för ett rättsligt förfarande vid Internationella brottmålsdomstolen eller på annat liknande sätt motverkar att brottet upptäcks eller att någon lagförs för det.

Om brottet är grovt döms för grovt skyddande av brottsling till fängelse i lägst ett och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om

1. det har uppkommit eller funnits risk för betydande men för det allmänna, eller

2. gärningen annars har varit av särskilt farlig art.

Den som inte insåg men hade skälig anledning att anta att den andre var brottslig, döms till böter.

Om gärningen med hänsyn till gärningsmannens förhållande till den som begått brottet, den brottslighet som denne begått och övriga omständigheter är att anse som ringa, utgör den inte brott.

Mot bakgrund av de bestämmelser i brottsbalken som utredningen har redogjort för ovan och den reglering som utredningen har föreslagit i avsnitt 17.10, bedömer utredningen att det inte behövs någon ytterligare kompletterande nationell lagstiftning till överträdelsena som omfattas av artikel 90.2 c) i den ändrade kontrollförordningen.

17.13.14 Förhållandet till straffbestämmelser i andra lagar ska framgå av regleringen i den moderniserade fiskelagen

Förslag: Av den moderniserade fiskelagen ska framgå att bestämmelser i brottsbalken och lagen om smuggling ska ha företräde framför bestämmelserna i den moderniserade fiskelagen.

Skälen till utredningens förslag

Straffbestämmelser i fiskelagstiftningen är subsidiära i förhållande till brottsbalkens bestämmelser och det finns i vissa fall bestämmelser i brottsbalken som kan aktualiseras, t.ex. våld mot tjänsteman. I GFP-lagen finns uttrycklig reglering om att det inte ska dömas till ansvar om gärningen är belagd med straff i brottsbalken eller lagen (2000:1254) om straff för smuggling. Utredningen är, i likhet med EU-straffstadgandeutredningen, av uppfattningen att det av fiskelagen ska framgå att bestämmelserna i brottsbalken och lagen om straff för smuggling ska ha företräde framför fiskelagens bestämmelser. Utredningen föreslår därför att det ska tas in en bestämmelse med sådant innehåll i den moderniserade fiskelagen.

17.14 Den moderniserade fiskelagens bestämmelser som rör förverkande

17.14.1 Den moderniserade fiskelagens bestämmelser om när föremål får förklaras förverkande ska i huvudsak motsvara de nuvarande bestämmelserna

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla bestämmelser om när föremål får förklaras förverkade.

Bestämmelserna ska i huvudsak motsvara de nuvarande bestämmelserna i fiskelagen. Dock ska det inte längre finnas reglering om förverkande vid överträdelse av de allmänna hänsynsreglerna vid fiske.

Bakgrunden till utredningens förslag

Fiskelagen innehåller fyra paragrafer om förverkande med följande innehåll.

45 § Om det inte är uppenbart oskäligt, ska fisk som varit föremål för brott enligt denna lag förverkas. Detsamma gäller andra vinster från sådant brott. Även vad någon har tagit emot som ersättning för kostnader i samband med ett sådant brott eller värdet av det mottagna ska förverkas, om mottagandet utgör brott enligt denna lag och förverkandet inte är uppenbart oskäligt.

Om bara en del i ett parti fisk varit föremål för brott enligt denna lag, får hela partiet förverkas om det inte kan utredas hur stor del av partiet som omfattas av brottet.

45 a § Fiskeredskap som använts eller medförts vid brott enligt denna lag ska förverkas, om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller fiskefartyg och andra hjälpmedel om det behövs för att förebygga brott.

Utöver vad som sägs i första stycket får egendom förverkas, om egendomen har varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott enligt denna lag och brottet har fullbordats eller förfarandet har utgjort ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse och förverkandet behövs för att förebygga brott.

45 b § I stället för fisken, redskapet eller den egendom som annars använts, medförts eller varit avsedd att användas som hjälpmedel, får dess värde helt eller delvis förverkas. Om bevisning om värdet inte alls eller endast med svårighet kan föras, får värdet uppskattas till ett belopp som är skäligt med hänsyn till omständigheterna.

45 c § Förverkande får inte ske enbart på grund av överträdelse av 25 § andra och tredje styckena. Vid överträdelse av 25 § fjärde stycket eller 26 § får förverkande inte avse annat än fiskeredskap.

Av 48 § fiskelagen framgår vidare att om brott enligt denna lag innefattar intrång i enskild fiskerätt, tillfaller förverkad fisk eller dess värde fiskerättshavaren. Förverkandebestämmelserna har sitt ursprung i regleringen i 1950 års lag om rätt till fiske. Av den ursprungliga lydelsen i den lagen framgick att om någon hade bedrivit olovligt fiske skulle det fångade, eller där det inte fanns i behåll⁴¹⁶ dess värde, förklaras förverkat. Av paragrafen framgick vidare att fiskeredskap som använts vid fisket också skulle förklaras helt eller delvis förverkat, såvitt ägaren eller någon som var i hans ställe uppsåtligen förövat

⁴¹⁶ Av bestämmelsen framgick ”det fångade, eller där det undagångt förskämning eller ej är i behåll”.

gärningen eller medverkat därtill och det inte var uppenbart obilligt. Fanns inte redskapet i behåll skulle i stället dess värde förklaras förverkat.⁴¹⁷ Paragrafen i 1950 års lag ändrades år 1984 och lagen kom att innehålla flera paragrafer om förverkande. När lagen upphävdes framgick att fångst och redskap kunde förverkas, samt att värdeförverkande även kunde komma i fråga. Det framgick även att om bevisning om värdet inte alls eller endast med svårighet kunde föras, fick värdet uppskattas till ett belopp som var skäligt med hänsyn till omständigheterna. I vissa fall kunde fisk även i andra situationer förklaras förverkad, bl.a. om någon i återförsäljningssyfte köpt fisk som inte höll föreskrivet minimimått.⁴¹⁸

Vid fiskelagens införande sammanfördes förverkandebestämmelserna i 1950 års lag om rätt till fiske till en paragraf, samtidigt som möjligheterna till förverkande utvidgades.⁴¹⁹ Den paragrafen behandlas i Fiskelagsutredningens betänkande SOU 2010:42, där det går att läsa att det rörde oklarhet om uttrycket ”fisk som varit föremål för brott enligt lagen” innebar att förverkandemöjligheterna var begränsade till brott mot fiskelagen som består i otillåtet fiske; från åklagarhåll hade hävdats att så skulle vara fallet. Fiskelagsutredningen föreslog ett tillägg i det aktuella uttrycket (tillägget är kursiverat) ”fisk som varit föremål för, *eller på annat sätt haft samband med*, brott enligt denna lag”. Förslaget kom dock inte att genomföras.⁴²⁰

Bestämmelserna om förverkande i fiskelagen ändrades dock år 2024 i samband med en större reform av förverkandelagstiftningen. Genom reformen gjordes bestämmelserna i 36 kap. brottsbalken allmänt tillämpliga och en stor mängd bestämmelser om förverkande i specialstraffrätten upphävdes. Vissa bestämmelser som tog sikte på mer specifika förhållanden i specialstraffrätten behölls dock eftersom de till sin natur var så specifika att det inte bedömdes möjligt att utforma en generell reglering som kunde träffa samtliga de situationer som reglerades i specialstraffrätten. Bestämmelserna i miljöbalken och fiskelagen nämndes som exempel på bestämmelser som behövde behållas. Till skillnad från vad som gällde före 2024 års reform krävs inte längre att straffbestämmelserna i specialstraffrätten innehåller

⁴¹⁷ 36 § 1950 års lag om rätt till fiske. Av paragrafen gällde vidare att vad som sagts i paragrafen inte gällde mot den som i god tro förvärvat fångsten eller redskapet eller särskild rätt till därtill.

⁴¹⁸ Ändring gjordes genom SFS (1984:371).

⁴¹⁹ Prop. 1992/93:232 s. 76.

⁴²⁰ SOU 2010:42 s. 616 ff.

någon särskild straffskala för att förverkandereglererna ska ha företräde framför de allmänna bestämmelserna i brottsbalken.⁴²¹

När det kommer till de ändringar som gjordes i fiskelagen kan utredningen konstatera att förverkandebestämmelserna numera innehåller skrivningar om att förverkande inte ska ske om det skulle vara *uppenbart oskäligt* att besluta om förverkande. Tidigare innehöll fiskelagen reglering om att förverkande skulle undvikas om det skulle vara oskäligt.⁴²² Av förarbeten framgår att det liksom tidigare krävs att en skälighetsbedömning görs. Med hänsyn till att förverkanderegleringen kan aktualiseras i många olika situationer och i förhållande till olika typer av egendom måste en sådan bedömning utgå från omständigheterna i varje enskilt fall. En central faktor vid skälighetsbedömningen är hur sträng den samlade reaktionen på brottsligheten framstår i förhållande till brottets allvar. Det har också betydelse om brottet har begåtts uppsåtligen eller av oaktsamhet, liksom om brottsligheten har inneburit en överträdelse av en ordningsregel i en i grunden fullt legitim verksamhet eller om verksamheten snarare varit illegitim i sin helhet. Även egendomens värde bör tillmätas betydelse. Om brottet har begåtts av oaktsamhet bör det finnas ett betydande utrymme att helt eller delvis underlåta förverkande, särskilt i förhållande till värdefull egendom. En annan ändring som gjordes var att begreppet ”utbyte” ändrades till ”vinster”⁴²³.

Skälen till utredningens förslag

Enligt utredningens uppfattning bör 45, 45 a, 45 b och 48 §§ fiskelagen föras över i princip oförändrade till den moderniserade fiskelagen. Begreppet fisk ska dock i flera fall bytas ut mot organismer mot bakgrund av terminologin i den moderniserade fiskelagstiftningen och lagens tillämpningsområde. Med anledning av utredningens förslag i avsnitt 17.9.5 om att det inte längre ska vara kriminaliserat att överträda de allmänna hänsynsreglerna i 25 och 26 §§ fiskelagen ska regleringen i 45 c § fiskelagen dock inte föras över.

⁴²¹ Johannisson & Velander (2025). 36 kap. 2 § brottsbalken reglerar förhållandet mellan brottsbalkens förverkandebestämmelser och förverkandebestämmelserna i specialstraffrätten.

⁴²² Prop. 2023/24:144 s. 219 ff.

⁴²³ Vid tolkning av begreppet ”vinst från brott” kan ledning hämtas från författningskommentaren till 36 kap. 3 § brottsbalken i prop. 2023/24:144, se prop. 2023/24:144 s. 473 ff.

17.14.2 Den moderniserade fiskelagens bestämmelser om vem som får föra talan i mål om förverkande ska i huvudsak motsvara de nuvarande bestämmelserna i fiskelagen

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla bestämmelser om vem som får föra talan i mål om förverkande. Bestämmelserna ska i huvudsak motsvara de nuvarande bestämmelserna i fiskelagen.

Bakgrunden till utredningens förslag

Av 46 § fiskelagen framgår att i mål om förverkande enligt lagen är befälhavaren på ett fiskefartyg som använts vid brott mot lagen behörig att, i fråga om egendom som ägs av någon annan, föra talan på ägarens vägnar.

Paragrafen har inte ändrats sedan fiskelagen infördes och av förarbetena till fiskelagen framgår att bestämmelsen motsvarar 36 c § 1950 års lag om rätt till fiske.⁴²⁴ Regleringen om befälhavarens möjligheter att föra talan på ägarens vägnar infördes i fiskelagstiftningen i mitten på 1980-talet. Av förarbetena till ändringen i 1950 års lag om rätt till fiske framgår bl.a. följande. Förverkande kan enligt 36 kap. 4 § brottsbalken ske hos bl.a. befälhavaren eller annan som medverkat till brottet, den som i vars ställe gärningsmannen eller annan medverkande var eller den som genom brottet beretts vinning. Om förverkande ska ske hos annan än den som är tilltalad för ett brott ska särskild talan föras enligt 17 § rättegångsbalkens promulgationslag. När den som är tilltalad invänder att egendomen tillhör någon annan, måste alltså den uppgivne ägaren stämmas in. Processuella svårigheter kan uppstå om den mot vilken en sådan talan ska föras är bosatt i utlandet eller om den egendom som ska förverkas ägs av flera personer, varav en eller flera inte har åtalats. Även om befälhavaren och ägaren till fångst och redskap inte är samma person kan man utgå från att befälhavarens handlande står i överensstämmelse med ägarens vilja. För att förenkla förfarande i sådana fall bör befälhavaren ges en legal ställning som företrädare för ägaren till den egendom som ska förverkas. En liknande bestämmelse finns i lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg.⁴²⁵

⁴²⁴ Prop. 1992/93:232 s. 76.

⁴²⁵ Prop. 1983/84:159 s. 19.

Utredningen kan konstatera att den aktuella bestämmelsen i promulgationslagen upphävdes endast några år efter det att den ovan nämnda bestämmelsen i 1950 års lag om rätt till fiske infördes.⁴²⁶ Av brottsbalken framgår bl.a. att egendom får förverkas endast från den som egendomen tillhör eller som i vissa angivna situationer ska anses vara egendomens ägare.⁴²⁷ Den som har lös egendom i sin besittning ska anses vara ägare till egendomen, om det inte framgår att den tillhör någon annan. I fråga om ett registrerat skepp gäller dock att egendomen ska anses tillhöra den som är inskriven som ägare, om det inte framgår att den tillhör någon annan.⁴²⁸ Utredningen noterar vidare att det i lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg inte längre förekommer någon liknande bestämmelse som den i 46 § fiskelagen.⁴²⁹

Skälen till utredningens förslag

Regleringen om befälhavarens möjligheter att föra talan på ägarens vägnar infördes i fiskelagstiftningen innan Sverige blev medlem i EU och det i lagstiftningen fanns bestämmelser om att fiskelicensen kopplades till fartyget. Mot bakgrund av ändringarna som har gjorts i regleringen i övrigt så framstår ett förverkande av fartyget numera ha mer kännbara verkningar för den som drabbas än vad som var fallet när regleringen infördes. Mot bakgrund av att bestämmelsen bör bidra till effektivitet i processerna är utredningen av uppfattningen att bestämmelsen bör föras över till den moderniserade fiskelagen, språket bör dock uppdateras.

⁴²⁶ Ändringen behandlas i prop. 1986/87:6.

⁴²⁷ 36 kap. 13 § brottsbalken.

⁴²⁸ 36 kap. 14 § brottsbalken.

⁴²⁹ Utredningen kan notera att det finns särskilda bestämmelser om förverkande i fråga om fartyg i 20 kap. 11 § utlänningslagen (2005:716).

17.15 Den moderniserade fiskelagens straffprocessuella bestämmelser

17.15.1 Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om svensk domsrätt

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om att svensk domstol är behörig att döma över brott enligt lagen även om det inte finns domsrätt enligt 2 kap. 3 § brottsbalken.

Bestämmelsen förs oförändrat över från fiskelagen till den moderniserade fiskelagen.

Bakgrunden till utredningens förslag

Av 49 § fiskelagen framgår att svensk domstol är behörig att döma över brott enligt fiskelagen även om det inte finns domsrätt enligt 2 kap. 3 § brottsbalken. I den nämnda paragrafen i brottsbalken regleras i vilka fall svensk domstol är behörig att döma över brott som har begåtts utanför svenskt territorium.

Både 2 kap. brottsbalken och 49 § fiskelagen ändrades år 2022. Av fiskelagens förarbeten framgår att bestämmelsen i fiskelagen tar sikte på de fall då utländska fiskande som inte är bosatta i Sverige begår brott i den svenska ekonomiska zonen.⁴³⁰ Av förarbetena till ändringen år 2022 framgår vidare att bestämmelsen i fiskelagen har sin grund i en internationell överenskommelse.⁴³¹

Skälen till utredningens förslag

Även den moderniserade fiskelagen bör innehålla en bestämmelse om att svensk domstol är behörig att döma i mål även om domsrätt inte finns enligt 2 kap. brottsbalken. Inga ändringar görs i bestämmelsen jämfört med hur den är utformad i dag. Enligt utredningens uppfattning finns det inte anledning att begränsa bestämmelsens tillämpningsområde till att endast avse fiskeverksamhet.

⁴³⁰ Prop. 1992/92:232 s. 77.

⁴³¹ Prop. 2020/21:204 s. 135.

17.15.2 Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om behörig domstol vid brott begångna i den ekonomiska zonen

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en paragraf som reglerar att om brott har begåtts i den svenska ekonomiska zonen får åtal väckas vid den tingsrätt vars domkrets är närmast den plats där brottet begicks eller vid den tingsrätt inom vars domkrets den hamn är belägen dit den misstänkte först ankommer med sitt fartyg.

Språket har förenklats i förhållande till nuvarande reglering men ingen materiell ändring är avsedd.

Bakgrunden till utredningens förslag

Av 50 § fiskelagen framgår att om ett brott mot lagen eller mot någon föreskrift som meddelats med stöd av lagen har förövats i den ekonomiska zonen, får åtal för brottet väckas vid den tingsrätt vars domkrets är närmast den plats där brottet förövades eller vid den tingsrätt inom vars domkrets den hamn är belägen dit den misstänkte anländer med sitt fartyg. Paragrafen har inte ändrats under den tid som fiskelagen har varit i kraft. Av förarbetena till fiskelagen framgår att forumbestämmelsen motsvarar 40 a § 1950 års lag om rätt till fiske, dock med det tillägget att även rätten på den ort dit den misstänkte först anländer med sitt fartyg, är behörig domstol.

Allmänna bestämmelser om laga domstol i brottmål finns i 19 kap. rättegångsbalken. Utredningen kan notera att det av 19 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken bl.a. framgår att huvudregeln är att laga domstol i brottmål är rätten i den ort där brottet begåtts, och att om brott har skett på svenskt fartyg under resa inom eller utom landet, är även rätten i den ort, dit den misstänkte med fartyget eller luftfartyget först ankommer eller där han eller hon gripits eller annars uppehåller sig, behörig. Av 19 kap. 2 § rättegångsbalken framgår även bl.a. följande. Åtal för brott, som förövats å ort utom riket eller å utländskt fartyg under resa inom eller utom riket, upptages, om ej regeringen för visst fall förordnar annat, av den rätt, där den

misstänkte ska svara i tvistemål i allmänhet, eller av rätten i den ort, där han gripits eller eljest uppehåller sig.

Skälen till utredningens förslag

Utredningen är av uppfattningen att även den moderniserade fiskelagen ska innehålla en forumbestämmelse med samma materiella innehåll som 50 § fiskelagen. Enligt utredningens uppfattning ska dock språket i den aktuella bestämmelsen uppdateras.

17.16 Den moderniserade fiskelagens bestämmelser om pricksystemet

Förslag: Bestämmelserna om pricksystemet ska i huvudsak föras över till den moderniserade fiskelagstiftningen. Bestämmelserna ska dock uppdateras mot bakgrund av EU:s ändrade kontrollbestämmelser. När det gäller pricksystemet för licensinnehavare ska en ändring göras så att prickar också kan meddelas om straffföreläggande eller dom om företagsböter meddelats innehavaren av fiskelicensen med anledning av brott enligt vissa bestämmelser i den moderniserade fiskelagen, brottsbalken, miljöbalken eller jaktlagen.

När det gäller pricksystemet för befälhavare ska det även fortsättningsvis finnas möjlighet att meddela ett generellt beslut om förbud att verka som befälhavare på fiskefartyg.

17.16.1 Havs- och vattenmyndigheten har påtalat att det behöver göras en översyn av bestämmelserna om prickar

Havs- och vattenmyndigheten har påtalat att det bör göras en översyn av bestämmelserna om prickar och har i den skrift som överlämnats till utredningen anfört i huvudsak följande. Havs- och vattenmyndigheten är den myndighet som prövar frågor om tilldelning av prickar.⁴³² Domstolar ska därför skicka kopior av domar som avser brott mot fiskelagen till Havs- och vattenmyndigheten så att myn-

⁴³² 6 kap. 5 b § fiskeförordningen.

digheten kan fatta beslut i prickfrågan.⁴³³ Myndigheten kan enligt nuvarande reglering inte tilldela prickar när domslutet innebär att endast företagsbot har beslutats för den juridiska personen, även om det aktuella brottet är ett sådant som myndigheten typiskt sett bedömer är av så pass allvarlig art att prickar borde tilldelas. För likadana brott, kan följderna därför bli olika beroende på hur åklagaren har valt att utforma sitt yrkande:

- Om befälhavaren fälls till ansvar för brott mot fiskelagen och påföljden fastställs till böter eller fängelse i högst ett år, kan befälhavaren och fiskelicensinnehavaren även tilldelas prickar för brottet.
- Om företaget som anses bedriva fiskeverksamheten döms till företagsbot på grund av samma brott, kan varken befälhavaren eller fiskelicensinnehavaren tilldelas prickar för brottet.
- Om det företag som åläggs företagsboten också är den aktör som innehar fiskelicensen, aktualiseras dessutom frågan om företagsboten i sig innebär att fiskelicensinnehavaren har fällts till ansvar för brott, och om fiskelicensinnehavaren kan tilldelas prickar för brottet även om befälhavaren inte tilldelas prickar.

Havs- och vattenmyndigheten ser att det finns en risk för att det nationella pricksystemet får ett begränsat genomslag i de fall där åklagaren väljer att yrka på att det företag som bedriver fiskeverksamheten ska åläggas en företagsbot, i stället för att rikta ansvartalan mot den befälhavare som kan ha gjort sig skyldig till brottet i fråga.⁴³⁴

Havs- och vattenmyndighetens förslag är att bestämmelsen i 52 § fiskelagen ändras på så sätt att det förs in ytterligare en ny punkt två, som föreskriver att en innehavare av en fiskelicens ska tilldelas prickar om innehavaren av fiskelicensen har ålagts en företagsbot med anledning av att någon i den verksamhet som fiskelicensen avser har begått ett brott.⁴³⁵

⁴³³ 5 kap. 1 f § fiskeförordningen.

⁴³⁴ Sverige har enligt EU-rätten en skyldighet att tillämpa ett pricksystem för vissa överträdelser. I den ändrade kontrollförordningen återfinns regleringen i artikel 92.

⁴³⁵ Det närmare författningsförslaget framgår av myndighetens överlämnade skrift.

17.16.2 Bakgrunden till utredningens förslag

Den nuvarande regleringen

Regleringen i kontrollförfordningen och genomförandeförordningen

I nuvarande artikel 92 i kontrollförfordningen finns den grundläggande regleringen om pricksystemet för fiskelicensinnehavare.⁴³⁶ Närmare bestämmelser om inrättandet och tillämpningen finns i artikel 125–133 i genomförandeförordningen. Här regleras bl.a. utseende av behöriga nationella myndigheter, tilldelning och radering av prickar och indragning av fiskelicens.

Pricksystemet innebär att en innehavare av en fiskelicens ska tilldelas ett lämpligt antal prickar när någon i den verksamhet som fiskelicensen avser har gjort sig skyldig till eller hålls ansvarig för en allvarlig överträdelse. Det antal prickar som ska tilldelas för en viss angiven överträdelse finns angivet i bilaga XXX till genomförandeförordningen. Det lägsta antalet prickar är tre och det högsta antalet är sju. När flera allvarliga överträdelser konstateras vid en och samma inspektion, kan dock sammanlagt högst tolv prickar tilldelas. Varje medlemsstat ska utse de behöriga nationella myndigheter som ska ha ansvaret för att inrätta pricksystemet för fiskelicensinnehavare, tilldela prickar, överföra prickar och föra register över tilldelade prickar.

Om en överträdelse har konstaterats inom en annan medlemsstats jurisdiktionsområde ska denna medlemsstat underrätta bl.a. flaggmedlemsstaten om de straffrättsliga förfaranden eller andra åtgärder som vidtagits samt alla slutgiltiga avgöranden i samband med sådana överträdelser, inklusive antalet tilldelade prickar. Prickar tilldelas sedan av flaggmedlemsstatens behöriga myndighet.⁴³⁷

När ett fastställt antal prickar har tilldelats ska fiskelicensen automatiskt dras in. Indragningstidens längd ökar för varje indragning och blir slutligen permanent. När innehavaren av en fiskelicens har tilldelats 18, 36, 54 respektive 72 prickar ska fiskelicensen automatiskt dras in tillfälligt i minst två, fyra, åtta respektive tolv månader. Om fiskelicensinnehavaren har tilldelats 90 prickar ska fiskelicensen

⁴³⁶ Pricksystemet avser allvarliga överträdelser enligt artikel 42.1 a i IUU-förordningen och överträdelser av landningsskyldigheten enligt artikel 90 c i kontrollförfordningen.

⁴³⁷ Underrättelseskyldigheten framgår av artikel 89.4 i kontrollförfordningen.

dras in permanent.⁴³⁸ De prickar som ligger till grund för en tillfällig indragning ska inte raderas, utan nya prickar läggs till redan tilldelade prickar. Om innehavaren av en fiskelicens inte har gjort sig skyldig till ytterligare en allvarlig överträdelse inom tre år efter datumet för den senaste överträdelsen ska dock alla prickar i fiskelicensen raderas. Fiskelicensen ska då betraktas som om den aldrig blivit indragen.

Av artikel 92.6 i kontrollförordningen framgår vidare att medlemsstaterna är skyldiga att inrätta ett pricksystem som innebär att befälhavaren på ett fartyg tilldelas ett lämpligt antal prickar för en allvarlig överträdelse av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken.⁴³⁹

Regleringen i fiskelagen och fiskeförordningen

Regleringen i fiskelagen

Bestämmelser som kompletterar EU:s bestämmelser om pricksystem för fiskelicensinnehavare finns i 52, 55, 58 och 60 §§ fiskelagen. Av dessa framgår i vilka fall fiskelicensinnehavare ska tilldelas prickar.⁴⁴⁰ Av den nuvarande reglering framgår att licensinnehavaren får tilldelas prickar i följande situationer:

52 § fiskelagen

En innehavare av en fiskelicens ska tilldelas prickar om

1. innehavaren av fiskelicensen eller någon i den verksamhet som fiskelicensen avser har

a) fällt till ansvar för ett brott enligt 37–41 §§ eller enligt brottsbalken

b) gjort sig skyldig till en överträdelse som lett till sanktionsavgift enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 50 a §, eller

c) gjort sig skyldig till ett brott eller en överträdelse i en annan medlemsstat inom EU enligt underrättelse från en behörig myndighet i den medlemsstaten,

3. brottet eller överträdelsen är av det slag som anges i artikel 3.1 i rådets förordning (EG) nr 1005/2008 av den 29 september 2008 om upprättande av ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2847/93, (EG) nr 1936/2001 och (EG) nr 601/2004 samt om upphävande av förordningarna (EG) nr 1093/94 och (EG) nr 1447/1999, eller består i en sådan underlåtenhet att följa land-

⁴³⁸ De tilldelade prickarna ska överföras till en eventuell framtida innehavare av fiskelicensen för det berörda fiskefartyget om det säljs, överförs, eller på annat sätt byter ägare.

⁴³⁹ Detta framgår av artikel 92.6 i kontrollförordningen.

⁴⁴⁰ 52 § fiskelagen.

ningsskyldigheten som anges i artikel 90.1 c i rådets förordning (EG) nr 1224/2009,

4. brottet eller överträdelsen i det enskilda fallet ska anses vara av allvarlig art enligt artikel 3.2 i rådets förordning (EG) nr 1005/2008, och

5. brottet eller överträdelsen har skett i samband med eller i anslutning till fiske i havet eller hänger samman med sådant fiske.

Fiskelagen innehåller också bestämmelser om när en befälhavare ska tilldelas prickar:

53 § fiskelagen

En befälhavare på ett fiskefartyg ska tilldelas prickar om

1. befälhavaren har

a) fällts till ansvar för ett brott enligt 37–41 §§ eller enligt brottsbalken

b) gjort sig skyldig till en överträdelse som lett till sanktionsavgift enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 50 a §, eller

c) gjort sig skyldig till ett brott eller en överträdelse i en annan medlemsstat inom EU enligt underrättelse från en behörig myndighet i den medlemsstaten,

2. brottet eller överträdelsen är av det slag som anges i artikel 3.1 i rådets förordning (EG) nr 1005/2008, eller består i en sådan underlåtenhet att följa landningsskyldigheten som anges i artikel 90.1 c i rådets förordning (EG) nr 1224/2009,

3. brottet eller överträdelsen i det enskilda fallet ska anses vara av allvarlig art enligt artikel 3.2 i rådets förordning (EG) nr 1005/2008, och

4. brottet eller överträdelsen har skett i samband med eller i anslutning till fiske i havet eller hänger samman med sådant fiske.

I fråga om det antal prickar som befälhavaren ska tilldelas för det aktuella brottet eller den aktuella överträdelsen tillämpas artikel 126.1 och 126.2 i kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 404/2011.

Samtliga tilldelade prickar ska raderas om befälhavaren inte gör sig skyldig till ytterligare ett allvarligt brott eller en allvarlig överträdelse inom tre år från det senaste allvarliga brottet eller den senaste allvarliga överträdelsen.

Av fiskelagen framgår vidare att om befälhavaren har tilldelats samma antal prickar som det antal som medför återkallelse enligt artikel 129 i kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 404/2011, ska ett förbud att verka som befälhavare på fiskefartyg meddelas honom eller henne. Giltighetstiden för förbudet att verka som befälhavare ska begränsas på det sätt som gäller för återkallelse enligt artikel 92.3 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009. Ett förbud att verka som

befälhavare på fiskefartyg på grund av att befälhavaren har tilldelats 90 prickar ska dock gälla i tolv månader.⁴⁴¹

Av bestämmelserna i fiskelagen framgår vidare att beslut om att tilldela prickar eller återkalla en licens och beslut om förbud får meddelas tills vidare i avvaktan på ett slutligt avgörande, förutsatt att det på sannolika skäl kan antas att prickar kommer att tilldelas.⁴⁴² Det framgår också att den myndighet som regeringen bestämmer prövar frågor om tilldelning av prickar och om interimistiska beslut.⁴⁴³

Det finns särskilda bestämmelser om överklagande avseende beslut som rör prickar. Enligt huvudregeln i fiskelagen får Havs- och vattenmyndighetens och Jordbruksverkets beslut i enskilda fall enligt fiskelagen eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Havs- och vattenmyndighetens beslut i enskilda fall enligt rådets förordning (EG) nr 1224/2009 får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Beslut om överföring av prickar enligt artikel 92.2 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009 får dock inte överklagas.⁴⁴⁴

Regleringen i fiskeförordningen

Av regleringen i fiskeförordningen framgår att Havs- och vattenmyndigheten prövar frågor om tilldelning av prickar och interimistiska beslut som avser prickar enligt de ovan nämnda paragraferna i fiskelagen.⁴⁴⁵ Det framgår också att Havs- och vattenmyndigheten prövar frågor om radering av prickar enligt regleringen i genomförandeförordningen och att myndigheten även får meddela vissa föreskrifter om radering av prickar.⁴⁴⁶

⁴⁴¹ När ett förbud har meddelats ska de prickar som legat till grund för beslutet raderas.

⁴⁴² 55 § fiskelagen.

⁴⁴³ 58 § fiskelagen.

⁴⁴⁴ Av 60 § fiskelagen framgår vidare att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

⁴⁴⁵ 6 kap. 5 b § fiskeförordningen.

⁴⁴⁶ 6 kap. 5 c § fiskeförordningen.

Regleringen i EU:s ändrade kontrollbestämmelser

I artikel 92 i den ändrade kontrollförordningen finns även fortsättningsvis bestämmelser om pricksystem för licensinnehavare. Genom regleringen införs ett unionsgemensamt pricksystem för även befälhavare. En annan nyhet är att listan över hur många prickar som en allvarlig överträdelse ska resultera i, har flyttats från bilaga XXX i genomförandeförordningen till bilaga III i den ändrade kontrollförordningen. Bilagan har vidare uppdateras utifrån de allvarliga överträdelserna som framgår av artikel 90 i den ändrade kontrollförordningen. Artikel 92 i den ändrade kontrollförordningen innehåller följande reglering:

Artikel 92 – Pricksystem för allvarliga överträdelser

1. Medlemsstaterna ska tillämpa ett pricksystem för allvarliga överträdelser enligt artikel 90, med undantag för allvarliga överträdelser som inte är tillämpliga på innehavaren av fiskelicensen eller befälhavaren.

2. När en fysisk person har begått, eller en juridisk person hålls ansvarig för, en allvarlig överträdelse, ska ett antal prickar som beräknas i enlighet med bilaga III tilldelas innehavaren av fiskelicensen för det berörda fiskefartyget.

3. De prickar som tilldelats ska överföras till en eventuell framtida innehavare av fiskelicensen för det berörda fångstfartyget om fartyget eller licensen säljs, överförs eller på annat sätt byter ägare efter dagen för överträdelsern, inbegripet till en annan medlemsstat.

4. Medlemsstaterna ska också inrätta ett pricksystem som innebär att befälhavaren på ett fartyg tilldelas samma antal prickar som innehavaren av fiskelicensen till följd av att det under perioden för dennes befäl har begåtts en allvarlig överträdelse som gäller fartyget, i enlighet med bilaga III. Om fartygets befälhavare inte är medborgare i flaggmedlemsstaten ska flaggmedlemsstaten meddela det antal prickar som tilldelats befälhavaren till den medlemsstat i vilken befälhavaren är medborgare eller, när det gäller medborgare i tredjeländer, till varje berörd stat.

5. Om det under en och samma inspektion konstateras att två eller flera allvarliga överträdelser begåtts av den fysiska eller juridiska person som är innehavare av fiskelicensen eller av befälhavaren, ska prickar för respektive allvarlig överträdelse tilldelas i enlighet med punkt 2, upp till ett högsta antal av 12 prickar för samtliga dessa överträdelser.

6. När det totala antalet prickar uppgår till eller överstiger 18, ska fiskelicensen och/eller rätten att föra befäl över ett fiskefartyg automatiskt tillfälligt dras in under en period om minst två månader. Denna period ska vara fyra månader om indragningen sker för andra gången och antalet prickar uppgår till eller överstiger 36, åtta månader om indragningen sker för tredje gången och antalet prickar uppgår till eller överstiger 54, och ett år om indragningen sker för fjärde gången och

antalet prickar uppgår till eller överstiger 72. Om indragningen sker för femte gången och antalet prickar uppgår till eller överskrider 90, ska fiskelicensen och rätten att föra befäl på ett fiskefartyg återkallas och fiskefartyget får inte användas för yrkesmässigt nyttjande av marina biologiska resurser.

7. Medlemsstaterna ska säkerställa att en fysisk person för vilken den tillfälliga indragningen eller återkallandet av rätten att föra befäl över ett fiskefartyg har utlösts enligt punkt 6 inte tillåts verka som befälhavare ombord på ett fiskefartyg som för deras flagg. Vid tillfällig indragning av rätten att föra befäl ska denna punkt endast tillämpas för den period då indragningen gäller.

8. Om innehavaren av en fiskelicens eller befälhavaren inte begår en allvarlig överträdelse inom tre år från datumet för den senaste allvarliga överträdelse som bekräftats ska alla prickar raderas.

9. Om en annan medlemsstat än flaggmedlemsstaten enligt sin nationella rätt har bekräftat att en allvarlig överträdelse har begåtts under dess jurisdiktion, ska den underrätta flaggmedlemsstaten om detta så att denna kan fastställa och tilldela antalet prickar i enlighet med bilaga III.

10. Medlemsstaterna ska utse de behöriga nationella myndigheter som ska ansvara för inrättandet av systemet för tilldelning av prickar för allvarliga överträdelser, tilldelning av ett lämpligt antal prickar till innehavaren av en fiskelicens och befälhavaren och överföring av prickar i enlighet med punkt 3.

11. Medlemsstaterna ska säkerställa att tillämpningen av nationella förfaranden inte gör pricksystemet verkningslöst.

12. Kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter i enlighet med artikel 119a för att komplettera denna förordning genom att fastställa regler om

- a) uppföljningen av tillfällig indragning och permanent återkallelse av en fiskelicens eller rätten att bedriva fiskeverksamhet som befälhavare,
- b) vilka åtgärder som ska vidtas vid illegal fiskeverksamhet under den tillfälliga indragningen eller efter den permanenta återkallelsen av en fiskelicens eller rätten att bedriva fiskeverksamhet som befälhavare,
- c) vilka villkor som motiverar att prickar stryks,
- d) registrering av befälhavare som har tillstånd att bedriva fiskeverksamhet och registrering av prickar som tilldelats befälhavare.

13. Kommissionen ska genom genomförandeakter fastställa närmare bestämmelser om

- a) anmälan av beslut om tilldelning av prickar,
- b) överföringen av prickar i enlighet med punkt 3,
- c) strykningen från relevanta förteckningar över fiskelicenser eller över rätten att föra befäl över ett fiskefartyg för den person som är ansvarig för allvarliga överträdelser,
- d) skyldigheten att tillhandahålla information om det pricksystem för befälhavare på fiskefartyg som inrättats av medlemsstaterna.

Dessa genomförandeakter ska antas i enlighet med det granskningsförfarande som avses i artikel 119.2.

17.16.3 Skälen till utredningens förslag

Enligt utredningens bedömning bör regleringen om pricksystemet i huvudsak föras över till den moderniserade fiskelagen. Regleringen behöver dock uppdateras mot bakgrund av de ändrade kontrollbestämmelserna som vi har redogjort för ovan.

Enligt utredningens uppfattning bör regleringen om pricksystemet inledningsvis innehålla en bestämmelse som upplyser om att de nationella bestämmelserna om pricksystemet kompletterar artikel 92 i kontrollförordningen.⁴⁴⁷ Det ska vidare finnas bestämmelser om i vilka situationer fiskelicensinnehavare respektive befälhavare ska tilldelas prickar, samt bestämmelser om förbud mot att verka som befälhavare på fiskefartyg, interimistiska beslut och radering av prickar enligt vad som framgår nedan.

Reglering om prickar som rör fiskelicensinnehavare

Fiskelicensinnehavare ska enligt utredningens uppfattning tilldelas prickar om

1. innehavaren av fiskelicensen eller någon i den verksamhet som fiskelicensen avser har
 - a) fällt till ansvar för brott enligt 11 kap. 4–5 §§, 11 kap. 12 § i den moderniserade fiskelagen eller enligt brottsbalken, miljöbalken eller jaktlagen,
 - b) gjort sig skyldig till en överträdelse som lett till sanktionsavgift enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 12 kap. 1 § i den moderniserade fiskelagen, eller
 - c) gjort sig skyldig till ett brott eller en överträdelse i en annan medlemsstat inom EU enligt underrättelse från en behörig myndighet i den medlemsstaten, eller om
2. innehavaren av fiskelicensen har ålagts företagsbot med anledning av brott enligt 11 kap. 4–5 §§ eller 11 kap. 12 § i den moderniserade fiskelagstiftningen eller enligt brottsbalken, miljöbalken eller jaktlagen.

⁴⁴⁷ Denna bestämmelse motsvarar 51 § fiskelagen.

Första stycket gäller under förutsättning att

1. brottet eller överträdelsen är en allvarlig överträdelse enligt artikel 90 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009, och
2. brottet eller överträdelsen har skett i samband med eller i anslutning till fiske i havet eller hänger samman med sådant fiske.

Utöver att nödvändiga ändringar har gjorts med anledning av de ändrade kontrollbestämmelserna, är en annan ändring att prickar också ska kunna tilldelas i de situationer ett strafföreläggande eller en dom innehåller beslut om företagsböter för den juridiska person som är innehavare av licensen, på grund av att någon i den verksamhet som fiskelicensen avser har begått ett brott.⁴⁴⁸ Enligt utredningens uppfattning borde inte utfallet om någon tilldelas prickar eller inte vara beroende av hur åklagaren valt att utforma sin talan. Utredningen noterar i den delen att det av artikel 92.11 i den ändrade kontrollförordningen framgår att medlemsstaterna ska säkerställa att tillämpningen av nationella förfaranden inte gör pricksystemet verkningslöst. Utöver att prickar ska kunna tilldelas vid brott mot den moderniserade fiskelagen och brottsbalken ska vidare miljöbalken och jaktlagen läggas till mot bakgrund av vissa allvarliga överträdelser är kriminaliserade genom bestämmelser i dessa lagstiftningar, se avsnitt 17.13.13 ovan.

Reglering om prickar som rör befälhavare

En befälhavare på ett fiskefartyg ska enligt utredningens uppfattning tilldelas prickar om

1. befälhavaren har
 - a) fällts till ansvar för vissa brott enligt 11 kap. 4–5 §§, 11 kap. 12 § i den moderniserade fiskelagen eller enligt brottsbalken, miljöbalken eller jaktlagen,
 - b) gjort sig skyldig till en överträdelse som lett till sanktionsavgift enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 12 kap. 1 § i den moderniserade fiskelagen, eller

⁴⁴⁸ Utredningen bedömer att förbudet mot dubbelprövning, vilket vi har behandlat i framför allt avsnitt 17.8.1, inte medför att det finns behov av någon särskild reglering.

- c) gjort sig skyldig till ett brott eller en överträdelse i en annan medlemsstat inom EU enligt underrättelse från en behörig myndighet i den medlemsstaten,
2. brottet eller överträdelsen är en allvarlig överträdelse enligt artikel 90 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009, och
3. brottet eller överträdelsen har skett i samband med eller i anslutning till fiske i havet eller hänger samman med sådant fiske.

Regleringen avseende pricksystem för befälhavare har anpassats till de ändrade kontrollbestämmelserna.⁴⁴⁹

Möjligheten att meddela förbud att verka som befälhavare ska finnas kvar

Såsom redogjorts för ovan framgår det av artikel 92.7 i den ändrade kontrollförordningen att medlemsstaterna ska säkerställa att en fysisk person, för vilken den tillfälliga indragningen eller återkallandet av rätten att föra befäl över ett fiskefartyg enligt artikel 92.6 har utlösts, inte tillåts verka som befälhavare ombord på ett fiskefartyg som för medlemsstatens flagg. Av regleringen framgår vidare att vid en tillfällig indragning av rätten att föra befäl ska punkten endast tillämpas för den period då indragningen gäller.

Såsom vi har redogjort för ovan, meddelas i dag ett generellt beslut om förbud mot att *verka som befälhavare på fiskefartyg* när ett visst antal prickar har tilldelats befälhavaren. Mot bakgrund av regleringen i artikel 92.7 är utredningen av uppfattningen att det även fortsättningsvis bör kunna fattas generella beslut om förbud att verka som befälhavare på fiskefartyg. Regleringen om förbud att verka som befälhavare på fiskefartyg bör på grund av dess ingripande karaktär enligt utredningens uppfattning även fortsättningsvis finnas i den moderniserade fiskelagen. Utformningen av regleringen behöver dock anpassas till regleringen i artikel 92 i den ändrade kontrollförordningen.

⁴⁴⁹ Regleringen återfinns i 54 § fiskelagen.

Det ska även fortsättningsvis vara möjligt att meddela interimistiska beslut som rör pricksystemet

Enligt den nuvarande regleringen i fiskelagen finns det möjlighet att meddela tillfälliga beslut i fråga om tilldelning av prickar, återkallelse av licens och förbud mot att verka som befälhavare på fiskefartyg, i syfte att pricksystemet ska vara effektivt.⁴⁵⁰ Sådana beslut kan enligt den nuvarande regleringen meddelas om det på sannolika skäl kan antas att prickar kommer att tilldelas, licensen återkallas respektive förbud meddelas. Av regleringen framgår vidare att giltighetstiden för de tillfälliga besluten ska begränsas på det sätt som gäller för slutliga beslut.⁴⁵¹

Såsom redogjorts för ovan framgår det av artikel 92.11 i den ändrade kontrollförfordningen att medlemsstaterna ska säkerställa att tillämpningen av nationella förfaranden inte gör pricksystemet verkningslöst. Utredningen bedömer mot bakgrund av det att det även fortsättningsvis bör finnas reglering i den nationella lagstiftningen som gör det möjligt att fatta tillfälliga, så kallade interimistiska beslut. Enligt utredningens uppfattning bör det av regleringen framgå att beslut om tilldelning av prickar, indragning, återkallelse eller förbud mot att verka som befälhavare får meddelas tills vidare i avvaktan på ett slutligt avgörande, om det på sannolika skäl kan antas att prickar kommer att tilldelas, indragning, återkallelse eller förbud meddelas enligt 13 kap. 2–4 §§ den moderniserade fiskelagen och artikel 92 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009.

Av regleringen bör det även fortsättningsvis framgå att giltighetstiden för de tillfälliga besluten ska begränsas på det sätt som gäller för slutliga beslut.

Reglering som rör beslut om pricksystemet

Utredningen är vidare av uppfattningen att den moderniserade fiskelagstiftningen ska innehålla reglering som rör beslut om pricksystemet. Vi kommer att återkomma till den frågan i avsnitt 17.17.3 i samband med att vi har behandlat andra bestämmelser om återkallelse.

⁴⁵⁰ Jfr uttalanden i prop. 2011/12:137 s. 50 f.

⁴⁵¹ Regleringen återfinns i 55 § fiskelagen.

17.17 Den moderniserade fiskelagens övriga bestämmelser som rör sanktioner

17.17.1 Återkallelse vid brott och överträdelser som inte omfattas av pricksystemet

Förslag: Av den moderniserade fiskelagen ska det framgå att fiskelicenser, personliga fiskelicenser och fisketillstånd i vissa fall får återkallas på viss tid vid överträdelser som inte omfattas av pricksystemet. Återkallelser ska få göras om innehavaren av licensen eller tillståndet, eller någon i den verksamhet som licensen eller fisketillståndet avser, har

1. fällts till ansvar för upprepade brott enligt lagen, eller
2. gjort sig skyldig till upprepade överträdelser som har lett till sanktionsavgift enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 12 kap. 1 §.

Av paragrafen ska vidare framgå att en licens eller ett fisketillstånd får återkallas permanent om innehavaren av licensen eller fisketillståndet eller någon i den verksamhet som licensen eller fisketillståndet avser har fällts till ansvar för upprepade brott enligt lagen eller gjort sig skyldig till upprepade överträdelser som har lett till sanktionsavgift enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 12 kap. 1 § och därigenom har visat en uppenbar ovilja att följa gällande bestämmelser.

Av den moderniserade fiskelagen ska det vidare framgå att om ett brott eller en överträdelse kan leda till att en innehavare av en fiskelicens tilldelas prickar, får det inte läggas till grund för en återkallelse enligt regleringen som nämnts i första och andra stycket ovan.

De föreslagna bestämmelserna motsvarar regleringen i 56 § första och tredje styckena fiskelagen samt 57 § fiskelagen.

Bedömning: Regleringen om varningar i 56 § andra stycket fiskelagen ska inte föras över till den moderniserade fiskelagen.

Bakgrunden till utredningens förslag

I 56 § fiskelagen regleras möjligheterna att återkalla fiskelicenser, personliga fiskelicenser och särskilda tillstånd vid brott och överträdelser som inte omfattas av pricksystemet. Paragrafen innehåller följande reglering:

En fiskelicens, en personlig fiskelicens och ett sådant särskilt tillstånd som avses i 21 § får återkallas på viss tid, lägst två månader och högst ett år. Detta får ske om innehavaren av licensen eller tillståndet eller någon i den verksamhet som licensen eller tillståndet avser har

1. fällt till ansvar för upprepade brott enligt denna lag, eller
2. gjort sig skyldig till upprepade överträdelser som har lett till sanktionsavgift enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 50 a §.

Om någon har fällt till ansvar för brott enligt denna lag eller gjort sig skyldig till en överträdelse som har lett till sanktionsavgift får varning beslutas om

1. det inte finns förutsättningar för att återkalla licensen eller tillståndet på viss tid, eller
2. varning annars kan anses vara en tillräcklig åtgärd.

En fiskelicens, en personlig fiskelicens och ett sådant särskilt tillstånd som avses i 21 § får återkallas tills vidare i avvaktan på ett slutligt avgörande av återkallelsefrågan om det på sannolika skäl kan antas att licensen eller tillståndet kommer att återkallas slutligt enligt första stycket 1. Beslutets giltighetstid ska begränsas på det sätt som gäller för återkallelse enligt första stycket.

En fiskelicens, en personlig fiskelicens och ett sådant särskilt tillstånd som avses i 21 § får återkallas permanent om innehavaren av licensen eller tillståndet eller någon i den verksamhet som licensen eller tillståndet avser har fällt till ansvar för upprepade brott enligt denna lag eller gjort sig skyldig till upprepade överträdelser som har lett till sanktionsavgift enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 50 a § och därigenom har visat en uppenbar ovilja att följa gällande bestämmelser.

Av 57 § fiskelagen framgår vidare att ett brott eller en överträdelse som enligt 52–55 §§ kan leda till att en innehavare av en fiskelicens tilldelas prickar inte får läggas till grund för beslut om återkallelse eller varning enligt 56 §.

Skälen till utredningens förslag

Enligt utredningens bedömning bör regleringen i 56 § första och tredje stycket fiskelagen om återkallelse föras över till den moderniserade fiskelagen. Varningar, som regleras i den nämnda paragrafens

andra stycke, har ingen rättsverkan och synes inte användas. Dessa bestämmelser bör enligt utredningens uppfattning inte föras över till den moderniserade fiskelagstiftningen.

Utredningen noterar i sammanhanget att artikel 22 i grundförordningen innehåller bestämmelser om anpassning och förvaltning av fiskekapaciteten. Med anledning av att Sverige är långt under kapacitetstaket idag, och kapaciteten minskar, bedöms det för närvarande inte finnas skäl att gå in närmare på frågan om återkallelsegrunderna borde utökas till att även avse situationer då återkallelse kan behövas för att anpassa fiskekapaciteten.

17.17.2 Indragning eller begränsning av fiskedagar

Bedömning: Bestämmelserna i fiskelagen om indragning eller begränsning av fiskedagar ska inte föras över till den moderniserade fiskelagstiftningen.

Bakgrunden till utredningens bedömning

Av 57 a § fiskelagen framgår att den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om indragning eller begränsning av antalet tillåtna dagar för fiske om fiskelicensen för den verksamhet som har tilldelats dagarna har återkallats på viss tid. Det framgår vidare att en sådan indragning eller begränsning ska stå i proportion till den period som fiskelicensen har återkallats för.

Regleringen infördes i fiskelagstiftningen år 2014 i syfte att förhindra att en återkallelse blir utan verkan, t.ex. genom att tillåtna dagar utnyttjas vid ett senare tillfälle, när återkallelseperioden är avslutad. Av uppgifter till utredningen framgår att bestämmelsen inte längre tillämpas eftersom fisket inte längre regleras genom tillåtna fiskedagar, vilket gjordes tidigare.

Skälen till utredningens bedömning

Med anledning av att fisket inte längre regleras genom tillåtna fiskedagar bedömer utredningen att regleringen om indragning eller begränsning av tillåtna fiskedagar inte ska föras över till en moderniserad fiskelagstiftning.

17.17.3 Den moderniserade fiskelagen ska innehålla reglering om beslut om prickar, indragning, återkallelse och förbud

Förslag: Av den moderniserade fiskelagen ska det framgå att den myndighet som regeringen bestämmer prövar frågor om

- tilldelning av prickar,
- indragning och återkallelse av fiskelicens, personlig fiskelicens och fisketillstånd som avses i artiklarna 7 och 7a i rådets förordning (EG) nr 1224/2009,
- förbud att verka som befälhavare,
- interimistiska beslut som avser prickar, indragning, återkallelse eller förbud.

Av lagen ska vidare framgå att ett sådant beslut som avses i första stycket ska gälla omedelbart, om inte något annat beslutas och att tiden för återkallelse räknas från den dag som anges i beslutet, dock tidigast från delgivningen av beslutet.

Av den moderniserade fiskeförordningen ska det vidare framgå att Havs- och vattenmyndigheten ska pröva frågor som framgår av första stycket. Det ska vidare framgå att Havs- och vattenmyndigheten fattar beslut om radering av prickar enligt artikel 92.8 i den ändrade kontrollförordningen.

Regleringen motsvarar de delar av 58 § fiskelagen och 6 kap. 5 b § fiskeförordningen som rör beslut om prickar, återkallelse och förbud. I fråga om radering av prickar motsvarar regleringen 6 kap. 5 c § första stycket fiskeförordningen.

Bakgrunden till utredningens förslag

I 58 § fiskelagen finns följande reglering:

Den myndighet som regeringen bestämmer prövar frågor om tilldelning av prickar, om återkallelse av fiskelicens, personlig fiskelicens och särskilt tillstånd enligt 21 §, om förbud att verka som befälhavare, om interimistiska beslut som avser prickar, återkallelse eller förbud och om indragning eller begränsning av tillåtna fiskedagar enligt 52–56 och 57 a §§.

Ett sådant beslut gäller omedelbart, om inte något annat beslutas. Tiden för återkallelse räknas från den dag som anges i beslutet, dock tidigast från delgivningen av beslutet.

Den ovan nämnda regleringen kompletteras av 6 kap. 5 b § fiskeförordningen som innehåller följande:

Havs- och vattenmyndigheten prövar frågor om tilldelning av prickar, om återkallelse av fiskelicens, personlig fiskelicens och särskilt tillstånd till fiske, om förbud att verka som befälhavare, om interimistiska beslut som avser prickar, återkallelse eller förbud och om indragning eller begränsning av tillåtna fiskedagar enligt 52–56 och 57 a §§ fiskelagen.

Vidare innehåller 6 kap. 5 c § fiskeförordningen reglering om radering av prickar med följande innehåll:

Havs- och vattenmyndigheten prövar frågor om radering av prickar i enlighet med artikel 133 i kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 404/2011 av den 8 april 2011 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1224/2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs.

Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om sådan radering av prickar som avses i artikel 133.3 i genomförandeförordning (EU) nr 404/2011.

Skälen till utredningens förslag

Utredningen är av uppfattningen att det även i fortsättningen borde finnas en bestämmelse om att den myndighet som regeringen bestämmer ska pröva frågor om

- tilldelning av prickar,
- återkallelse av fiskelicens, personlig fiskelicens och fisketillstånd som avses i artiklarna 7 och 7a i rådets förordning (EG) nr 1224/2009,
- förbud att verka som befälhavare, och
- interimistiska beslut som avser prickar, återkallelse eller förbud.

Utredningen är vidare av uppfattningen att det av lagen även ska framgå att ett sådant beslut som avses i första stycket ska gälla omedelbart, om inte något annat beslutas och att tiden för återkallelse

räknas från den dag som anges i beslutet, dock tidigast från delgivningen av beslutet. I denna del motsvarar regleringen den nuvarande regleringen i 58 § fiskelagen som rör prickar, återkallelse och förbud.

Enligt utredningens bedömning bör det av den moderniserade fiskeförordningen framgå att Havs- och vattenmyndigheten ska pröva frågor om tilldelning av prickar, indragning och återkallelse av fiskelicens, personlig fiskelicens och fisketillstånd samt förbud mot att verka som befälhavare på fiskefartyg. I denna del motsvarar den föreslagna regleringen den som finns i 6 kap. 5 b § fiskeförordningen.

Av den moderniserade fiskeförordningen ska det vidare framgå att Havs- och vattenmyndigheten fattar beslut om radering av prickar enligt artikel 92.8 i den ändrade kontrollförordningen. I denna del motsvarar den föreslagna regleringen den som finns i 6 kap. 5 c § första stycket fiskeförordningen, dock har regleringen uppdaterats mot bakgrund av ändringarna som har gjorts i artikel 92 som rör pricksystemet. Utredningen bedömer att det inte längre finns behov för Havs- och vattenmyndigheten att kunna meddela föreskrifter om radering av prickar, vilket för närvarande regleras i 6 kap. 5 c § andra stycket fiskeförordningen. Den bestämmelsen bör därför inte föras över till den moderniserade fiskeförordningen.

17.17.4 Utredningens förslag avseende regleringen om särskild avgift

Förslag: Regleringen om särskild avgift ska i huvudsak föras över till den moderniserade fiskelagstiftningen. I den moderniserade fiskelagen ska det dock tydliggöras att avgiften ska tas ut från befälhavare som landar en otillåten fångst. Det ska också tas in reglering om att avgift kan tas ut från den som vid fiske utan fartyg behåller en otillåten fångst. En annan ändring är att regleringen om att det är Havs- och vattenmyndigheten som beslutar om särskild avgift ska finnas på förordningsnivå.

De föreslagna bestämmelserna motsvarar i sak regleringen i 59 § fiskelagen och 6 kap. 2 a § fiskeförordningen.

Bakgrunden till utredningens förslag

Både fiskelagen och fiskeförordningen innehåller i dag bestämmelser som rör landningsavgift.⁴⁵² Av 59 § fiskelagen framgår följande:

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att den som landar en otillåten fångst ska åläggas att betala en särskild avgift.

Avgiften ska beslutas av Havs- och vattenmyndigheten och bestämmas till ett belopp som motsvarar den otillåtna fångstens värde. Om det finns särskilda skäl, ska avgiften få sättas ned eller helt efterges.

Den kompletterande regleringen i 6 kap. 2 a § fiskeförordningen är utformad på följande sätt:

Den som landar en otillåten fångst ska betala en särskild avgift. Avgiften ska motsvara den otillåtna fångstens värde och ska beräknas med utgångspunkt i det pris som är högst av det faktiska försäljningspriset och det marknadspris som vid tiden för landningen gällde på landningsorten för fångster av motsvarande slag.

Avgiften får sättas ned eller helt efterges, om det med hänsyn till andra följder av den otillåtna fångsten skulle framstå som oskäligt att ta ut full avgift eller det annars finns särskilda skäl.

Havs- och vattenmyndigheten får meddela ytterligare föreskrifter om uttag av avgiften.

Havs- och vattenmyndigheten har anfört att det bör göras en översyn av bestämmelserna om särskild avgift

Såsom nämnts i inledningen av kapitlet har Havs- och vattenmyndigheten anfört att en översyn bör göras av bestämmelserna om särskild avgift och av den skrift som överlämnats till utredningen framgår bl.a. följande.

Myndigheten har fattat ett antal beslut om att påföra särskilda avgifter för otillåtna landningar, närmare bestämt med anledning av överträdelser av bifångstbegränsningarna som framgår av bilaga V-VIII till tekniska förordningen. En särskild avgift ska uppgå till den otillåtna fångstens värde, vilket i de aktuella ärendena motsvarar värdet på andelen av fångsten som har överskridit de tillåtna bifångstbegränsningarna. Besluten har riktat sig mot befälhavarna som ansvarade för fiskeresorna där bifångstbegränsningarna överskreds. Flera av de befälhavare som har blivit föremål för särskilda avgifter har bestridit avgif-

⁴⁵² Vi har i avsnitt 17.3.2 ovan redogjort för bakgrunden till bestämmelserna.

terna med hänvisning till att de i egenskap av befälhavare inte har tagit del av intäkterna från fisket. Befälhavarna har hävdad att eftersom avgiften tar sikte på värdet på den otillåtna fångsten, bör den också riktas mot den aktör som tar del av intäkterna, vilket generellt sett är fiskelicensinnehavaren. Flera av besluten har överklagats till domstol och Högsta förvaltningsdomstolen har meddelat dom i ett av dessa ärenden, se vidare nedan.⁴⁵³ För det fall att utredaren och lagstiftaren menar att ansvaret för den särskilda avgiften bör falla på fiskelicensinnehavaren eller annars den som äger fångsten vid landning, och som därmed tar del i vinsten, är det enligt myndigheten av vikt att det formuleras tydligare i fiskelagen och fiskeförordningen.

Havs- och vattenmyndigheten har föreslagit att 6 kap. 2 a § fiskeförordningen ändras så att det tydligare framgår vem som ska påföras den särskilda avgiften. Detta kan enligt myndigheten göras på olika sätt beroende på vem lagstiftaren bedömer ska vara föremål för den särskilda avgiften vid en konstaterad otillåten landning. En tänkbar lösning är enligt myndigheten att bestämmelserna om särskild avgift⁴⁵⁴ ändras så att det tydligt framgår att den särskilda avgiften ska riktas mot den som tar del av intäkterna från en landning av en otillåten fångst. Myndigheten menar att en sådan ändring skulle aktuali-

⁴⁵³ Havs- och vattenmyndigheten påpekar i huvudsak att det framgår av ordalydelsen i 6 kap. 2 a § fiskeförordningen att det är den som landar fångsten som ska påföras avgiften. Myndigheten menar vidare att det inte framgår av EU-lagstiftningen vem som anses landa. Begreppet landning ska dock enligt myndigheten ges innebörden den första lossningen av varje mängd fiskeriprodukter från ett fiskefartyg till land, se artikel 4.22 i kontrollförordningen. Befälhavaren är den som ansvarar för fiskeresan, och därmed också den fysiska förflyttningen av fångsten från fiskefartyget till land. Ordalydelsen i bestämmelsen tyder enligt Havs- och vattenmyndighetens uppfattning på att det är befälhavaren som ska betala den särskilda avgiften vid en otillåten landning. Angående syftet med bestämmelsen har myndigheten anfört att det framgår av förarbetena (prop. 2002/03:41 s. 30–31) att en särskild avgift kan förutsättas få till följd att fisket styrs till fiskemetoder och val av fångstplatser som innebär att otillåtna bifångster minimeras. Befälhavaren är den aktör som enligt myndigheten har störst möjlighet att påverka hur fisket bedrivs, och är exempelvis den som under fiskeresan kan fatta beslut om fångstplats, val av redskap m.m. Befälhavaren är enligt myndigheten även den som har möjlighet att reagera under en pågående fiskeresa genom att avsluta fisket eller byta till ett redskap som inte omfattas av någon bifångstbegränsning, om det är så att provtagningar indikerar att en bifångstbegränsning har överskridits eller är på väg att överskridas. Havs- och vattenmyndigheten har vidare poängterat att det vid tidpunkten för införandet av bestämmelsen om särskild avgift inte var möjligt för juridiska personer att inneha en fiskelicens, och att det följaktligen alltid var en fysisk person som också bedrev fiskeverksamheten. Utvidgningen av kretsen för vilka fiskelicens kan beviljas berörs i prop. 2013/14:184. Detta är enligt myndigheten anledningen till att förarbetena inför införandet av bestämmelsen om särskild avgift genomgående talar om fiskaren. Förarbetena inför utvidgningen av personkretsen som kan beviljas fiskelicens berör samtidigt hur de nya bestämmelserna om fiskelicens kan tänkas påverka administrativa sanktioner och återkallelse av fiskelicens, men inte särskilda avgifter, se prop. 2013/14:184, kapitel 11.1–11.2.

⁴⁵⁴ Regleringen om särskild avgift återfinns i 59 § fiskelagen och 6 kap. 2 a § fiskeförordningen.

sera ett antal överväganden; bl.a. om det behöver förtydligas hur den särskilda avgiften ska fördelas om intäkterna har fördelats mellan flera aktörer.⁴⁵⁵ För att myndigheten ska kunna fatta beslut om särskilda avgifter enligt den föreslagna ordningen behöver myndigheten även inhämta information om hur intäkterna har fördelats. Det behöver i så fall också utredas om myndighetens föreskriftsrätt vad gäller uppgiftsskyldighet för aktörer även omfattar uppgifter om rättsförhållanden såsom avtal om fördelning av intäkten från en landning.⁴⁵⁶ För den händelse att lagstiftaren alltjämt anser att den särskilda avgiften ska riktas mot befälhavaren, är ett tänkbart scenario att bestämmelserna ändras på så sätt att det framgår av bestämmelsen att den särskilda avgiften ska riktas mot befälhavaren.⁴⁵⁷ Ett tredje scenario är att bestämmelserna ändras på så sätt att personkretsen utvidgas till att inkludera såväl befälhavaren som den aktör som tagit del av intäkterna från en landning av otillåtna fångster.⁴⁵⁸ Slutligen bör det enligt myndighetens uppfattning utredas om Havs- och vattenmyndighetens bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter om uttag av avgift innebär att myndigheten genom subdelegation har getts befogenheten att genom myndighetsföreskrifter föreskriva vem som ska påföras den särskilda avgiften.⁴⁵⁹ Havs- och vattenmyndigheten föreslår att avgiften även fortsatt ska motsvara den otillåtna fångstens värde och beräknas enligt nuvarande reglering.⁴⁶⁰

Utredningen kan konstatera att Högsta förvaltningsdomstolen meddelat dom i ett mål om uttag av särskild avgift enligt fiskelagen efter det att Havs- och vattenmyndigheten gav in den aktuella skriften till Regeringskansliet. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen är det

⁴⁵⁵ Ska aktörerna betala en motsvarande andel av avgiften utifrån hur stor andel av intäkterna de tagit del av, eller ska samtliga aktörer vara solidariskt ansvariga för hela avgiften.

⁴⁵⁶ Reglering om uppgiftsskyldighet framgår av 5 kap.1 § fiskeförordningen.

⁴⁵⁷ En sådan ändring skulle enligt Havs- och vattenmyndigheten snarast motsvara ett förtydligande av rådande praxis.

⁴⁵⁸ Detta kan enligt Havs- och vattenmyndigheten göras liknande bestämmelsen i 50 a § fiskelagen om föreskriftsrätt för administrativa sanktionsavgifter, där det framgår att: "Regeringen får meddela föreskrifter om att befälhavaren på ett fiskefartyg, den som bedriver fiske med stöd av fiskelicens eller personlig fiskelicens eller den som annars bedriver fiske i näringsverksamhet ska betala en sanktionsavgift om [...]"

⁴⁵⁹ Regleringen finns i 6 kap. 2 a § tredje stycket fiskeförordningen. Om slutsatsen blir att frågan om vem den särskilda avgiften ska riktas mot täcks av myndighetens bemyndigande, kvarstår dock frågan om det är lämpligt eller om en eventuell ändring bör göras genom lag eller förordning.

⁴⁶⁰ Se 6 kap. 2 a § fiskeförordningen. Myndigheten har inte något att erinra mot det sätt på vilket den särskilda avgiften i nuläget beräknas. Tvärtom baseras beräkningssättet på information som myndigheten har tillgång till genom inlämnandet av avräkningsnotor, vilket underlättar handläggningen av identifierade avvikelser.

befälhavaren på ett fiskefartyg som landar fångsten och därför befälhavaren som ska betala en särskild avgift, s.k. landningsavgift, för landning av en otillåten fångst. Detta gäller enligt domstolen även när verksamheten bedrivs av ett aktiebolag.⁴⁶¹

Skälen till utredningens förslag

Enligt utredningens uppfattning bör regleringen om särskild avgift i huvudsak föras över till den moderniserade fiskelagstiftningen utan att någon ändring görs i sak. Mot bakgrund av att det har uppstått otydligheter i tillämpningen avseende vem som avgiften ska tas ut av är utredningen av uppfattningen att det i författningstexten bör tydliggöras att avgiften ska tas ut av befälhavaren som landar en otillåten fångst, eller den som behåller en otillåten fångst vid fiske utan fartyg.

Utredningen är vidare av uppfattningen att regleringen om att det är Havs- och vattenmyndigheten som ska fatta beslut om särskild avgift ska framgå på förordningsnivå, och inte som i dag i lag.

17.17.5 Utredningens bedömning avseende den ändrade kontrollförordningens bestämmelser om kompletterande sanktioner

Bedömning: Det som regleras i den ändrade kontrollförordningen om kompletterande sanktioner föranleder inga ytterligare behov av anpassningar av den nuvarande lagstiftningen än vad som har föreslagits tidigare i detta kapitel.

Bakgrunden till utredningens bedömning

Av artikel 90.6 i den nuvarande kontrollförordningen följer att medlemsstaterna får använda s.k. kompletterade sanktioner eller åtgärder, i synnerhet sådana som i dag regleras i artikel 45 i IUU-förordningen. I den sistnämnda artikeln nämns särskilt

⁴⁶¹ Se rättsfallet HFD 2024 ref. 41. Utredningen noterar samtidigt att det fanns två skiljaktiga meningar.

1. Kvarstadsbeläggande av det fiskefartyg som har använts i samband med överträdelsen.
2. Åläggande om tillfälligt stillaliggande för fiskefartyget.
3. Beslagtagande av förbjudna fiskeredskap, fångster och fiskeriprodukter.
4. Tillfällig eller definitiv återkallelse av fisketillstånd.
5. Inskränkning eller återkallelse av fiskerättigheter.
6. Tillfällig eller permanent indragning av rätten att få nya fiskerättigheter.
7. Tillfälligt eller permanent förbud mot att erhålla offentligt stöd eller bidrag.
8. Tillfällig eller definitiv återkallelse av den status som godkänd ekonomisk aktör som beviljats enligt artikel 16.3.

Artikel 45 i IUU-förordningen är en av de artiklar som upphävts i den ändrade IUU-förordningen. Regleringen om kompletterande sanktioner har i stället tagits in i artikel 91b i den ändrade kontrollförordningen. Av denna artikel framgår följande:

Kompletterande sanktioner

1. De sanktioner som föreskrivs i artiklarna 89, 89a och 91a får åtföljas av andra sanktioner, särskilt

- a) förbud mot förflyttning av det eller de fiskefartyg eller det eller de fordon som har använts i samband med överträdelsen,
- b) beslagtagande av fartyget eller fartygen, fordonet eller fordonen, förbjudna fiskeredskap, fångster eller fiskeriprodukter,
- c) tillfällig indragning eller återkallelse av fiskelicensen eller fisketillståndet,
- d) inskränkning eller återkallelse av fiskerättigheter,
- e) indragning av rätten att erhålla nya fiskerättigheter,
- f) förbud mot att erhålla offentliga stöd eller bidrag,
- g) tillfällig indragning eller återkallelse av den status som godkänd ekonomisk aktör som beviljats enligt artikel 16.3 i förordning (EG) nr 1005/2008,
- h) avförande av fiskefartyget från det nationella registret,
- i) tillfälligt upphörande med eller förbud mot hela eller delar av aktörens ekonomiska verksamhet med anknytning till den gemensamma fiskeripolitiken,
- j) tillfällig indragning eller återkallelse av tillståndet att bedriva handelsverksamhet med fiskeri- och vattenbruksprodukter.

2. Medlemsstaterna ska, i enlighet med sin nationella rätt, fastställa varaktigheten för de sanktioner som avses i punkt 1.

3. Om ett fartyg är föremål för förbud mot förflyttning enligt punkt 1 a efter beslut av dess flaggmedlemsstat eller om dess fisketillstånd tillfälligt dras in eller återkallas i enlighet med punkt 1 c, ska flaggmedlemsstaten tillfälligt dra in dess fiskelicens för samma period eller återkalla den.

Skälen till utredningens bedömning

Det som regleras i den ändrade kontrollförordningen om kompletterande sanktioner föranleder inga ytterligare behov av anpassningar av den nuvarande lagstiftningen än vad som har föreslagits tidigare i detta kapitel.

17.18 Det nationella registret för överträdelser

Bedömning: Det som regleras i den ändrade kontrollförordningen om det nationella registret för överträdelser föranleder inga ytterligare behov av anpassningar av den nuvarande fiskelagstiftningen än vad som har föreslagits tidigare i detta kapitel.

I förordningen (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m. ska det införas en skyldighet för domstolar att skicka kopior av domar som rör överträdelser av bestämmelser i den gemensamma fiskeripolitiken till Havs- och vattenmyndigheten.

17.18.1 Bakgrunden till utredningens bedömning

Nuvarande reglering

Av nuvarande artikel 93 i kontrollförordningen framgår att medlemsstaterna ska ha nationella överträdelsereregister, och i detta register föra in alla överträdelser av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken som fartyg som för deras flagg eller deras medborgare gör sig skyldiga till, inklusive de sanktioner som har utdömts och det antal prickar som har påförts. I registret ska medlemsstaterna också införa överträdelser som fiskefartyg som för deras flagg eller deras medborgare gör sig skyldiga till och som har blivit föremål för rättsliga åtgärder i en annan medlemsstat, när den medlemsstat som har jurisdiktion meddelar det slutgiltiga avgörandet. Artikeln innehåller vidare bestämmelser om medlemsstaternas utbyte av uppgifter som finns i registren och hur länge information i registren ska lagras.

Det framstår inte ha införts några särskilda bestämmelser i svensk rätt som kompletterar regleringen om de nationella överträdelseregi-

stren. I samband med att svensk rätt anpassades till EU:s bestämmelser om pricksystemet år 2012 gjordes i huvudsak följande uttalanden i förarbetena om regleringen av det nationella överträdeleregistret: Med sanktioner i artikel 93 torde avses detsamma som i artikel 90 i kontrollförordningen, dvs. i första hand administrativa sanktioner. Mot den nu angivna bakgrunden anser regeringen att det av Havs- och vattenmyndigheten förda registret inte ska innehålla sådana uppgifter som enligt gällande lagstiftning ska registreras i belastningsregistret eller misstankeregistret. Havs- och vattenmyndighetens behov av tillgång till registeruppgifter om brott och brottsmisstankar bör tillgodoses på samma sätt som för andra myndigheter, dvs. genom att myndigheten bereds möjlighet att få tillgång till uppgifter ur belastningsregistret och misstankeregistret. Detta kan regleras i förordning. Vad som nu har sagts gäller även behovet av att på förfrågan enligt artikel 93.3 kunna lämna fullständiga uppgifter till en utländsk myndighet. Det behov myndigheten har att få löpande tillgång till anmälningar om misstänkta överträdelser, för att bedöma bl.a. behovet av interimistiska beslut, tillgodoses genom den uppgiftsskyldighet som bl.a. Kustbevakningen, polisen och de allmänna domstolarna redan är ålagda i bl.a. 5 kap. 1 e och 1 f §§ fiskeförordningen.⁴⁶²

Utredningen kan konstatera att det, trots uttalandena i förarbetena, inte införts någon reglering om att Havs- och vattenmyndigheten ska kunna få tillgång till uppgifter från belastningsregistret. Havs- och vattenmyndigheten har meddelat utredningen att myndigheten inte har tillgång till sådana uppgifter. Myndigheten har också informerat utredningen om följande. Det svenska nationella överträdeleregistret, Sankbas, hanteras av Havs- och vattenmyndigheten. Registret innehåller endast uppgifter om administrativa beslut och det kan ifrågasättas om registret i nuläget innehåller samtliga uppgifter som krävs enligt artikel 93 i kontrollförordningen. De domar som myndigheten får skickade till sig med stöd av 5 kap. 1 f § fiskeförordningen⁴⁶³, och som rör brott mot fiskelagen, hålls samlade och kan utan dröjsmål skickas till andra medlemsstater. Havs- och vattenmyndigheten har dock i nuläget inte möjlighet att fullgöra skyldigheten att lämna ut domar som rör överträdelser av den gemensamma

⁴⁶² Prop. 2011/12:137, s. 38.

⁴⁶³ Av 5 kap. 1 f § fiskeförordningen framgår bl.a. att en domstol snarast ska skicka en kopia av en dom som avser brott enligt fiskelagen (1993:787) till i) Jordbruksverket, om domen rör flyttning av fisk mellan fiskodlingar eller odling av fisk, och ii) Havs- och vattenmyndigheten i övriga fall.

fiskeripolitiken som sanktioneras genom annan lagstiftning än fiskelagen, såsom brottsbalken. Detta eftersom dessa domar inte sänds till myndigheten utan endast finns i det nationella belastningsregistret, som myndigheten inte har tillgång till.

Regleringen om nationella överträdelseregister i den ändrade kontrollförordningen

Även artikel 93 i den ändrade kontrollförordningen innehåller reglering om det nationella överträdelseregistret. Av den ändrade artikeln framgår att registret ska innehålla uppgifter om *bekräftade* överträdelser. Artikel 93 har i övrigt huvudsakligen ändrats på så sätt att det framgår att det nationella registret även ska innehålla information om överträdelser som ett fiskefartyg som för ett tredjelands flagg eller ett tredjelands medborgare har begått i vatten inom medlemsstatens jurisdiktion eller medlemsstatens territorium. En annan ändring som har gjorts är att medlemsstaterna vid förfrågan från en annan medlemsstat inte bara *får* utan även *ska* lämna ut uppgifter från registret till andra medlemsstater. Detta ska ske *utan dröjsmål* enligt regleringen. Av ingressen till den ändrade kontrollförordningen framgår att nationella enheter med ansvar för fiskerikontroll samt alla relevanta rättsliga myndigheter bör ha tillgång till det nationella överträdelseregistret. Vidare framgår att ett helt öppet utbyte av information i nationella register, mellan medlemsstater, kommer att öka effektiviteten och säkerställa lika villkor med avseende på kontrollverksamhet.⁴⁶⁴

Utredningen kan konstatera att när en myndighet begär utdrag ur belastningsregistret ska en särskild blankett användas för varje myndighet/ändamål. Efter att polismyndigheten har tagit emot en myndighets begäran skickas utdragen med post och handläggnings-tiden är upp till tre dagar enligt polisens webbplats.⁴⁶⁵

⁴⁶⁴ Ingressen till den ändrade kontrollförordningen, punkten 90.

⁴⁶⁵ Polisens webbplats: <https://polisen.se/tjanster-tillstand/belastningsregistret/information-till-myndigheter/>.

17.18.2 Skälen till utredningens bedömning

Det nationella överträdelserregistret innehåller i dag endast överträdelser av bestämmelser i den gemensamma fiskeripolitiken som sanktioneras genom administrativa sanktioner, trots att ett flertal av överträdelserna sanktioneras genom straffrättsliga bestämmelser. Havs- och vattenmyndigheten har inte heller tillgång till samtliga uppgifter som ska ingå i registret. Mot bakgrund av dessa uppgifter gör utredningen bedömningen att det nuvarande svenska registret om överträdelser inte uppfyller kraven i kontrollförordningen. Även om Havs- och vattenmyndigheten skulle ges rätt att inhämta uppgifter från belastningsregistret, och det skulle vara möjligt att få specificerade uppgifter om överträdelser av bestämmelser i den gemensamma fiskeripolitiken, bedömer utredningen att en sådan hantering sannolikt inte skulle uppfylla kraven som ställs i kontrollförordningen på att medlemsstaterna ska lämna relevant information utan dröjsmål.

Såsom nämnts ovan finns i dag ingen bestämmelse som pekar ut att Havs- och vattenmyndigheten ska föra det nationella sanktionsregistret. Det får i stället anses följa av regleringen i 6 kap. 1 § fiskeförordningen om att Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket inom sina ansvarsområden, och om inget annat följer av andra föreskrifter, ska utföra de uppgifter som ankommer på en behörig myndighet eller en medlemsstat. Med anledning av att Havs- och vattenmyndigheten även i den moderniserade fiskelagen kommer att vara utpekad att utföra uppgifter som ankommer på en medlemsstat gör utredningen bedömningen att det inte heller i fortsättningen krävs att myndigheten särskilt pekas ut att föra registret.

Den ändrade kontrollförordningen innehåller bestämmelser om personuppgiftsbehandling, vilket vi har redogjort för närmare i avsnitt 12.4.1, varför ytterligare bestämmelser om denna behandling inte bedöms behövas.

För att kunna fullgöra sina skyldigheter behöver Havs- och vattenmyndigheten få tillgång till information om samtliga bekräftade överträdelser av bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Det bör därför införas en skyldighet för domstolar att skicka kopior av domar som rör överträdelser av bestämmelser i den gemensamma fiskeripolitiken som är sanktionerade i annan lagstiftning än fiskelagstiftningen till Havs- och vattenmyndigheten. Bestämmelser om sådan expediering bör enligt utredningens uppfatt-

ning tas in i förordningen (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m.

17.19 Utredningens övriga bedömningar kopplat till de ändrade kontrollbestämmelserna i avdelning III om verkställighet i den ändrade kontrollförordningen

Utredningen har tidigare i kapitlet redogjort för utredningens förslag och bedömningar som rör nationell rätts förhållande till bestämmelserna i artikel 89, 89a, 90, 91a, 91b och 92 i den ändrade kontrollförordningen.

Nedan går vi in på utredningens bedömning kopplat till de övriga bestämmelserna i Avdelning III i den ändrade kontrollförordningen.

17.19.1 Omedelbara verkställighetsåtgärder vid allvarliga överträdelser

Bedömning: Det som regleras i den ändrade kontrollförordningen om omedelbara verkställighetsåtgärder vid allvarliga överträdelser föranleder inga ytterligare behov av anpassningar av den nuvarande lagstiftningen än vad som har föreslagits tidigare i detta kapitel.

Bakgrunden till utredningens bedömning

Av den nuvarande regleringen i kontrollförordningen framgår att medlemsstaterna ska vidta omedelbara åtgärder för att förhindra att befälhavare på fiskefartyg eller andra fysiska eller juridiska personer som har tagits på bar gärning med att begå en allvarlig överträdelse enligt definitionen i artikel 42 i IUU-förordningen fortsätter med det.⁴⁶⁶ Regleringen om omedelbara verkställighetsåtgärder vid allvarliga överträdelser har ändrats och artikel 91 i den ändrade kontrollförordningen innehåller följande reglering:

⁴⁶⁶ Artikel 91 i kontrollförordningen.

1. Om relevanta data eller relevant information ger medlemsstaternas behöriga myndigheter anledning att anta att en fysisk person har begått eller att en juridisk person kan hållas ansvarig för en allvarlig överträdelse, eller om en fysisk person tas på bar gärning med att begå en allvarlig överträdelse, ska medlemsstaterna omedelbart, utöver utredningen av överträdelsen i enlighet med bestämmelserna i artikel 85 och i enlighet med sin nationella rätt, vidta lämpliga och omedelbara åtgärder, såsom

- a) beslut om förbud mot fiskeverksamhet,
- b) omdirigering av fiskefartyget till en hamn,
- c) omdirigering av transportfordonet till annan plats för inspektion,
- d) krav på ekonomisk säkerhet,
- e) beslagtagande av fiskefartyget, transportfordonet, fiskeredskap, fångster eller fiskeriprodukter eller av vinsten från försäljningen av fångsterna eller fiskeriprodukterna,
- f) begränsning av eller förbud mot utsläppande på marknaden av fiskeriprodukter,
- g) tillfälligt förbud mot förflyttning av det berörda fiskefartyget eller transportfordonet,
- h) tillfällig indragning av fisketillståndet,
- i) beslut om tillfälligt förbud mot affärsverksamhet.

2. De omedelbara åtgärder som avses i punkt 1 ska vara utformade så att de förhindrar att den allvarliga överträdelse som upptäckts fortsätter, gör det möjligt att vidta alla de åtgärder som krävs för att säkra bevismaterial för denna överträdelse och gör det möjligt för de behöriga myndigheterna att slutföra sin utredning.

3. Den berörda medlemsstaten ska omedelbart, och i överensstämmelse med sin nationella rätt, underrätta flaggstaten om de åtgärder som avses i punkt 1.

Skälen till utredningens bedömning

Av regleringen om omedelbara verkställighetsåtgärder framgår att medlemsstaterna ska vidta lämpliga och omedelbara åtgärder om det finns anledning att anta att en fysisk person har begått eller att en juridisk person kan hållas ansvarig för en allvarlig överträdelse, eller om en fysisk person tas på bar gärning med att begå en allvarlig överträdelse. Enligt utredningens bedömning får de möjligheter myndigheterna har att ingripa vid pågående överträdelser, och som vi har redogjort för tidigare i detta kapitel, anses tillräckliga. Det som regleras i den ändrade kontrollförordningen om omedelbara verkställighetsåtgärder vid allvarliga överträdelser föranleder inga ytterligare behov av anpassningar av den nuvarande lagstiftningen än vad som har föreslagits tidigare i detta kapitel.

17.19.2 Skyldighet att anmäla ett slutgiltigt avgörande

Bedömning: Det som regleras i den ändrade kontrollförordningen om skyldigheten att anmäla ett slutgiltigt förfarande föranleder inga ytterligare behov av anpassningar av den nuvarande lagstiftningen än vad som har föreslagits tidigare i detta kapitel.

Bakgrunden till utredningens bedömning

Av nuvarande reglering i kontrollförordningen framgår att de behöriga myndigheterna i den medlemsstat som har jurisdiktion i händelse av en överträdelse utan dröjsmål och i enlighet med förfaranden i nationell rätt, ska underrätta flaggmedlemsstaten, den medlemsstat där lagöverträdaren är medborgare eller andra medlemsstater som berörs av uppföljningen av de administrativa åtgärderna, om de straffrättsliga förfarandena eller andra åtgärder som vidtagits samt alla slutgiltiga avgöranden i samband med sådana överträdelser, inklusive antalet påförda prickar.⁴⁶⁷ Regleringen kompletteras av artikel 126.5 i genomförandeförordningen. Av denna bestämmelse framgår att när en allvarlig överträdelse konstateras i en annan medlemsstat än flaggmedlemsstaten ska prickar tilldelas av flaggmedlemsstatens behöriga myndighet efter en sådan underrättelse som redogjorts för ovan.

Regleringen om skyldigheten att anmäla ett slutgiltigt avgörande har delvis ändrats. Av artikel 92b i den ändrade kontrollförordningen framgår följande.

Skyldighet att anmäla ett slutgiltigt avgörande

1. De behöriga myndigheterna i den medlemsstat som har jurisdiktion med avseende på en överträdelse ska, utan dröjsmål och i enlighet med de tillämpliga förfarandena i nationell rätt, till flaggstaten, den stat där den fysiska personen som har begått överträdelsen är medborgare eller den juridiska person som hålls ansvarig för överträdelsen är etablerad och, i förekommande fall, kuststaten, hamnstaten eller staten där förfarandet äger rum, anmäla alla slutgiltiga avgöranden i samband med en sådan överträdelse.

I händelse av allvarliga överträdelser som upptäckts i unionens vatten eller i unionens hamnar när det gäller fiskefartyg som för tredjelands flagg, ska de behöriga myndigheterna i den berörda medlemsstaten också, utan

⁴⁶⁷ Artikel 89.4 i kontrollförordningen.

dröjsmål, till kommissionen anmäla alla slutgiltiga avgöranden med avseende på sådana överträdelser.

2. Vid en anmälan från den medlemsstat som avses i punkt 1 ska flaggmedlemsstaten tilldela innehavaren av fiskelicensen och befälhavaren på det berörda fiskefartyget ett lämpligt antal prickar.

Skälen till utredningens bedömning

Av redogörelsen ovan framgår att bestämmelserna som rör skyldigheterna att anmäla ett slutgiltigt avgörande endast har ändrats i mindre omfattning jämfört med hur den nuvarande regleringen är utformad. Det som regleras i den ändrade kontrollförordningen om skyldigheten att anmäla ett slutgiltigt förfarande föranleder enligt utredningens uppfattning inga ytterligare behov av anpassningar av den nuvarande lagstiftningen än vad som har föreslagits tidigare i detta kapitel.

17.20 Utredningens övriga bedömningar kopplat till bestämmelserna i den ändrade IUU-förordningen

17.20.1 De ändrade bestämmelserna i kapitel IX "Förfaranden och tillsyn" i IUU-förordningen

Bedömning: Det som regleras i den ändrade IUU-förordningen i kapitel IX "Förfaranden och tillsyn" föranleder inga ytterligare behov av anpassningar av den nuvarande lagstiftningen än vad som har föreslagits tidigare i detta kapitel.

Bakgrunden till utredningens bedömning

Även IUU-förordningen innehåller vissa bestämmelser som rör straff och sanktioner, som delvis har ändrats. Ett flertal av dessa bestämmelser har förts över till den ändrade kontrollförordningen, och har i samband med det justerats i mer eller mindre omfattning. De bestämmelser som har överförts rör sanktioner vid allvarliga överträdelser, kompletterande sanktioner, genomsnittsnivå för sanktioner,

och juridiska personers ansvar. Vi har tidigare i detta avsnitt behandlat behovet av anpassning av den nationella rätten till dessa bestämmelser.

När det sedan kommer till bestämmelserna som har ändrats i IUU-förordningen avser dessa allvarliga överträdelser och åtgärder och sanktioner. Det har också införts en ny bestämmelse om förfaranden vid allvarliga överträdelser i IUU-förordningen. Av artikeln om allvarliga överträdelser framgår att med allvarliga överträdelser avses någon av de överträdelser som omfattas av IUU-förordningens tillämpningsområde och som anges i artikel 90.2 i den ändrade kontrollförordningen, eller som betraktas som en allvarlig överträdelse enligt artikel 90.3 i den förordningen.⁴⁶⁸ När det sedan gäller artikeln som rör förfaranden vid allvarliga överträdelser framgår av denna att medlemsstaterna ska tillämpa artikel 85 i den ändrade kontrollförordningen om en allvarlig överträdelse upptäcks.⁴⁶⁹ Ifråga om åtgärder och sanktioner framgår att medlemsstaterna ska tillämpa bestämmelserna i avdelning VIII i den ändrade kontrollförordningen om åtgärder och sanktioner.

Skälen till utredningens bedömning

Det som regleras i den ändrade IUU-förordningen i kapitel IX ”Förfaranden och tillsyn” och som vi har redogjort för ovan föranleder inga ytterligare behov av anpassningar av den nuvarande lagstiftningen än vad som har föreslagits tidigare i detta kapitel.

17.21 Övriga problem som utredningen uppmärksammat kopplat till sanktionssystemet

17.21.1 Kustbevakningen kan inte bedriva brottsbekämpning inom samma område som omfattas av myndighetens kontrollverksamhet

Bedömning: Högre effektivitet i fiskelagstiftningens sanktionssystem skulle sannolikt kunna uppnås om det geografiska området för Kustbevakningens brottsbekämpande uppdrag utökades till att omfatta samma område som för myndighetens kontrollverk-

⁴⁶⁸ Artikel 42 i den ändrade IUU-förordningen.

⁴⁶⁹ Artikel 42a i den ändrade IUU-förordningen.

samhet. En sådan förändring skulle dock behöva utredas närmare, vilket inte har bedömts omfattas av utredningens uppdrag.

Bakgrunden till utredningens bedömning

Såsom vi har beskrivit i avsnitt 17.4.2 ovan sammanfaller inte det geografiska området inom vilket Kustbevakningen får bedriva brottsbekämpning med det område inom vilket myndigheten får bedriva kontrollverksamhet. Fiske som sker från land omfattas t.ex. av myndighetens kontrollverksamhet men inte av myndighetens brottsbekämpning.

Skälen till utredningens bedömning

Enligt Kustbevakningens uppfattning skulle en ändring i lagstiftningen, som utökade myndighetens brottsbekämpande uppdrag kopplat till fiskelagstiftningen till att omfatta samma geografiska område som kontrollverksamheten, vara en resurseffektiv åtgärd. Det skulle enligt Kustbevakningens uppfattning även vara bättre ur den enskildes perspektiv och kunna leda till bl.a. kortare handläggningstid och snabbare lagföring.

Enligt utredningens uppfattning skulle högre effektivitet i fiskelagstiftningens sanktionssystem sannolikt kunna uppnås om det geografiska området för Kustbevakningens brottsbekämpande uppdrag utökades såsom beskrivits ovan. En sådan förändring skulle dock behöva utredas närmare, vilket inte har bedömts omfattas av utredningens uppdrag.

18 Förslag som rör behöriga myndigheter, överklaganden och övriga bestämmelser

18.1 Inledning

I kapitlet beskrivs utredningens bedömningar och förslag avseende bestämmelser som rör behöriga myndigheter, register över beslut enligt lagen om fiskevårdsområden, avgifter, anteckningar om stöd, ränta, producentorganisationers personuppgiftsbehandling, verkställbarhet och överklaganden.

18.2 Behöriga myndigheter

18.2.1 Havs- och vattenmyndigheten ska vara behörig myndighet i vissa frågor

Uppgifter enligt EU:s förordningar
om den gemensamma fiskeripolitiken

Förslag: Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att Havs- och vattenmyndigheten, inom sitt ansvarsområde och om inte annat följer av andra föreskrifter, ska utföra de uppgifter som enligt EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ankommer på en behörig myndighet eller en medlemsstat. Det ska framgå av den moderniserade fiskeförordningen att Havs- och vattenmyndigheten ska vara ansvarig myndighet för uppgifter inom fiskeområdet som inte tydligt hör till Jordbruksverkets ansvarsområde.

Förordningen ska även innehålla en bestämmelse om att Havs- och vattenmyndigheten ska få lämna över till en annan myndighet att fullgöra viss uppgift enligt första stycket.

Förslagen motsvarar nuvarande 6 kap. 1 § fiskeförordningen till den del paragrafen avser Havs- och vattenmyndigheten.

Bakgrunden till utredningens förslag

I nuvarande 6 kap. 1 § fiskeförordningen anges följande.

Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket ska, inom sina ansvarsområden och om inte annat följer av andra föreskrifter, utföra de uppgifter som enligt EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ankommer på en behörig myndighet eller en medlemsstat.

Havs- och vattenmyndigheten är ansvarig myndighet för uppgifter inom fiskeområdet som inte tydligt hör till Jordbruksverkets ansvarsområde.

Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket får överlämna till annan myndighet att fullgöra viss uppgift enligt första stycket.

Skälen till utredningens förslag

Utredningen föreslår att den nuvarande bestämmelser i 6 kap. 1 § fiskeförordningen, såvitt den avser Havs- och vattenmyndigheten, i princip oförändrad överförs till den moderniserade fiskeförordningen. Myndighetens föreslagna ansvarsområde framgår av kapitel 16.

Havs- och vattenmyndigheten ska vara behörig myndighet i fråga om uppgifter enligt rådets förordning (EG) nr 708/2007

Förslag: Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att Havs- och vattenmyndigheten ska utföra de uppgifter som ankommer på en behörig myndighet eller en medlemsstat enligt rådets förordning (EG) nr 708/2007.

Bestämmelsen är ny.

Bakgrunden till utredningens förslag

Utredningen har i delbetänkandet föreslagit att det ska införas en bestämmelse i 6 kap. fiskeförordningen om att Havs- och vattenmyndigheten ska utföra de uppgifter som ankommer på en behörig myndighet eller en medlemsstat enligt rådets förordning (EG) nr 708/2007.¹

Skälen till utredningens förslag

Utredningen föreslår nu att bestämmelsen införs i den moderniserade fiskeförordningen.

18.2.2 Jordbruksverket ska vara behörig myndighet i vissa frågor**Uppgifter enligt EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken**

Förslag: Det ska framgå av den moderniserade fiskeförordningen att Jordbruksverket, inom sitt ansvarsområde och om inte annat följer av andra föreskrifter, ska utföra de uppgifter som enligt EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ankommer på en behörig myndighet eller en medlemsstat.

Förordningen ska även innehålla en bestämmelse om att Jordbruksverket ska få lämna över till en annan myndighet att fullgöra viss uppgift enligt första stycket.

Förslagen motsvarar nuvarande 6 kap. 1 § fiskeförordningen till den del paragrafen avser Jordbruksverket.

Bakgrunden till utredningens förslag

Utredningen har i avsnitt 18.2.1 redogjort för innehållet i nuvarande 6 kap. 1 § fiskeförordningen.

¹ Se SOU 2023:74 s. 49.

Skälen till utredningens förslag

Utredningen föreslår att den nuvarande bestämmelser i 6 kap. 1 § fiskeförordningen, såvitt den avser Jordbruksverket, i princip oförändrad överförs till den moderniserade fiskeförordningen. Myndighetens föreslagna ansvarsområde framgår av kapitel 16.

18.2.3 Transportstyrelsen

Förslag: Det ska framgå av den moderniserade fiskeförordningen att Transportstyrelsen ska utföra de uppgifter som enligt artikel 40 i den ändrade kontrollförordningen ankommer på en behörig myndighet eller en medlemsstat. Av bestämmelsen ska även framgå att myndigheten får överlåta certifiering i enlighet med artikel 40.3 i kontrollförordningen.

Den föreslagna bestämmelsen är ny.

Bakgrunden till utredningens förslag

Av artikel 40 i den ändrade kontrollförordningen framgår bl.a. att medlemsstaterna ska ansvara för certifiering av motorstyrkan och utfärdande av motorcertifikat för vissa av unionens fångstfartyg. Vidare framgår att medlemsstaternas behöriga myndigheter ska officiellt certifiera att en ny framdrivningsmotor, en utbytesframdrivningsmotor och en framdrivningsmotor som har modifierats tekniskt i ett fångstfartyg enligt punkt 1 i samma artikel inte kan utveckla större maximal kontinuerlig maskinstyrka än den som anges i motorcertifikatet. Enligt samma artikel får medlemsstaternas behöriga myndigheter överlåta certifieringen av maskinstyrkan till klassificeringssällskap eller andra aktörer som har den expertkunskap som krävs för att göra den tekniska kontrollen av maskinstyrkan. Dessa klassificeringssällskap eller andra aktörer ska enligt artikeln endast certifiera att en framdrivningsmotor inte kan producera större effekt än den officiellt angivna om det inte finns någon möjlighet att öka framdrivningsmotorns prestanda över den certifierade maskinstyrkan. I dag är Havs- och vattenmyndigheten, såsom be-

hörig myndighet, den myndighet som ansvarar för frågor om certifiering av motorstyrka.

Utredningen föreslår i avsnitt 16.3.8 att Transportstyrelsen ska ansvara för sådana uppgifter som åligger medlemsstaten, och som avser fysisk kontroll av fartyg, i enlighet med artikel 39a (kontinuerlig övervakning av motorstyrka) 41 (verifiering av motorstyrka) och 41a (verifiering av tonnage) i den ändrade kontrollförordningen.

Skälen till utredningens förslag

Utredningen bedömer att Transportstyrelsen är den myndighet som har kompetensen för och därför bör ansvara för de uppgifter som framgår av artikel 40 i den ändrade kontrollförordningen. Transportstyrelsen, eller av myndigheten erkända organisationer har redan i dag liknande uppgifter som rör certifiering av motorer av olika miljöskäl, såsom energieffektivitet. Den grundläggande tekniska kompetensen som behövs om fartygsmotorer med kringutrustning inklusive elektronisk styrning bedöms därför finnas hos Transportstyrelsen och av myndigheten erkända organisationer. Havs- och vattenmyndigheten saknar sådan djupare teknisk kompetens och har därför inte heller någon kompetens för att kunna överlåta certifieringen. Utöver att bistå med information om vilka licensierade fiskefartyg som träffas av kraven på certifiering enligt artikel 40, finns inga uppgifter relaterade till riskanalys eller liknande där Havs- och vattenmyndighetens kompetenser behöver tas i anspråk. Det finns därför skäl att överföra ansvaret för alla uppgifter som rör sådan certifiering till Transportstyrelsen, inklusive en möjlighet att överlåta certifieringen i enlighet med artikel 40.3 i kontrollförordningen.

18.3 Överklaganden

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om att myndigheters beslut i enskilda fall enligt lagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller EU-bestämmelser som lagen kompletterar, får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

I lagen ska det även finnas en bestämmelse om att beslut om överföring av prickar enligt artikel 92.3 i den ändrade kontrollförfordningen inte får överklagas. Lagen ska också innehålla en bestämmelse om att det krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätt.

Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att det i 15 kap. 1 § fiskelagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande. Förfordningen ska också innehålla en bestämmelse om att beslut om stöd för isbrytarhjälp enligt 5 kap. fiskeförordningen inte får överklagas.

Bestämmelserna i den moderniserade fiskelagen motsvarar delvis nuvarande 60 § fiskelagen, 13 § GFP-lagen och 10 § lagen om överlåtbara fiskerättigheter. I bestämmelsen som beskrivs i det första stycket ovan anges dock, till skillnad från 60 § fiskelagen, inte att länsstyrelsens beslut ska överklagas till Jordbruksverket eller Havs- och vattenmyndigheten. Därtill har angivandet av specifika myndigheters beslut i 60 § fiskelagen ersatts av en skrivning om ”myndigheters beslut”. Hänvisningen till artikel 92.2 i kontrollförfordningen har vidare ersatts av en hänvisning till artikel 92.3 i den ändrade kontrollförfordningen.

Bestämmelserna i den moderniserade fiskeförordningen motsvarar delvis nuvarande 6 kap. 6 § fiskeförordningen, men i stället för en hänvisning till 40 § förvaltningslagen hänvisas till 15 kap. 1 § fiskelagen. Därtill anges uttryckligen vilka beslut som inte får överklagas. Av nuvarande 6 kap. 6 § framgår i stället att andra beslut än beslut enligt vissa i paragrafen angivna bestämmelser inte får överklagas.

18.3.1 Bakgrunden till utredningens förslag

Av 40 § förvaltningslagen framgår att beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol och att det krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten. Enligt 41 § får ett beslut överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt och enligt 42 § får ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Av 4 § samma lag

följer att om en annan lag eller förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från förvaltningslagen, ska den bestämmelsen tillämpas. I förarbetena till förvaltningslagen anges bl.a. följande när det gäller avvikelser från förvaltningslagens bestämmelser om besluts överklagbarhet.

Avvikelser från bestämmelserna i lagen som reglerar ett besluts överklagbarhet och forumregeln vid överklagande behöver ofta kunna göras när regeringen meddelar föreskrifter om fördelning av statliga medel i form av ekonomiskt bistånd eller lån. När villkoren för fördelning av sådana medel är utformade på ett sätt som ger utrymme för ett stort mått av skönmässighet vid bedömningen finns nämligen ofta både utrymme och vägande skäl för att begränsa överklagbarheten av besluten. Denna möjlighet utnyttjas ofta i fråga om beslut som inte anses lämpade för en domstolsprövning i ordinär ordning. Men även när villkoren för ett statligt ekonomiskt stöd utformas på ett sådant sätt att ett beslut om förmånen i och för sig måste anses inrymma en prövning av en civil rättighet (jfr avsnitt 5.8), kan det ibland finnas skäl att avvika från den instansordning som gäller enligt förvaltningslagen och i stället låta t.ex. en domstolsliknande nämnd pröva eventuella överklaganden. En sådan prövning kan efter omständigheterna begränsas till att enbart avse beslutens laglighet.

Det finns enligt regeringens uppfattning beaktansvärda fördelar med att behålla dagens ordning som ger regeringen möjlighet att meddela föreskrifter om förvaltningsförfarandet genom förordning. Detta gäller framför allt när föreskrifterna innebär att en unionsrättsakt genomförs i svensk rätt eller när regeringen meddelar föreskrifter om statliga stödordningar.²

I nuvarande 60 § fiskelagen finns följande bestämmelser om överklagande.

Länsstyrelsens beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen får överklagas till

1. Statens jordbruksverk, om beslutet rör vattenbruk, eller
2. Havs- och vattenmyndigheten i övriga frågor.

Havs- och vattenmyndighetens och Jordbruksverkets beslut i enskilda fall enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Havs- och vattenmyndighetens beslut i enskilda fall enligt rådets förordning (EG) nr 1224/2009 får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Beslut om överföring av prickar enligt artikel 92.2 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009 får dock inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

² Prop. 2016/17:180, s. 41–42.

När det gäller förbudet att överklaga beslut om överföring av prickar enligt artikel 92.2 i kontrollförordningen, framgår av förarbetena att ett sådant beslut är avsett att ske automatiskt och att det inte ska kunna överklagas enligt bestämmelsen. Däremot kan ett beslut om införande av prickar i register eller i fartygstillstånd, särskilt fartygstillstånd eller yrkesfiskelicens enligt förarbetena bli föremål för ett rättelseförfarande enligt förvaltningslagen.³ I förarbetena anges vidare bl.a. följande.

Av artikel 92.2 i kontrollförordningen framgår först att innehavaren av en fiskelicens ska tilldelas prickar när en överträdelse har skett. Därefter anges att prickarna vid ett ägarbyte ska överföras till en framtida innehavare av licensen för det berörda fiskefartyget. Slutligen anges att innehavaren ska ha rätt till rättslig prövning i enlighet med nationell rätt. Utformningen av bestämmelsen kan tyda på att såväl beslutet om att tilldela prickar som beslutet att överföra prickarna till en ny innehavare av fartygstillståndet ska kunna överklagas. Överföringen av prickar till ett nytt fartygstillstånd ska emellertid ske automatiskt. Om prickarna registreras på fartygsbeteckningen sker dessutom i praktiken inte någon överföring, utan prickarna finns kvar på samma fartygsbeteckning även om fartyget får en ny ägare. Det sker således inte någon bedömning som kan bli föremål för ändring i domstol. Bestämmelsen får således tolkas på så sätt att möjligheten till rättslig prövning endast avser beslutet att tilldela prickar. Regeringen delar Fiskeriverkets bedömning att själva överföringen av prickar till ett nytt fartygstillstånd inte bör föranleda någon möjlighet att överklaga enligt fiskelagen.⁴

Bestämmelsen om överföring av prickar i artikel 92.2 i kontrollförordningen motsvaras i huvudsak av bestämmelsen i artikel 92.3 i den ändrade kontrollförordningen, som lyder enligt följande.

3. De prickar som tilldelats ska överföras till en eventuell framtida innehavare av fiskelicensen för det berörda fångstfartyget om fartyget eller licensen säljs, överförs eller på annat sätt byter ägare efter dagen för överträdelsen, inbegripet till en annan medlemsstat.

Enligt nuvarande 6 kap. 6 § fiskeförordningen gäller följande vid överklagande av beslut enligt samma förordning.

I 40 § förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om överklagande till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut än Havs- och vattenmyndighetens, länsstyrelsens och Jordbruksverkets beslut enligt 2 kap., 3 kap., 5 kap. och 6 kap. 2 a och 5 a–5 c §§ får dock inte överklagas.

³ Prop. 2011/12:137, s. 63–64.

⁴ A. prop. s. 42.

I 13 § GFP-lagen anges att en myndighets beslut i ett särskilt fall enligt samma lag överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Vid överklagande till kammarrätt krävs enligt samma paragraf prövningstillstånd.

Av 10 § lagen om överlåtbara fiskerättigheter framgår att Havs- och vattenmyndighetens beslut enligt samma lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol och att det krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätt.

Förordningen om överlåtbara fiskerättigheter innehåller inga bestämmelser om överklagande.

Utredningen har i avsnitt 4.5.1 beskrivit Århuskonventionen, som innehåller bestämmelser om rätt att överklaga beslut, och att beslut som berör fisket kan i vissa fall omfattas av konventionen. Även EKMR, som utredningen har berört i bl.a. avsnitt 4.5.2, innehåller bestämmelser som rör rätt att överklaga beslut.

18.3.2 Skälen till utredningens förslag

Inledning

Utredningen föreslår att nuvarande bestämmelser i fiskelagen, GFP-lagen och lagen om överlåtbara fiskerättigheter efter vissa ändringar, strykningar och tillägg ska samlas i den moderniserade fiskelagen. Vi föreslår även att bestämmelser i nuvarande fiskeförordningen och förordningen om överlåtbara fiskerättigheter på motsvarande sätt ska samlas i den moderniserade fiskeförordningen. Den moderniserade fiskelagstiftningens bestämmelser om överklagande av förvaltningsbeslut behöver vara anpassade till den föreslagna nya strukturen.

Överklagandebestämmelserna i den moderniserade fiskelagen

Utredningen konstaterar att överklagandebestämmelserna i 13 § GFP-lagen och 10 § lagen om överlåtbara fiskerättigheter i huvudsak motsvarar 40 § förvaltningslagen, som anger att beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol och att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt. Överklagandebestämmelsen i 60 § fiskelagen avviker dock till viss del från bestämmelsen i förvaltningslagen.

Såsom framgår ovan innebär den nuvarande bestämmelsen i 60 § fiskelagen att länsstyrelsens beslut enligt samma lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen ska överklagas till Jordbruksverket, om beslutet rör vattenbruk, och till Havs- och vattenmyndigheten i övriga frågor. Utredningen har i delbetänkandet föreslagit att 2 kap. 17 och 17 a samt 18 §§ fiskeförordningen ska upphöra att gälla. Av 2 kap. 17 § framgår att länsstyrelsen under vissa förutsättningar helt eller delvis får återkalla ett tillstånd att bedriva fiskodling och av 17 a § framgår att länsstyrelsen under vissa förutsättningar får ändra eller upphäva villkor eller andra bestämmelser eller meddela nya sådana i ett tillstånd att bedriva fiskodling. Av 18 § framgår bl.a. att Jordbruksverket får meddela ytterligare föreskrifter om fiskodling, om flyttning av fisk till eller mellan fiskodlingar och om slakt av odlad fisk. Utredningen bedömer att förslagen i delbetänkandet innebär att det inte finns skäl för att den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om att länsstyrelsens beslut enligt lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, som rör vattenbruk, ska överklagas till Jordbruksverket.

Utredningen bedömer vidare att länsstyrelsens beslut, på samma sätt som andra myndigheters beslut enligt fiskelagstiftningen, bör överklagas till allmän förvaltningsdomstol och inte till Havs- och vattenmyndigheten. Den nuvarande ordningen med överklagande till Havs- och vattenmyndigheten innebär enligt utredningen en onödigt lång instanskedja. Ordningen innebär också att Havs- och vattenmyndigheten ska pröva ett beslut som länsstyrelsen – som är en myndighet som Havs- och vattenmyndigheten vägleder i frågor enligt fiskelagstiftningen – har fattat.

Den ändrade kontrollförordningen innehåller i likhet med kontrollförordningen en bestämmelse om beslut om överföring av prickar. Av förarbetena till den nuvarande 60 § fiskelagen framgår att överföring av prickar till ett nytt fartygstillstånd ska ske automatiskt och att det då inte görs någon bedömning som kan bli föremål för ändring i domstol. Utredningen bedömer att uttalandet i förarbetena är relevant även med beaktande av ändringen av artikel 92 i kontrollförordningen. Det bör därför, i likhet med den nuvarande 60 § fiskelagen, framgå av den moderniserade fiskelagen att beslut om överföring av prickar enligt artikel 92.3 i den ändrade kontrollförordningen inte kan överklagas.

Det bör i övrigt framgå av den moderniserade fiskelagen myndigheters beslut i det enskilda fallet enligt lagen, föreskrifter som meddelats med stöd av lagen eller EU-bestämmelser som lagen kompletterar överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Vidare bör det, på samma sätt som i nuvarande 60 § fiskelagen, 13 § GFP-lagen och 10 § lagen om överlåtbara fiskerättigheter, framgå att det krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätt.

Överklagandebestämmelserna i den moderniserade fiskeförordningen

Såsom har beskrivits ovan framgår det av 41 § förvaltningslagen att ett beslut får överklagas om beslutet kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Enligt 42 § samma lag får ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Överklagandebestämmelserna i nuvarande 6 kap. 6 § fiskeförordningen omfattar förutom hänvisningen till 40 § förvaltningslagen en bestämmelse om att enbart beslut enligt vissa bestämmelser i fiskeförordningen får överklagas. Utredningen uppfattar att den nämnda bestämmelsen i 6 kap. 6 § fiskeförordningen innebär att förvaltningsbeslut enligt 4 a kap. om stöd för isbrytarhjälp inte får överklagas. Med beaktande av att utredningen inte föreslår några för denna fråga relevanta ändringar av bestämmelserna om stöd för isbrytarhjälp, och med tanke på uttalandena i förarbetena till förvaltningslagen, bör samma ordning fortsatt gälla. Enligt utredningen innebär dock utformningen av den nuvarande bestämmelsen om överklagandeförbud vissa tolkningssvårigheter. I överklagandebestämmelsen i den moderniserade fiskeförordningen bör det därför uttryckligen anges att beslut om stöd för isbrytarhjälp inte får överklagas.

18.4 Register över beslut enligt lagen om fiskevårdsområden

Förslag: Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att länsstyrelsen ska föra register över sina beslut enligt lagen (1981:533) om fiskevårdsområden.

Förordningen ska även innehålla en bestämmelse om att Havs- och vattenmyndigheten får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av lagen om fiskevårdsområden.

Bestämmelserna motsvarar nuvarande 6 kap. 7 § fiskeförordningen.

18.4.1 Bakgrunden till utredningens förslag

Av 6 kap. 7 § fiskeförordningen framgår att länsstyrelsen ska föra register över sina beslut enligt lagen om fiskevårdsområden. Av paragrafen framgår vidare att Havs- och vattenmyndigheten får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för verkställigheten av lagen om fiskevårdsområden.

18.4.2 Skälen till utredningens förslag

Utredningen föreslår att de nuvarande bestämmelserna i 6 kap. 7 § fiskeförordningen överförs till den moderniserade fiskeförordningen utan ändring.

18.5 Avgifter

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få föreskriva om avgifter för en myndighets verksamhet enligt lagen eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om ansökningsavgifter i ärenden enligt fiskelagen och fiskeförordningen om

1. fiskelicens och personlig fiskelicens,
2. godkännande av ansökan om tillstånd att fiska i utländsk zon,
3. tillstånd för visst fiske, och
4. tillstånd att flytta eller sätta ut fisk.

Förordningen ska också innehålla en bestämmelse om att Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om avgift för registrering av den som fritidsfiskar.

I förordningen ska även finnas en bestämmelse om att Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om avgifter för kontrollen över att EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken på fiskeområdet följs.

Förordningen ska därtill innehålla en bestämmelse om att Jordbruksverket får meddela föreskrifter om avgifter för kontrollen över att EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken följs, när det gäller marknadsreglering av fiskeri- och vattenbruksprodukter.

Bestämmelsen i den moderniserade fiskelagen motsvarar nuvarande 36 § fiskelagen och innehållet i 6 § fjärde stycket GFP-lagen. Bestämmelserna i den moderniserade fiskeförordningen motsvarar delvis nuvarande 6 kap. 2 § fiskeförordningen, men i första stycket 4 har ”i naturen” strukits. Därtill har andra stycket i den nuvarande paragrafen utgått. Det har även lagts till en bestämmelse om att Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om avgift för registrering av den som fritidsfiskar.

18.5.1 Bakgrunden till utredningens förslag

I nuvarande 36 § fiskelagen anges följande.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om avgifter för en myndighets verksamhet enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Enligt nuvarande 6 § fjärde stycket GFP-lagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om avgifter för tillsynen enligt samma lag.

I nuvarande 6 kap. 2 § fiskeförordningen anges följande.

Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om ansökningsavgifter i ärenden enligt fiskelagen (1993:787) och denna förordning för

1. fiskelicens och personlig fiskelicens,
2. godkännande av ansökan om tillstånd att fiska i utländsk zon,
3. tillstånd för visst fiske, och

4. tillstånd att flytta eller sätta ut fisk i naturen.

Jordbruksverket får meddela föreskrifter om ansökningsavgifter i ärenden enligt fiskelagen (1993:787) och denna förordning för tillstånd att bedriva fiskodling och för tillstånd att flytta fisk till eller mellan fiskodlingar.

Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om avgifter för tillsynen över att EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken på fiskeområdet följs.

Jordbruksverket får meddela föreskrifter om avgifter för tillsynen över att EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken följs, när det gäller marknadsreglering av fiskeri- och vattenbruksprodukter.

Havs- och vattenmyndigheten har i en redovisning från år 2018 föreslagit att den ska bemyndigas att meddela föreskrifter om avgifter när det gäller anmälan att bedriva visst fritidsfiske eller viss fiske-turismverksamhet.⁵

18.5.2 Skälen till utredningens förslag

Bestämmelsen i nuvarande 36 § fiskelagen bör enligt utredningen överföras till den moderniserade fiskelagen utan ändring. Den är enligt utredningen formulerad på ett sådant sätt att den också motsvarar innehållet i nuvarande 6 § fjärde stycket GFP-lagen.

Utredningen har i delbetänkandet föreslagit att nuvarande 6 kap. 2 § ska ändras på så vis att paragrafens andra stycke ska utgå.⁶ Vi föreslår nu att bestämmelserna i 6 kap. 2 § fiskeförordningen ska överföras till den moderniserade fiskeförordningen med den ändring som föreslagits i delbetänkandet. Utredningen föreslår även att skrivningen ”i naturen” i första stycket 4 i paragrafen ska utgå. Detta mot bakgrund av att fiskelagstiftningen inte längre innehåller bestämmelser flyttning av fisk mellan fiskodlingar.

Såväl EU-kraven som de föreslagna nationella kraven på registrering av fritidsfiskare kommer att medföra kostnader. Utredningen bedömer därför att det bör införas en möjlighet för Havs- och vattenmyndigheten att meddela föreskrifter om avgift för den som registrerar sig som fritidsfiskare.

⁵ Se vidare kapitel 12.

⁶ Se SOU 2023:74 s. 49.

18.6 Ränta

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att ränta ska betalas på belopp enligt EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, om

1. beloppet betalas efter förfallodagen,
2. mottagaren inte är berättigad till beloppet och detta ska betalas tillbaka.

Den föreslagna paragrafen motsvarar nuvarande 10 § GFP-lagen.

18.6.1 Bakgrunden till utredningens förslag

I 10 § GFP-lagen finns en paragraf om ränta som har följande innehåll:

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att ränta ska betalas på belopp enligt EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, om

1. beloppet betalas efter förfallodagen,
2. mottagaren inte är berättigad till beloppet och detta ska betalas tillbaka.

I 5 kap. 2 § förordningen (2022:1461) om stöd från Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden, som är meddelad med stöd av 10 § GFP-lagen, anges följande om ränta vid återbetalningsskyldighet för stöd som betalats ut.

Om stödmottagaren är återbetalningsskyldig enligt 1 § ska Jordbruksverket besluta att helt eller delvis kräva tillbaka stödet. Dröjsmålsränta ska tas ut på det belopp som inte betalas tillbaka i rätt tid. Räntan ska beräknas enligt räntelagen (1975:635).

18.6.2 Skälen till utredningens förslag

Utredningen föreslår att bestämmelsen i nuvarande 10 § GFP-lagen förs över till den moderniserade fiskelagen utan ändring.

18.7 Producentorganisationers behandling av personuppgifter och direktåtkomst

Förslag: Den moderniserade fiskeförordningen ska innehålla en bestämmelse om att en producentorganisation som erkänts av Jordbruksverket enligt 9 kap. 1 § samma förordning får behandla personuppgifter som avses i 14 kap. 4 § i syfte att förmedla överlåtelser mellan fiskare av sådana fiskemöjligheter som avses i 5 kap. 20 §. Uppgifterna får bara behandlas om den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen.

Förordningen ska också innehålla en bestämmelse om att en producentorganisation som erkänts av Jordbruksverket enligt 9 kap. 1 § är personuppgiftsansvarig för behandlingen av sådana personuppgifter som lämnats ut från Havs- och vattenmyndighetens databas till producentorganisationen.

Förordningen ska även innehålla en bestämmelse om att en producentorganisation som erkänts enligt 9 kap. 1 § samma förordning får ha direktåtkomst till uppgifter i Havs- och vattenmyndighetens databas om sådana fiskemöjligheter som avses i 5 kap. 20 § och om fångster som rapporterats enligt artikel 14 eller 15 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009. Direktåtkomst ska enligt bestämmelsen bara få avse uppgifter som den registrerade har samtyckt till utlämnande av.

Bestämmelserna motsvarar i huvudsak nuvarande 2 kap. 8 a–8 c §§ fiskeförordningen. Hänvisningarna till andra bestämmelser i förordningen har dock anpassats till beteckningarna i den moderniserade fiskeförordningen. Vidare har hänvisningen till den numera upphävda artikel 28 i kontrollförordningen strukits.

18.7.1 Bakgrunden till utredningens förslag

I nuvarande 2 kap. fiskeförordningen finns följande bestämmelser om producentorganisationers behandling av personuppgifter och direktåtkomst.

8 a § En producentorganisation som erkänts av Jordbruksverket enligt 3 kap. 2 § får behandla personuppgifter som avses i 8 b § i syfte att förmedla överlåtelser mellan fiskare av sådana fiskemöjligheter som av-

ses i 7 § femte stycket. Uppgifterna får bara behandlas om den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen.

8 b § En producentorganisation som erkänts av Jordbruksverket enligt 3 kap. 2 § är personuppgiftsansvarig för behandlingen av sådana personuppgifter som lämnats ut från Havs- och vattenmyndighetens databas till producentorganisationen.

8 c § En producentorganisation som erkänts enligt 3 kap. 2 § får ha direktåtkomst till uppgifter i Havs- och vattenmyndighetens databas om sådana fiskemöjligheter som avses i 7 § femte stycket och om fångster som rapporterats enligt artikel 14, 15 eller 28 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009. Direktåtkomst får bara avse uppgifter som den registrerade har samtyckt till utlämnande av.

I den ändrade kontrollförordningen har artiklarna 14 (Ifyllande och inlämnande av fiskeloggboken) och 15 (Elektroniskt ifyllande och överlämnade av fiskeloggboksuppgifter) ersatts med nytt innehåll, medan artikel 28 (Rapport om fiskeansträngningen) har upphävts. Utredningen har i avsnitt 7.3.3 kortfattat redogjort för den ändrade kontrollförordningens bestämmelser om elektronisk rapportering.

18.7.2 Skälen till utredningens förslag

Utredningen föreslår att de nuvarande bestämmelserna i 2 kap. 8 a–8 c §§ fiskeförordningen överförs till den moderniserade fiskeförordningen med vissa ändringar. De nuvarande hänvisningarna till andra bestämmelser i fiskeförordningen ändras till hänvisningar till motsvarande bestämmelser i den moderniserade fiskeförordningen. Eftersom artikel 28 i kontrollförordningen upphävs genom ändringsförordningen överförs inte hänvisningen i nuvarande 2 kap. 8 c § fiskeförordningen till den artikeln, till motsvarande bestämmelse i den moderniserade fiskeförordningen.

18.8 Verkställbarhet

Förslag: Bestämmelsen om verkställbarhet ska i princip oförändrad föras över till den moderniserade fiskeförordningen.

18.8.1 Bakgrunden till utredningens förslag

I 6 kap. 5 § fiskeförordningen finns en bestämmelse om verkställbarhet av beslut, som har följande innehåll:

Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket får inom sina ansvarsområden bestämma att beslut i enskilda fall enligt denna förordning eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av denna förordning ska gälla omedelbart.

18.8.2 Skälen till utredningens förslag

Utredningen har inget särskilt uppdrag att se över bestämmelserna om verkställbarhet och det har inte framkommit något behov av ändring av regleringen. Bestämmelsen om verkställbarhet bör därför, med i princip oförändrat innehåll föras över till den moderniserade fiskeförordningen.

19 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

19.1 Ikraftträdande

Förslag: Den moderniserade fiskelagen och den moderniserade fiskeförordningen ska träda i kraft den 10 januari 2026.

19.1.1 Bakgrunden till utredningens förslag

Såsom vi har redogjort för i kapitel 7 ska EU:s ändrade kontrollbestämmelser börja tillämpas vid olika tidpunkter. Här kan i korthet nämnas att vissa av bestämmelserna började att tillämpas under 2024, men att merparten av bestämmelserna ska börja tillämpas den 10 januari 2026. Vissa bestämmelser ska dock börja tillämpas vid senare tidpunkter.

19.1.2 Skälen till utredningens förslag

Med anledning av att merparten av de ändrade kontrollbestämmelserna ska börja tillämpas den 10 januari 2026 föreslår utredningen att den moderniserade fiskelagen och den moderniserade fiskeförordningen, som föreslås innehålla kompletterande bestämmelser till EU-lagstiftningen, ska börja tillämpas vid samma tidpunkt.

Utredningen har förståelse för att den föreslagna tiden för ikraftträdande gör att tiden för beredning av förslagen är knapp och att det i praktiken kan bli så att lagen och förordningen kan träda i kraft först vid en senare tidpunkt. Utredningen vill i sammanhanget förtydliga att den har utformat förslaget till en moderniserad fiskelagstiftning så att det innehåller samtliga bemyndiganden som utredningen

ser behövs mot bakgrund av de ändrade kontrollbestämmelserna, även om de materiella kontrollbestämmelserna ska börja tillämpas vid en senare tidpunkt.

19.2 Övergångsbestämmelser

19.2.1 Övergångsbestämmelser till den moderniserade fiskelagen som rör äldre bestämmelser kopplade till 1950 års lag om rätt till fiske

Övergångsbestämmelser som rör fiskerätt

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska inte inskränka den rätt till fiske som kan följa av 5 § 1950 års lag om rätt till fiske i fråga om urminnes hävd, dom eller annan särskild grund.

Övergångsbestämmelsen som i dag finns i fiskelagen förs i princip oförändrat över till den moderniserade fiskelagen i den del som framgår ovan. De delar som rör avtal och skattläggning förs inte över.

Bakgrunden till utredningens förslag

Såsom vi har behandlat i avsnitt 10.2.1 framgår det av övergångsbestämmelserna till fiskelagen att lagen inte inskränker de rättigheter som kan finnas enligt 5 § 1950 års lag om rätt till fiske. Den paragrafen hade följande lydelse:

I enskilt vatten må, såvitt ej nedan annat stadgas, fiske bedrivas endast av jordägaren eller den som enligt avtal, urminnes hävd, dom eller skattläggning eller på annan särskild grund äger rätt därtill.

Genom att den nu gällande regleringen i fiskelagen endast anger att fisket i enskilt vatten tillhör fastighetsägaren, uppfattas rätt till fiske med stöd av avtal, urminnes hävd, dom eller skattläggning eller på annan särskild grund omfattas av regleringen i övergångsbestämmelserna.

Skälen till utredningens förslag

Enligt utredningens uppfattning bör övergångsbestämmelserna som utgångspunkt föras över till den moderniserade fiskelagen eftersom de utgör rättigheter. Utredningen är dock av uppfattningen att bestämmelserna till den del de avser avtal inte bör fylla någon funktion eftersom det finns rätt att upplåta fiskerätt även efter fiskelagens ikraftträdande enligt annan lagstiftning. Enligt utredningens mening bör inte heller den del av bestämmelsen som rör skattläggning föras över med anledning av att sådana rättigheter inte längre uppfattas finnas.

Övergångsbestämmelser som rör fiskerätt vid vissa kronan tillhöriga havsstränder, skär och holmar m.m.

Förslag: Övergångsbestämmelserna till fiskelagen som rör fiskerätt vid vissa kronan tillhöriga havsstränder, skär och holmar ska föras över till den moderniserade fiskelagen.

Bakgrunden till utredningens förslag

Av punkten 2 i övergångsbestämmelserna till fiskelagen framgår att den nya lagen inte inskränker de rättigheter som kan följa av bl.a. övergångsbestämmelserna till lagen (1986:263) om ändring i 1950 års lag om rätt till fiske. Genom den nämnda lagen infördes bl.a. en ny 5 a § i 1950 års lag om rätt till fiske med följande lydelse:

Vid sådana havsstränder samt i havet belägna skär och holmar som den 30 juni 1986 ägdes av staten och som då inte hörde till något hemman eller innehades på särskilda villkor gäller, i stället för vad som föreskrivs i 5 §, följande bestämmelser.

1. Varje svensk medborgare får fiska med rörligt redskap.
2. Fasta redskap får sättas ut endast efter tillstånd av den myndighet och på de villkor som regeringen bestämmer, om inte något annat är särskilt föreskrivet.

Av övergångsbestämmelserna till lagen framgår att lagen träder i kraft den 1 juli 1986, då förordningen (1950:597) om fiskerätten vid vissa kronan tillhöriga havsstränder, skär och holmar m.m. upphör att gälla. Det framgår vidare att i fråga om upplåtelser som skett enligt

förordningen eller motsvarande äldre bestämmelser gäller dock de äldre bestämmelserna till dess att rättighetsinnehavaren har upphört med sitt yrkesfiske.

Skälen till utredningens förslag

Övergångsbestämmelserna till fiskelagen som rör fiskerätt vid vissa kronan tillhöriga havsstränder, skär och holmar bedöms fortfarande kunna vara aktuella och ska föras över till den moderniserade fiskelagen.

Övergångsbestämmelser som rör rätt att sträcka fast redskap från enskilt vatten vidare ut i allmänt vatten

Förslag: Bestämmelserna i 3 § andra stycket 1950 års lag om rätt till fiske ska fortfarande gälla i fråga om rätt att sträcka fast redskap från enskilt vatten vidare ut i allmänt vatten, om rätten grundar sig på urminnes hävd, dom eller annan särskild grund.

Övergångsbestämmelsen som i dag finns i fiskelagen förs i princip oförändrad över till den moderniserade fiskelagen i den del som framgår ovan. Delar som rör avtal och skattläggning förs inte över.

Bakgrunden till utredningens förslag

Såsom vi har redogjort för i avsnitt 10.3.4 föreslår utredningen att de nuvarande bestämmelserna om rätt att sträcka ut fast redskap från enskilt vatten ut i allmänt vatten i huvudsak ska föras över till den moderniserade fiskelagen. Av avsnittet framgår också att det av övergångsbestämmelserna till fiskelagen framgår att i fråga om rätten att sträcka fast redskap från enskilt vatten vidare ut i allmänt vatten ska, utöver bestämmelsen i 12 §, bestämmelserna i 3 § andra stycket 1950 års lag om rätt till fiske gälla. Av den nämnda bestämmelsen i 1950 års lag om rätt till fiske framgår att den som stöder sin fiskerätt på avtal, urminnes hävd, dom, skattläggning eller annan särskild grund också ska ha rätt att sträcka ut fast redskap i allmänt vatten

under förutsättning att en utsträckningsrätt är förenlig med vad som gäller i fråga om omfattningen av den särskilda fiskerätten.

Skälen till utredningens förslag

Men anledning av att utredningen som utgångspunkt för över de gällande bestämmelserna om rätt att sträcka ut fast redskap från enskilt vatten ut i allmänt vatten, bör även de bestämmelser om rätt att sträcka ut fast redskap som framgår av de relevanta övergångsbestämmelserna föras över till den moderniserade fiskelagen. Men anledning av att utredningen inte föreslår att övergångsbestämmelserna som rör avtal och skattläggning ska föras över beträffande rätt till fiske, bör de enligt utredningens uppfattning inte heller föras över i denna del.

Övergångsbestämmelser som rör frifiskerätt

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska inte inskränka den frifiskerätt som kan följa av 15 § och 16 § första stycket 5 1950 års lag om rätt till fiske.

Övergångsbestämmelsen som i dag finns i fiskelagen förs i princip oförändrad över till den moderniserade fiskelagen.

Bakgrunden till utredningens förslag

Såsom utredningen har beskrivit i avsnitt 10.2.1 framgår vissa möjligheter till frifiske av övergångsbestämmelserna till fiskelagen. Av den relevanta övergångsbestämmelsen framgår att den nya lagen inte inskränker de rättigheter som kan följa av bestämmelserna i 15 § och 16 § första stycket 5 1950 års lag om rätt till fiske. Av 15 § den lagen framgick att längs kusterna kan en fiskande på en viss ort ha den frifiskerätt som följer av vad som har tillämpats oklandrat och efter gammal sed. Av 16 § första stycket 5 den lagen framgick att det samma gällde för Dättern och Brandfjorden i Vänern.

Skälen till utredningens förslag

Men anledning av att utredningen som utgångspunkt för över de gällande bestämmelserna om frifiskerätt till den moderniserade fiskelagen bör även de bestämmelser om frifiskerätt som framgår av övergångsbestämmelserna föras över enligt utredningens uppfattning.

Övergångsbestämmelser som rör fiskådra

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska inte inskränka den rätt att stänga fiskådra som kan följa av 29 § tredje stycket 1950 års lag om rätt till fiske.

Övergångsbestämmelsen som i dag finns i fiskelagen förs i princip oförändrad över till den moderniserade fiskelagen.

Bakgrunden till utredningens förslag

Av avsnitt 10.6.4 framgår att utredningen föreslår att bestämmelserna om fiskådra i huvudsak ska föras över till den moderniserade fiskelagen men att bestämmelserna ska uppdateras språkligt. I avsnittet nämns vidare att det av övergångsbestämmelserna till fiskelagen framgår att har någon rätt att stänga fiskådra enligt bestämmelserna i 1950 års lag om rätt till fiske, ska personen även fortsättningsvis ha den rättigheten.¹

Skälen till utredningens förslag

Med anledning av att bestämmelserna om fiskådra i huvudsak ska föras över till den moderniserade fiskelagen är utredningen av uppfattningen att även bestämmelserna om rätt att stänga fiskådra ska föras över.

¹ Av p. 2 i övergångsbestämmelserna framgår att den nya lagen inte inskränker de rättigheter som kan följa av bestämmelserna i 29 § tredje stycket 1950 års lag om rätt till fiske.

19.2.2 Övriga övergångsbestämmelser till fiskelagen

Det ska införas övergångsbestämmelser som rör sanktioner

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla övergångsbestämmelser om att den högsta nivå av sanktionsavgifter ska gälla för överträdelser som har begåtts efter ikraftträdandet. Möjligheten till jämkning av sanktionsavgifter ska gälla även för överträdelser som har begåtts före ikraftträdandet.

Bakgrunden till utredningens förslag

När det gäller straff och sanktioner finns det anledning att beakta såväl förbudet mot retroaktiv strafflagstiftning² som den lindrigaste lagens princip. Av 5 § lagen om införande av brottsbalken framgår att straff ska bestämmas enligt den lag som gällde när gärningen företogs om det inte när dom meddelas är en annan lag som gäller och den nya lagen leder till frihet från straff eller lindrigare straff. Bestämelsen har enligt förarbetena generell räckvidd.³ Såsom vi har nämnt tidigare kan sanktionsavgifter i detta hänseende jämföras med straff.

Genom utredningens förslag ändras straffbestämmelserna och fler gärningar än i dag kommer också, till följd av EU:s ändrade kontrollbestämmelser, att omfattas av den moderniserade fiskelagstiftningens straffbestämmelser jämfört med utformningen av den nuvarande lagstiftningen. Sanktionsavgiftsbeloppen höjs också i jämförelse med den nuvarande regleringen.

Skälen till utredningens förslag

Utredningen bedömer att det inte behöver införas särskilda övergångsbestämmelser kopplat till de ändrade straffbestämmelserna, mot bakgrund av de allmänna principerna om lagval i dessa situationer. Den föreslagna höjningen av den högsta nivån för sanktionsavgifterna bör dock endast gälla för överträdelser som skett efter ikraftträdandet, vilket ska framgå av övergångsbestämmelser till den moderniserade fiskelagen. Av dessa ska även framgå att den utökade

² Detta har vi har berört i kapitel 17.

³ Prop. 1964:10, s. 99 f.

möjligheten till befrielse från sanktionsavgifter ska tillämpas även för överträdelser som skett innan ändringen trätt i kraft, eftersom det innebär att en lindrigare lagstiftning tillämpas.

Det ska inte införas övergångsbestämmelser som rör tillstånd till fiske med ålrev med dött agn efter ål i Vänern

Förslag: Det ska inte införas någon övergångsbestämmelse med anledning av utredningens förslag om att tillstånd till fiske med ålrev med dött agn efter ål i Vänern inte ska föras över till den moderniserade fiskelagen.

Bakgrunden till utredningens förslag

Utredningen har i avsnitt 10.4.6 föreslagit att kravet på tillstånd för fiske med ålrev med dött agn efter ål i Vänern inte ska föras över till den moderniserade fiskelagen.

Utredningen har varit i kontakt med länsstyrelserna, Havs- och vattenmyndigheten och Regeringskansliet, i fråga om det förekommer några giltiga sådana tillstånd. Utredningen har även lyft frågan inom expertgruppen i stort. Ingen som utredningen har varit i kontrakt med har någon kännedom om att sådana tillstånd skulle finnas i dag.

Skälen till utredningens förslag

Mot bakgrund av att det inte har framkommit uppgifter om att någon innehar tillstånd till fiske med ålrev med dött agn efter ål i Vänern bedömer utredningen att det inte behövs övergångsbestämmelser kopplat till utredningens förslag i denna del.

Det ska införas övergångsbestämmelser om fiskevakter

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla övergångsbestämmelser om att ett förordnande som fisketillsynsman som har beslutats enligt den nuvarande fiskelagen fortsatt ska gälla som ett sådant förordnande efter det att den moderniserade fiskelagen

har trätt i kraft och som längst till och med den sista giltighetsdag som anges i beslutet om fisketillsynsförordnande. Av bestämmelserna ska även framgå att ett förordnande som fisketillsynsman inte ska kunna förlängas efter det att den moderniserade fiskelagen har trätt i kraft.

Bakgrunden till utredningens beslut

Utredningen har i avsnitt 16.3.10 föreslagit att den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om att den myndighet som regeringen bestämmer ska få förordna fiskevakter att genomföra kontroll i fråga om fritidsfiske i sötvattensområden. I samma avsnitt föreslås att länsstyrelsen ska få förordna fiskevakter.

Utredningens förslag till moderniserad fiskelagstiftning föreslås ersätta bl.a. nuvarande fiskelag och fiskeförordning. Utredningens förslag innebär att den nuvarande fiskelagstiftningens bestämmelser om fisketillsynsmän ska ersättas av bestämmelser om fiskevakter. En fiskevakt föreslås kunna ha ett delvis annat uppdrag än dagens fisketillsynsmän. Ett förordnande som fisketillsynsman är i dag tidsbegränsat till att gälla i högst sex år.

Skälen till utredningens beslut

Ett förordnande som fisketillsynsman som har beslutats enligt den nuvarande fiskelagen bör fortsatt gälla som ett sådant förordnande efter det att den moderniserade fiskelagen har trätt i kraft och som längst fram till och med den sista giltighetsdag som anges i beslutet om fisketillsynsförordnande. Det bör inte gå att förlänga ett förordnande som fisketillsynsman efter det att den moderniserade fiskelagen har trätt i kraft. För den vars fisketillsynsförordnande därefter upphör att gälla och som önskar genomföra kontroll såsom fiskevakt bör krävas ett förordnande som fiskevakt.

Det ska införas en övergångsbestämmelse om överklaganden

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om att beslut som har meddelats med stöd av den nuvarande fiskelagen före ikraftträdandet av den moderniserade fiskelagen ska överklagas enligt bestämmelserna i den nuvarande lagen.

Bakgrunden till utredningens förslag

Av nuvarande 60 § fiskelagen framgår att länsstyrelsens beslut enligt samma lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen får överklagas till Statens jordbruksverk, om beslutet rör vattenbruk, eller Havs- och vattenmyndigheten i övriga frågor. Utredningen har i avsnitt 18.3 föreslagit att den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om att myndigheters beslut i enskilda fall enligt lagen, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller EU-bestämmelser som lagen kompletterar, får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Förslaget innebär att länsstyrelsens beslut inte längre ska överklagas till Havs- och vattenmyndigheten eller Jordbruksverket utan till allmän förvaltningsdomstol.

Skälen till utredningens förslag

Beslut som har fattats med stöd av nuvarande bestämmelser i fiskelagen bör överklagas enligt bestämmelserna i den lagen.

Det ska införas en övergångsbestämmelse om förelägganden, förbud och andra beslut som har meddelats med stöd av den nuvarande fiskelagen, GFP-lagen eller lagen om överlåtbara fiskerättigheter

Förslag: Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en övergångsbestämmelse om att förelägganden, förbud och andra beslut som har meddelats med stöd av den nuvarande fiskelagen, GFP-lagen eller lagen om överlåtbara fiskerättigheter fortfarande ska gälla.

Bakgrunden till utredningens förslag

Den nuvarande fiskelagen respektive GFP-lagen innehåller bestämmelser om förelägganden, förbud och andra beslut. Därtill innehåller lagen om överlåtbara fiskerättigheter bestämmelser om beslut.

Skälen till utredningens förslag

Det bör framgå av övergångsbestämmelserna till den moderniserade fiskelagen att beslut som har meddelats med stöd av bestämmelser i den nuvarande fiskelagen, GFP-lagen eller lagen om överlåtbara fiskerättigheter alltjämt ska gälla.

19.2.3 Det behövs inga ytterligare övergångsbestämmelser med anledning av utredningens förslag

Bedömning: Utredningen bedömer att övriga förslag till materiella ändringar i förhållande till nuvarande reglering inte medför behov av övergångsbestämmelser.

Skälen till utredningens bedömning

Utredningen bedömer att övriga förslag till materiella ändringar i förhållande till nuvarande reglering inte medför behov av övergångsbestämmelser.

20 Konsekvenser av utredningens förslag

20.1 Inledning

20.1.1 Vad som ska ingå i utredningens konsekvensanalys

I utredningens uppdrag ingår att analysera konsekvenserna av lämnade förslag i enlighet med 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Eftersom utredningen lämnar författningsförslag ska konsekvensanalysen också göras i enlighet med 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (se numera upphävda 15 a § kommittéförordningen). Den 6 maj 2024 trädde vissa ändringar i kommittéförordningen i kraft och förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning har upphävts och ersatts med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Enligt övergångsbestämmelser till förordningarna ska emellertid äldre bestämmelser tillämpas för utredningar som tillsattes före ikraftträdandet.

Enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474), i den för utredningen gällande lydelsen, ska en utredning redovisa vilka konsekvenser utredningens förslag får för kostnader eller intäkter för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner ska utredningen föreslå en finansiering. Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska konsekvenserna i det avseendet beskrivas. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jäm-

ställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

Vidare ska konsekvenserna beskrivas i enlighet med 6 och 7 §§ i den numera upphävda förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Där anges bl.a. att det ska framgå av konsekvensutredningen vilka alternativa lösningar som finns samt vad konsekvenserna blir om inga åtgärder vidtas. Där anges vidare att det ska framgå vem/vilka som berörs av regleringen och om regleringen överensstämmer med EU-rätten.

20.1.2 Upplägget i utredningens konsekvensanalys

I kapitlet beskriver vi konsekvenser av utredningens förslag. Vi kommer inledningsvis att beskriva de huvudsakliga identifierade problemen, utredningens huvudsakliga förslag på lösningar och konsekvenserna av ett nollalternativ. Vi kommer sedan att beskriva vilka vi ser som berörda verksamheter och aktörer. Vi kommer därefter att gå in på bedömningar av vilka konsekvenser utredningens förslag får på berörda verksamheter och aktörer samt miljö och hållbar utveckling. Vi kommer efter det att gå in på utredningens förslag till finansiering, alternativa förslag som utredningen har övervägt och förslagens förenlighet med EU-rätten. Vi kommer också att gå in på konsekvenser vad gäller innovation, brottsligheten, sysselsättningen och regionala effekter samt jämställdhet och integration. Avslutningsvis kommer vi att beröra det kommunala självstyret, informationsinsatser och övriga konsekvenser.

En central del av utredningens uppdrag är att analysera vilka kompletterande bestämmelser som behövs i fiskelagstiftningen och i annan lagstiftning med anledning av de nya EU-bestämmelserna om fiskerikontroll, och att lämna författningsförslag. EU-förordningarna innehåller direkt tillämpliga bestämmelser som riktar sig till enskilda och direkt tillämpliga bestämmelser som riktar sig till myndigheter. Konsekvenserna av dessa bestämmelser får förutsättas ha analyserats i samband med att förordningarna förhandlades fram och innehåller inga handlingsalternativ. De ingår därmed inte bland de förslag som vi redovisar konsekvenserna av. Däremot redovisar vi konsekvenserna av våra förslag när dessa genomför bestämmelser i EU-förordningarna som är av direktivliknande karaktär, dvs. bestämmelser som inte är

direkt tillämpliga utan ställer krav på att medlemsstaterna ska göra eller åstadkomma något. Vi redovisar också konsekvenserna av de av våra förslag som går utöver vad EU-förordningarna kräver.

20.2 Problemen och utredningens förslag på lösningar

20.2.1 Översiktlig problembeskrivning

Behovet av en översyn av regelverket på fiskeområdet

Den nuvarande fiskelagstiftningens struktur

Såsom framkommer i betänkandet är den svenska fiskelagstiftningen i dag uppdelad i flera olika lagar och förordningar. Den centrala lagen är fiskelagen som reglerar rätten till fiske och fiskets bedrivande inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon. I de fall som anges särskilt gäller lagen även vid svenskt havsfiske utanför den ekonomiska zonen. Därtill finns bestämmelser i GFP-lagen, lagen överlåtbara fiskerättigheter och lagen om fiskevårdsområden. Bestämmelser på förordningsnivå finns framför allt i fiskeförordningen. Regeringen har i stor utsträckning bemyndigat Havs- och vattenmyndigheten att meddela föreskrifter om att förbjuda eller begränsa fiske i vissa avseenden samt i frågor om vilken hänsyn som vid fiske ska tas till naturvårdens intressen.

Såväl fiskelagen, GFP-lagen som fiskeförordningen tillkom i början av 1990-talet. Samtliga av dessa författningar har ändrats vid flera tillfällen sedan dess, men strukturen har inte setts över. Såsom konstateras i utredningens direktiv har detta lett till ett komplicerat och svåröverskådligt regelverk. Därtill kan gränsen mellan fiskelagens och GFP-lagens tillämpningsområden anses vara otydlig. Båda lagarna kan i vissa fall vara tillämpliga på en och samma aktivitet vilket är problematiskt eftersom såväl fiskelagen som GFP-lagen innehåller bestämmelser om tillsyn, kontroll, straff och sanktionsavgifter – som i vissa avseenden dessutom skiljer sig åt. Det innebär bl.a. att det i vissa fall är svårt att avgöra vilken lag som Havs- och vattenmyndighetens föreskriftsrätt i fiskeförordningen grundar sig på.

*Vissa andra problem i den nuvarande lagstiftningen
som utredningen har uppmärksammat*

Under utredningens arbete har det även blivit tydligt att den nuvarande fiskelagstiftningen även innehåller andra problem än de som framgår av utredningens direktiv. Lagarna inom fiskets område innehåller få bestämmelser som tydliggör lagstiftningens syfte¹ och i vissa fall är kopplingen till bestämmelser i EU:s förordningar inom området otydlig. Utredningen har också uppmärksammat mer specifika problem i den nuvarande lagstiftningen. Ett av dessa problem är att fiskelagens bestämmelser enligt ordalydelsen gäller för fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur² medan EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken innehåller bestämmelser som rör *marina biologiska resurser*, vilket bedöms omfatta även andra organismer än de som räknas upp i den nationella lagstiftningen.³ Utredningen har även noterat att vissa frågor i den nationella rätten också regleras i EU:s förordningar, och att det därför förekommer en otillåten dubbelreglering av vissa frågor i den nationella rätten i den nuvarande lagstiftningen.

Fiskelagstiftningen innehåller också bestämmelser som i sig medför tolkningssvårigheter,⁴ bl.a. avseende vem som har rätt att fiska.⁵ Här kan utredningen notera att vissa av dessa bestämmelser har sina rötter i lagstiftning som tillkom för flera hundra år sedan och som var anpassade till de då gällande förutsättningarna i samhället. Vissa bestämmelser som innehåller bemyndiganden är också otydliga och i flera fall mycket brett formulerade.⁶ Avsaknaden av kapitelindelning och tydliga rubriker gör även att fiskelagen är svår att överblicka. Utredningen beskriver dessa förhållanden på ett övergripande plan i kapitel 9 men frågorna om otydligheter och behovet av ökad struktur beaktas genomgående i betänkandet.

Slutligen ska nämnas att utredningen har uppmärksammat att vissa bestämmelser i fiskeförordningen inte har stöd i nuvarande bemyndiganden i fiskelagen eller GFP-lagen.⁷

¹ Se vidare i avsnitt 9.3.

² 4 § fiskelagen.

³ Se vidare i bl.a. avsnitt 9.6.

⁴ Som exempel kan nämnas att vi berör problematik i regleringen avseende vilket fiske som är tillåtet i avsnitt 10.4.6.

⁵ Detta behandlar vi i kapitel 10, bl.a. finns inga bestämmelser om juridiska personers möjligheter att fiska med stöd av frifiskerätt.

⁶ Vi har berört detta i avsnitt 8.3.2.

⁷ Detta behandlas bl.a. i kapitel 10 och 14.

Frågor om fördelning av den tillgängliga resursen

I enlighet med vad som framgår av utredningens direktiv kan Havs- och vattenmyndigheten vid fördelning av fiskeresursen endast ta hänsyn till sociala och ekonomiska perspektiv när det gäller yrkesfiskare. För annat fiske, så som fritidsfiske eller fisketurismverksamhet, saknas möjlighet att ta sådana hänsyn. Avsaknaden av sådana möjligheter kan medföra att tillämpningen av flera av principerna för genomförande av ekosystemansatsen i fiskförvaltningen försvåras.

Bestämmelserna om beslag

Av utredningens direktiv framgår även att det i dag krävs att en person påträffas på bar gärning när han eller hon begår brott enligt fiskelagen för att beslag ska få göras av fisk, redskap, fiskefartyg eller andra föremål. Berörd myndighetstjänsteman eller annan med befogenhet att ta föremål i beslag behöver därmed vara på plats när det otillåtna redskapet sätts ut eller vittjas. Otillåtna redskap som används för fiske under en tid då fiske är förbjudet eller redskap som är utformade på ett otillåtet sätt kan påverka fiskbestånden och det är därför mycket angeläget att sådant otillåtet fiske direkt kan stävjas.

Straffbestämmelserna

Såsom konstateras i utredningens direktiv finns det straffbestämmelser i såväl fiskelagen som GFP-lagen. De gällande straffbestämmelserna innebär bl.a. att det ställs olika krav för straffsanktionering beroende på om brottet innebär en överträdelse av nationella bestämmelser eller EU-bestämmelser. För den som bryter mot nationella bestämmelser kan straff dömas ut redan om personen varit oaktsam, medan det vid brott mot EU-bestämmelser krävs grov oaktsamhet. Bestämmelserna i den nationella lagstiftningen innehåller också vissa otydligheter. Utredningen beskriver dessa förhållanden ytterligare i kapitel 17.

Översyn av bestämmelserna om fiskerikontroll

Behovet att anpassa nationell rätt till de ändrade och nya EU- bestämmelserna om fiskerikontroll

I utredningens direktiv anges i huvudsak att de ändrade EU-bestämmelserna om fiskerikontroll behöver analyseras och att det behöver göras en bedömning av vilka kompletterande bestämmelser som krävs för att anpassa det nationella regelverket till de nya EU-bestämmelserna. Syftet ska enligt direktiven vara att säkerställa att Sverige har en ändamålsenlig kompletterande reglering till EU-reglerna om fiskerikontroll när de nya reglerna ska börja tillämpas. Utredaren ska därför analysera vilka kompletterande bestämmelser som behövs i fiskelagstiftningen och i annan lagstiftning med anledning av de nya unionsbestämmelserna om fiskerikontroll, och lämna författningsförslag.

Även i arbetet med att analysera de ändrade och nya EU-bestämmelserna har utredningen upptäckt en rad svårigheter. Här kan nämnas att utredningen i viss utsträckning har behövt hantera förhållanden som att det i dag saknas vissa nödvändiga kompletterande nationella bestämmelser till sådana EU-bestämmelser som har gällt sedan tidigare, och dubbelreglering i förhållande till EU-bestämmelserna. Såsom utredningen tidigare har nämnt innebär även det faktum att samtliga genomförandeakter eller delegerade akter ännu inte är på plats en osäkerhet om hur den samlade EU-regleringen slutligen kommer att se ut.

Behovet att förtydliga fördelningen av ansvaret för fiskerikontrollen

I utredningens direktiv anges i huvudsak att Havs- och vattenmyndigheten och Kustbevakningen i sina redovisningar av uppdraget att utreda och föreslå hur den svenska fiskerikontrollen kan förbättras och effektiviseras från år 2020, pekar på att deras och andra myndigheters uppdrag i vissa delar behöver förtydligas. Av Havs- och vattenmyndighetens rapport framgår enligt direktiven att förtydliganden behövs när det gäller myndigheternas uppdrag, mandat och ansvarsförhållanden för övervakning av yrkesfisket, Havs- och vattenmyndighetens mandat och ansvar för fisketillsynen, Havs- och vattenmyndighetens övergripande ansvar för kontrollen av fritidsfisket i allmänt

och enskilt vatten i havet och de fem stora sjöarna samt myndigheternas uppdrag när det gäller tillsyn, övervakning, inspektion och kontroll. I direktiven anges vidare att Havs- och vattenmyndigheten föreslår att myndigheten ges större möjlighet att följa upp den samlade svenska fiskerikontrollen och ges ett tydligare ansvar för tillsynsvägledningen på fiskets område för såväl yrkesfisket som fritidsfisket. För att en effektiv fiskekontroll ska kunna bedrivas måste det enligt direktiven vara tydligt vilken myndighet som ska utföra vilken uppgift. I direktiven anges vidare att Havs- och vattenmyndighetens och Kustbevakningens analys visar att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna behöver förtydligas på en rad områden. Utredningen har därför haft i uppdrag att med utgångspunkt i myndigheternas rapporter se över vilka ändringar som behöver göras i nuvarande regelverk för att ansvarsfördelningen ska bli tydligare. Utredningen har även haft i uppdrag att föreslå eventuella ändringar när det gäller mandat och ansvarsfördelning mellan de myndigheter som berörs av fiskerikontrollen, med utgångspunkt i myndigheternas uppdragsredovisningar, och lämna författningsförslag.

I arbetet med uppdraget att lämna förslag för att förtydliga fördelningen av ansvaret för fiskerikontrollen har utredningen särskilt uppmärksammat vissa problem. Här kan bl.a. nämnas att länsstyrelserna i dag bedriver fisketillsyn, utan att ha något i lagstiftningen utpekat ansvar att göra det. Det kan även nämnas att det i dag saknas ett i lagstiftningen utpekat ansvar för tillsynsvägledning till de myndigheter som bedriver tillsyn. Viss kontroll som i dag faller inom ramen för Havs- och vattenmyndighetens ansvar ligger därutöver inte inom myndighetens kompetensområde.

Behovet av kontroll av fritidsfisket

Av utredningens direktiv framgår att datainsamling och kontroll av andra än yrkesfiskare behöver genomföras. I direktiven hänvisas till Havs- och vattenmyndighetens rapport från år 2018 – Förslag om utformning av rapporteringsskyldighet och fördelning av den tillgängliga fiskeresursen för andra fiskare än yrkesfiskare – i vilken myndigheten har föreslagit ett antal åtgärder som syftar till en ökad kontroll av andra kategorier av fiskare än yrkesfiskare. Utredningen har be-

skrivit förslagen i rapporten till den del de avser kontroll av fritidsfiske i avsnitt 12.4.

I direktiven konstateras att en utökad kontroll av fritidsfisket behövs för att hantera den utveckling som fisket har genomgått och möjliggöra en adaptiv förvaltning som inkluderar andra än yrkesfiskare. Vidare anges i huvudsak att Havs- och vattenmyndighetens förslag i rapporten behöver analyseras i ljuset av de då kommande nya unionsbestämmelserna om fiskerikontroll. Utredningen har mot bl.a. den bakgrunden haft i uppdrag att analysera om Havs- och vattenmyndighetens förslag på åtgärder för andra än yrkesfiskare är förenliga med de nya unionsbestämmelserna om fiskerikontroll, bedöma under vilka förutsättningar som krav på anmälan, rapportering och märkning ska gälla samt avgift och sanktionsavgifter kunna tas ut, för det fall att åtgärderna bedöms vara förenliga med de nya reglerna. Utredningen har även haft i uppdrag att analysera hur en rapporteringsskyldighet förhåller sig till bestämmelser om dataskydd och den enskildes behov av skydd, för det fall en sådan reglering föreslås, och lämna författningsförslag.

20.2.2 Utredningens förslag på lösningar

I syfte att lösa de problem som beskrivits ovan har utredningen lämnat en rad olika förslag. Utredningen har vidare bedömt att vissa möjliga lösningar skulle behöva analyseras närmare. De huvudsakliga förslagen på lösningar av de ovan redovisade problemen beskrivs i korthet i det följande. Vi inleder med att redogöra för förslagen som rör den allmänna översynen och kommer sedan att beröra den del av uppdraget som rör översyn av bestämmelserna om fiskerikontroll. I beskrivningen av förslagen rörande fiskerikontroll redogörs även för förslag som rör beslag och sanktionsbestämmelser (för närmare information om respektive förslag hänvisas till de aktuella avsnitten).

Förslag som rör den allmänna översynen av regelverket på fiskeområdet

Utredningen lämnar följande förslag som rör den allmänna översynen av regelverket på fiskeområdet:

- den moderniserade fiskelagen ska omfatta bestämmelser som i dag finns i fiskelagen, GFP-lagen och lagen om överlåtbara fiskerättigheter (se avsnitt 8.3.2),
- den moderniserade fiskelagstiftningen ska ha en tydlig struktur och delas in i kapitel och innehållet ska tydliggöras i inledande bestämmelser (se avsnitt 8.3.2, 9.3 och 9.11),
- den moderniserade fiskelagstiftningen ska i den mån det är möjligt innehålla preciserade bemyndiganden (se avsnitt 8.3.2),
- den moderniserade fiskelagen ska innehålla en syftesbestämmelse (se avsnitt 9.3),
- den moderniserade fiskelagens koppling till EU:s bestämmelser ska tydliggöras genom tillkännagivande (se avsnitt 8.4.3),
- den moderniserade fiskelagen ska innehålla en paragraf som tydliggör vilka organismer som omfattas av bestämmelserna om fiske (se avsnitt 9.6), och
- bestämmelserna om vem som får fiska ska tydliggöras och i den moderniserade fiskelagstiftningen ska begreppen fiskerätt och frifiskerätt användas (se avsnitt 10.2.2).

Förslag som rör grunderna för fördelningen av resursen

I fråga om de problem som utredning har beskrivit i avsnittet om fördelning av den tillgängliga resursen har utredningen föreslagit följande (se avsnitt 10.4.6 för närmare information om samtliga förslag nedan):

- att den som fiskar med stöd av frifiskerätt och som inte innehar personlig fiskelicens eller som inte fiskar med stöd av fiskelicens, endast får fiska med handredskap, och

- att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om att de personer som nämns i punkten ovan tillåts fiska med andra rörliga redskap om beståndssituationen tillåter det.

Här kan tilläggas att sådana föreskrifter dock inte får innebära en mer omfattande möjlighet till fiske i enskilt vatten än vad som följer av bilagorna till lagen, och att föreskrifterna inte heller generellt får innebära en mer omfattande redskapsanvändning än vad som är tillåtet för detta fiske i dag. Beträffande hummerfisket görs dock den ändringen att det totala antalet burar (hummertinor) som kan tillåtas ska räknas in i det totala antalet mängdfångande redskap som kan tillåtas (totalt sex redskap). Beträffande fiske med långrev görs ändringen att fiske med totalt 100 krokar får tillåtas. Det ska dock även fortsättningsvis vara möjligt att göra undantag från bestämmelserna om redskapsbegränsning (se vidare i avsnitt 10.4.6).

Förslag som avser en översyn av bestämmelserna om fiskerikontroll

En fiskelagstiftning som är anpassad till EU-bestämmelserna om fiskerikontroll

Utredningen lämnar bl.a. följande förslag som rör den generella översynen av regelverket på fiskeområdet i förhållande till de ändrade EU-bestämmelserna om fiskerikontroll:

- att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter som kompletterar bestämmelserna om fisketillstånd i artikel 7 och 7a i den ändrade kontrollförordningen (se avsnitt 11.7),
- att det i den moderniserade fiskelagen ska finnas bestämmelser om registrering av den bedriver fiske utan fartyg enligt definitionen i lagen (se avsnitt 11.8),
- att det i den moderniserade fiskelagen ska finnas bestämmelser om krav på elektronisk fjärrövervakning inklusive kameraövervakning på vissa fartyg som utgör en hög risk för bristande fullgörande av landningsskyldigheten (se avsnitt 11.11),

- att nuvarande bestämmelser i fiskelagen om vägning av fiskeri-produkter anpassas till de ändrade EU-bestämmelserna (se avsnitt 15.2.1),
- att nuvarande bestämmelser i fiskelagen om spårbarhet av fiskeri- och vattenbruksprodukter anpassas till de ändrade EU-bestämmelserna (se avsnitt 15.2.2), och
- att det i den moderniserade fiskelagen ska finnas bestämmelser om undantag från den tillåtna toleransmarginalen enligt artikel 14.4 a) i den ändrade kontrollförordningen (se avsnitt 15.4).

Bestämmelser om kontroll av fritidsfiske

Utredningen lämnar bl.a. följande förslag som rör kontroll av fritidsfiske:

- att den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om att det framgår av artikel 55.5 i den ändrade kontrollförordningen att det är förbjudet att saluföra och sälja fångster från fritidsfiske i havet (se avsnitt 12.3), och
- att den moderniserade fiskelagen ska innehålla bestämmelser om registrering av fritidsfiskare och rapportering av fångster från fritidsfiske (se avsnitt 12.4).

Bestämmelser för att förtydligande av ansvaret för fiskerikontrollen

Utredningen lämnar bl.a. följande förslag för att förtydliga ansvaret för fiskerikontrollen:

- att bestämmelser om kontroll och övervakning samlas i fiskelagstiftningen (se avsnitt 16.3),
- att länsstyrelsen ges ett i lagstiftningen utpekat ansvar för kontroll (se avsnitt 16.3.7),
- att Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket ska ansvara för kontrollvägledning inom sina respektive ansvarsområden (se avsnitt 16.3.2, som innehåller en definition av kontrollvägledning, samt avsnitt 16.3.4 och 16.3.5),

- att Transportstyrelsen ges ett ansvar för kontroll av motorstyrka och tonnage (se avsnitt 16.3.8), och
- att det införs bestämmelser om fiskevakter, jfr nuvarande fisketillsynsmän (se avsnitt 16.3.10).

Bestämmelser om beslag

Utredningen föreslår att den moderniserade fiskelagen ska innehålla bestämmelser om att det ska vara möjligt att beslagta föremål även i andra situationer än då en person påträffas medan han eller hon begår brott (se avsnitt 16.4.2).

Sanktionsbestämmelser och andra bestämmelser som rör överträdelser i den moderniserade fiskelagstiftningen

Den moderniserade fiskelagens sanktionsbestämmelser ska utgå från en gemensam systematik. Som utgångspunkt ska endast överträdelser med starkare koppling till lagstiftningens skyddsintresse vara straffbelagda (se avsnitt 17.9.2). Därutöver ska en rad ändringar göras i sanktionsbestämmelserna, varav följande är värda att särskilt nämna:

- ändringar ska göras i fråga om indelningen av brott i olika svårighetsgrad (se bl.a. avsnitt 17.13.5),
- straffbestämmelser ska i högre utsträckning än i dag innehålla fullständiga brottsbeskrivningar (se avsnitt 17.3.1),
- försök och förberedelse ska i högre utsträckning än i dag vara straffbelagda (se avsnitt 17.3.5),
- skrivningarna om vilka kriterier som ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt ska breddas (se avsnitt 17.13.6),
- normerade böter ska inte längre användas utan ersättas av dagsböter (se avsnitt 17.13.1),
- sanktionsavgifterna ska när det är fråga om allvarliga överträdelser av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken beräknas på så sätt att avgifterna motsvarar värdet av fiskeriprodukterna och uppgå till ett visst lägsta belopp och ska även i viss mån höjas gentemot den i dag gällande nivån (se bl.a. avsnitt 17.10.10),

- möjligheterna att sätta ned sanktionsavgifter ska utökas (se avsnitt 17.10.3),
- bestämmelser som hindrar dubbelprövning ska införas (se avsnitt 17.11.2),
- bestämmelserna om pricksystemet ska uppdateras mot bakgrund av EU:s ändrade kontrollbestämmelser (se avsnitt 17.16), och
- det ska tydliggöras vem som särskild avgift ska kunna tas ut från (se avsnitt 17.17.4).

Utredningen har inte föreslagit några större förändringar avseende vilka överträdelse som ska omfattas av lagens straffbestämmelser respektive sanktionsavgiftsbestämmelser utifrån hur regleringen ser ut i dag. Utredningen har vidare, i fråga om sanktionsavgiftssystemet, endast föreslagit ändringar som bedömts som nödvändiga, särskilt mot bakgrund av EU:s ändrade kontrollbestämmelser. Utredningen har vidare föreslagit att Havs- och vattenmyndigheten ska ges i uppdrag att se över om bl.a. ytterligare överträdelse kan omfattas av sanktionsavgiftssystemet. Myndigheten ska vid översynen också lämna förslag som säkerställer att sanktionssystemet är sammanhängande och balanserat. Myndigheten ska därutöver lämna förslag på författningsändringar för ett förbättrat genomförande av artikel 38–40 i IUU-förordningen (se avsnitt 17.10.11).

20.2.3 Nollalternativ – Inga ändringar görs

Ett nollalternativ innebär att det nuvarande nationella regelverket på fiskeområdet bibehålls utan ändringar. Nollalternativet innebär också att det av utredningen föreslagna regeringsuppdraget till Havs- och vattenmyndigheten som rör sanktioner inte utförs och således inte heller kan leda till författningsändringar. Konsekvenserna av ett nollalternativ bedöms i korthet vara följande:

- Den svenska fiskelagstiftningen kommer fortsatt att upplevas som svårtillgänglig för såväl tillämpande myndigheter som enskilda.
- Lagstiftningen kommer även fortsatt att föranleda tillämpningsproblem som beror på fiskelagens svåröverskådliga struktur, att bestämmelserna i fiskerilagstiftningen är fördelade på flera lagar, föråldrade bestämmelser samt otydliga och i vissa fall otillräckliga bemyndiganden.
- Det kommer fortfarande finnas problem kopplat till beslag av föremål.
- Tillämpningen av straffbestämmelserna kommer fortsatt att se olika ut beroende på om det handlar om överträdelse av bestämmelser i EU:s förordningar eller av svensk lagstiftning. Straffbestämmelserna kommer också fortsatt att vara svårtillgängliga pga. bristen på fullständiga brottsbeskrivningar.
- Sverige kommer inte att ha de kompletterande bestämmelser som behövs för tillämpningen av de ändrade EU-bestämmelserna om fiskerikontroll.
- Det kommer fortsatt att finnas otydligheter när det gäller ansvaret för fiskerikontrollen.
- Det kommer att finnas fortsatta brister vad gäller insamling av data om fritidsfisket.

20.3 Berörda verksamheter och aktörer

Frågor om fiske samt fiskeri- och vattenbruksprodukter berör samhället på flera olika sätt och olika mycket. Utredningen kommer i huvudsak att fokusera på följande grupper:

- Enskilda
 - Konsumenter
 - Fritidsfiskare
 - Medlemsorganisationer
 - Övriga

- Företag
 - Fysiska och juridiska personer som bedriver yrkesmässigt fiske
 - Företag som hanterar fiskeri- eller vattenbruksprodukter
 - Fisketurismföretag
 - Producentorganisationer
 - Övriga företag
- Myndigheter
 - Kontrollmyndigheter
 - Brottsbekämpande myndigheter
 - Domstolar
 - Övriga myndigheter

20.3.1 Enskilda

Enskilda berörs av frågor om fiske såsom utövare av fritidsfiske. Med fritidsfiske avser utredningen även så kallat husbehovsfiske. Enskilda berörs även såsom konsumenter av fiskeri- och vattenbruksprodukter. Även medlemsorganisationer på friluftslivsområdet berörs.

När det gäller denna kategori har utredningen bedömt att förslagen i synnerhet berör de som utövar fritidsfiske och organisationer med direkt koppling till fritidsfisket. Vi har därför valt att särskilt lyfta fram fritidsfisket och nämna något om medlemsorganisationer i detta sammanhang.

Fritidsfiske

Enligt uppgifter ägnade sig ca 1,2 miljoner personer åt fritidsfiske minst en gång i svenska vatten under år 2024.⁸ Dagens fritidsfiske är närmare beskrivet i avsnitt 3.7. Av denna beskrivning framgår bl.a. att mer än hälften av fångsterna i svenskt fritidsfiske numera

⁸ Det gäller personer som är folkbokförda i Sverige, i åldern 16–80 år, se Havs- och vattenmyndighetens webbplats: <https://www.havochvatten.se/data-kartor-och-rapporter/data-och-statistik/officiell-statistik/officiell-statistik---fiske/fangststatistik-for-fritidsfisket.html>.

återutsätts och att fritidsfisket förändras från ett mer konsumtionsorienterat fiske till ett mer rekreationsbaserat sportfiske med handredskap. Av beskrivningen framgår vidare att fritidsfisket ser olika ut i olika geografiska områden i Sverige.

Medlemsorganisationer med koppling till fritidsfiske

Det finns flera medlemsorganisationer med koppling till fritidsfisket, bl.a. Sportfiskarna.

Sveriges Sportfiske- och Fiskevårdsförbund (Sportfiskarna)

Sportfiskarna är en ideell och politiskt obunden organisation som företräder det svenska sportfisket och fiskevården. Sportfiskarna organiserar drygt 73 000 medlemmar.⁹ Merparten av den operativa verksamheten sker i Sportfiskarnas distrikt och föreningar men verksamhet bedrivs även i förbundets regi. Verksamheten kan översiktligt indelas i praktisk fiske- och vattenvård, sportfiskefrämjande verksamhet samt intressepolitisk bevakning och politisk påverkan. Fiske- och vattenvård samt förvaltning och upplåtelser av fiske utgör den mest omfattande delen av Sportfiskarnas verksamhet.

20.3.2 Företag

Företag med koppling till yrkesfisket, företag som bedriver fisketurismverksamhet och företag som i övrigt bedriver verksamhet kopplat till hantering av fiskeri- eller vattenbruksprodukter berörs i olika utsträckning av utredningens förslag. De förslag som handlar om fiske rör bl.a. befälhavare, licensinnehavare, de som bedriver yrkesfiske utan licens och anställda i företag som bedriver yrkesfiske eller fisketurismverksamhet. De förslag som rör hantering av fiskeri- och vattenbruksprodukter berör bl.a. vägningsaktörer och spårbarhetsaktörer. Utredningen har bedömt att förslagen har störst påverkan på de företag som bedriver fiskeverksamhet och har därför

⁹ Uppgiften är aktuell för år 2023. Cirka hälften av medlemmarna är individuellt anslutna via något av de 26 distrikten och resterande är medlemmar via någon av de ca 400 lokala föreningar som är anslutna till förbundet.

valt att gå in närmare på dessa företag och till dessa kopplade medlemsorganisationer.

Företag med koppling till fiskeverksamhet

Såsom vi har redogjort för i tidigare avsnitt kan juridiska personer vara innehavare av fiskelicens. Av uppgifter från Havs- och vattenmyndigheten framgår att det i juli 2025 innehades totalt 104 fiskelicenser av juridiska personer.¹⁰

Enligt uppgifter från Statistiska centralbyrån¹¹ fanns det vid årsskiftet 2024/2025 totalt 1 345 företag som var klassificerade inom fiske- och vattenbruksbranschen¹², varav 832 företag hade koppling till fiskeverksamhet. Av uppgifter framgår vidare följande i fråga om dessa företag:

- 809 företag hade 0–9 anställda,
- 23 företag hade fler än 10 anställda.

Knappt 97 procent av företagen som ägnar sig åt fiske är därmed att anse som mikroföretag, vilket är högre än genomsnittet för alla branscher. De flesta bedriver verksamhet i enskild firma men andra företagsformer, såsom aktiebolag förekommer enligt Statistiska centralbyråns statistik. Flest företag återfinns i Västra Götalands län.

När det gäller företagens nettoomsättning framgår följande av den officiella statistiken för år 2023:

- Under kvartil: 1 029 tkr,
- Median: 2 013 tkr, och
- Övre kvartil: 4 071 tkr.

Under avsnitt 20.16 nedan redogör vi för sysselsättningen inom fiskebranschen.

¹⁰ För ytterligare statistik avseende licenser, se avsnitt 20.16 nedan.

¹¹ Statistiken presenteras på Tillväxtverkets webbplats:

https://tillvaxtverket.se/tillvaxtverket/statistikochanalys/statistikomforetag/foretagande/basfaktaomforetag.1719.html?chartCollection=2#svid12_79d813901971fd8788646662.

¹² Statistiska centralbyråns SNI-kod 03.

Företag med koppling till fisketurism

Utredningen har eftersökt information om de företag som har koppling till fisketurismverksamhet och har varit i kontakt med både Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket i frågan. Utredningen har haft svårt att hitta uppdaterade uppgifter om företag som ägnar sig åt fisketurismverksamhet. Av en undersökning gjord av Statistiska centralbyrån år 2007 framgår att det totalt var 1 300 företag och föreningar som rapporterade någon form av fritidsfiskebaserad verksamhet under år 2006. Uppföljningsstudier har dock visat att urvalet troligen var för snävt i undersökningen, vilket innebär att antalet företag underskattats. Av de som uppgav att de hade en fritidsfiskebaserad verksamhet var 14 procent kvinnor. 6 000 personer arbetade heltid, deltid eller var säsonganställda inom dessa företag och föreningar. De vanligaste verksamheterna var uthyrning av fiskevatten samt mat och logi. Få företagare bedriver endast en typ av fritidsfiskebaserad verksamhet och de har i många fall ytterligare en sysselsättning vid sidan om den fritidsfiskebaserade verksamheten. Vanliga sidoverksamheter är annan turism, skogs- och lantbruk, annan stug- och hotellverksamhet samt jakt- och naturguideverksamhet. Den totala omsättningen för de 1 310 företagen var 2,1 miljarder kronor år 2006, varav 490 miljoner kronor beräknades komma från den fritidsfiskebaserade verksamheten. Den största delen av den svenska fisketurismen sker i fjällregionen, i rinnande vatten och i sjöarna. En stor andel av denna verksamhet sker i glesbefolkade regioner.¹³

Medlemsorganisationer med koppling till företag som bedriver fiskeverksamhet

Det finns flera medlemsorganisationer med koppling till företag som bedriver fiskeverksamhet och även organisationer med koppling till fisketurismverksamhet. Nedan går vi in på vissa av dessa organisationer som har koppling till fiskeverksamhet och till företag.

¹³ Havs- och vattenmyndighetens webbplats: <https://www.havochvatten.se/fiske-och-handel/statistik-och-fakta/fisketurism.html>.

Sveriges fiskares producentorganisation (SFPO)

SFPO är det svenska demersala yrkesfiskets producentorganisation. Organisationen har i dagsläget cirka 230 medlemsfartyg.¹⁴ SFPO:s medlemmar bedriver fiske i Östersjön, Kattegatt, Skagerrak och Nordsjön. SFPO har medlemmar från Strömstad till Haparanda och fartygens storlek varierar från under 5 meter i längd till strax över 34 meter. SFPO bedriver främst fiske på kvoterade arter, men även arter som förvaltas nationellt.

Havs- och Kustfiskarnas Producentorganisation (HKPO)

Föreningen bildades år 1993 och många av föreningens medlemmar bedriver fiske efter räka och havskräfta i Kattegatt och norra Bohuslän.

Swedish Pelagic Federation Producentorganisation (SPF)

SPF är en producentorganisation för det pelagiska fisket. Föreningen har i dag en mycket hög anslutningsgrad. Samtliga fartyg med individuella överlåtbara fiskerättigheter är medlemmar i organisationen. Därtill är flertalet fartyg med regional tilldelning i Östersjön medlemmar, liksom ca 95 procent av fisket på pelagiska kustkvoter.¹⁵

Fiskbranschens Riksförbund

Fiskbranschens riksförbund representerar cirka 165 företag från hela branschen, från hav till bord. Företagen omsätter över 17,8 miljarder kronor årligen inom sjömat och har tillsammans över 5 000 anställda. Medlemmarna är både enskilda företag och organisationer, bl.a. grossister, aktörer inom förädlingsindustrin och aktörer inom dagligvaruhandeln.¹⁶

¹⁴ Föreningen är den största organisationen för svenska yrkesfiskare.

¹⁵ Inom det pelagiska fisket etablerades två producentorganisationer på västkusten i enlighet med EU:s regelverk, en nordlig och en sydlig. I samband med införandet av det pelagiska systemet slogs de två dåvarande producentorganisationerna inom det pelagiska fisket samman till en organisation, vilken fick namnet Swedish Pelagic Federation Producentorganisation (SPF).

¹⁶ För att vara medlem i förbundet ska man uppfylla branschens uppfattning om god sed och sunt affärsmässigt uppträdande samt följa föreningens branschriktlinjer och andra uppställda regler.

20.3.3 Myndigheter

Förslagen berör framför allt de myndigheter som har eller förslås få uppdrag som omfattar kontroll enligt fiskelagstiftningen och EU-bestämmelserna om fiskerikontroll, samt de som har brottsbekämpande uppdrag. Det handlar främst om Havs- och vattenmyndigheten, Jordbruksverket, Kustbevakningen och länsstyrelsen. Se kapitel 16 och 17 för närmare beskrivningar av myndigheternas uppdrag.

20.3.4 Domstolar

Förslagen bedöms beröra de domstolar som i dag prövar mål enligt fiskelagstiftningen. Det handlar därmed om förvaltningsrätterna, kammarrätterna och Högsta förvaltningsdomstolen. Även de allmänna domstolarna bedöms beröras av utredningens förslag, främst i fråga om ändringar i straffbestämmelserna.

20.4 Konsekvenser av utredningens förslag som rör allmän översyn av regelverket på fiskeområdet

Utredningen har under detta avsnitt valt att redogöra för konsekvenserna av vissa förslag som berör den allmänna översynen av regelverket på fiskeområdet. När det har bedömts befogat har utredningen valt att dela upp konsekvenserna för olika aktörer som berörs och särskilt beskriva konsekvenser i fråga om miljö och hållbar utveckling.

20.4.1 Förslaget om att den moderniserade fiskelagstiftningen ska omfatta bestämmelser i fiskelagen, GFP-lagen och lagen om överlåtbara fiskerättigheter samt fiskeförordningen och förordningen om överlåtbara fiskerättigheter

Närmare om förslaget

Den nya lagen ska enligt utredningens direktiv utgöra en sammanslagning av fiskelagen och GFP-lagen. Utredningen har bedömt att bestämmelserna i dessa lagar har ett starkt samband med den reglering som i dag finns i lagen om överlåtbara fiskerättigheter. Utred-

ningen har därför föreslagit att den moderniserade fiskelagen ska innehålla bestämmelser som i dag återfinns i dessa lagar. Mot bakgrund av denna bedömning ska den moderniserade fiskeförordningen innehålla bestämmelser som i dag återfinns i fiskeförordningen och förordningen om överlåtbara fiskerättigheter (se avsnitt 8.3.2).

Konsekvenser av förslaget

Genom sammanslagningen kommer lagstiftningen på fiskeområdet att bli tydligare eftersom bestämmelser som tidigare funnits i flera olika författningar samlas. Genom förslaget kommer vidare tillämpningsproblem som i dag finns med anledning av att bestämmelserna är uppdelade i olika lagar med en i viss mån otydlig avgränsning mellan lagstiftningarna inte längre att finnas, vilket bedöms vara positivt för alla som berörs av lagstiftningen. Detta kan också ha positiv påverkan på konkurrenssituationen för de företag som berörs av lagstiftningen. Enligt utredningen är det dock svårt att dra några närmare slutsatser om direkta eller indirekta konsekvenser av förslaget i denna del.

20.4.2 Förslaget om att den moderniserade fiskelagstiftningen ska ha en tydlig struktur och delas in i kapitel och innehållet ska tydliggöras i inledande bestämmelser

Närmare om förslaget

Utredningen har föreslagit att den moderniserade fiskelagen ska delas in i kapitel i syfte att göra lagen överblickbar. För att lagen ska ha en logisk struktur har utredningen vidare föreslagit att lagen, i den utsträckning det är möjligt, ska följa fiskeaktiviteten. I kapitlen ska det vidare finnas tydliga mellanrubriker i syfte att göra det enklare att hitta i lagen. Den moderniserade fiskelagen och den moderniserade fiskeförordningen ska båda innehålla inledande bestämmelser som tydliggör vilka kapitel som finns i författningarna. Den som yrkesfiskar eller som fritidsfiskar ska därigenom, på ett enklare sätt än i dag, kunna hitta de bestämmelser som är relevanta för just hans eller hennes situation (se avsnitt 8.3.2, 9.3 och 9.11).

Konsekvenser av förslaget

Förslaget bedöms vara positivt för alla som berörs av lagstiftningen. Det är möjligt att detta kommer att minska antalet frågor om lagstiftningen till de berörda myndigheterna. Enligt utredningen är det dock svårt att dra några närmare slutsatser om direkta eller indirekta konsekvenser av förslaget i denna del.

20.4.3 Förslaget om att den moderniserade fiskelagens koppling till EU:s bestämmelser ska tydliggöras genom tillkännagivande

Närmare om förslaget

Tillkännagivande ska användas som lagstiftningsteknik för att tydliggöra vilka EU-förordningar som den moderniserade fiskelagen kompletterar. I fråga om EU-bestämmelser som faller inom flera lagars tillämpningsområde ska regeringen på samma sätt tillkännage vilka bestämmelser som den moderniserade fiskelagen kompletterar (avsnitt 8.4.3).

Konsekvenser av förslaget

Enligt utredningens bedömning bör förslaget om att regeringen ska tillkännage vilka bestämmelser i EU:s förordningar som den nationella rätten kompletterar underlätta förståelsen av regelverket och vara positivt för alla som berörs av lagstiftningen. Utredningen kan dock inte se några direkta eller indirekta konsekvenser kopplat till förslaget.

20.4.4 Förslaget om att lagen ska innehålla en inledande syftesbestämmelse

Närmare om förslaget

Den moderniserade fiskelagen ska innehålla en inledande syftesbestämmelse. Av bestämmelsen ska framgå att syftet med lagen främst är 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 att fisket bidrar till att trygga livsmedelsförsörjningen (se avsnitt 9.3).

Konsekvenser av förslaget

Enligt utredningens bedömning bör förslaget till syftesbestämmelse underlätta förståelsen av regelverket, vilket bör gälla för samtliga berörda som kommer i kontakt med lagstiftningen, oavsett om det är enskilda, företag, myndigheter eller domstolar. Bestämmelsen har utformats i syfte att stämma överens med regleringen om den gemensamma fiskeripolitikens mål. Utredningen är av uppfattningen att införandet av syftesbestämmelsen i sig inte kommer att innebära några märkbara konsekvenser för någon av de som är berörda av utredningens förslag.

20.4.5 Förslaget om det ska tydliggöras vilka organismer som omfattas av den moderniserade fiskelagstiftningens bestämmelser om fiske

Närmare om förslaget

Av den moderniserade fiskelagens bestämmelser ska det framgå att bestämmelserna om fiske ska vara tillämpliga i fråga om verksamheter som syftar till att fånga eller döda fritt levande fisk, vattenlevande kräddjur och vattenlevande blötdjur. Av regleringen ska det vidare framgå att bestämmelserna också ska tillämpas i fråga om verksamheter som syftar till att fånga, döda eller skörda andra fritt levande marina biologiska resurser i de fall bestämmelserna kompletterar EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och sådan verksamhet omfattas av de bestämmelser i EU-förordningarna som lagen kompletterar (se avsnitt 9.6).

Konsekvenser av förslaget

Enligt utredningens bedömning kommer bestämmelsen om vilka organismer som omfattas av lagens bestämmelser om fiske medföra att den nationella rätten bättre överensstämmer med bestämmelserna i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Bestäm-

melsen kommer även att tydliggöra rättsläget, vilket bedöms positivt för samtliga som berörs av lagstiftningen.

Enligt uppgifter från Havs- och vattenmyndigheten förekommer det i Sverige i dag att vissa marina ryggradslösa djur som inte är att anse som fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur föds upp, men det förekommer inte något riktat fiske mot dessa djur enligt vad myndigheten känner till. Genom utvidgningen av tillämpningsområdet blir det möjligt att införa bestämmelser om fångst/skörd inför att sådana verksamheter eventuellt börjar bedrivas, vilket kan vara positivt ur ett miljöperspektiv. Utredningen noterar i sammanhanget att flera organismer i framtiden kan komma att nyttjas kommersiellt, vilket kan bli aktuellt till följd av bl.a. klimatförändringar (vi behandlar klimatförändringars påverkan i avsnitt 3.5.3).

20.4.6 Förslaget om att tydliggöra vem som får fiska och att begreppen fiskerätt och frifiskerätt ska användas för att beskriva de olika grunderna som fiske kan bedrivas enligt

Närmare om förslaget

I den moderniserade fiskelagen ska det tydliggöras att fiske kan bedrivas med stöd av fiskerätt eller frifiskerätt. Begreppet *fiskerätt* ska avse den rätt till fiske som en fiskerättsinnehavare har i enskilt vatten. Begreppet *frifiskerätt* ska avse den möjlighet till fiske som svenska medborgare har i allmänt vatten och i den ekonomiska zonen. Begreppet ska också omfatta deras möjlighet till fiske vid sådana stränder, skär och holmar som den 30 juni 1986 ägdes av staten och som då inte tillhörde något hemman eller innehades på särskilda villkor, samt deras möjligheter till fiske i visst enskilt vatten i havet, Väneren, Vättern, Mälaren, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland. Begreppet ska därutöver omfatta den möjlighet till fiske som juridiska personer som innehar fiskelicens har i sådant enskilt och allmänt vatten i havet samt i den ekonomiska zonen (se avsnitt 10.2.2).

Det ska av lagen framgå vilket fiske som får bedrivas med stöd av frifiskerätt. Enskilda som inte innehar personlig fiskelicens eller fiskar med stöd av fiskelicens ska alltså inte behöva gå in i en bilaga till lagen för att hitta information om vilket fiske som kan bedrivas med stöd av frifiskerätt (se avsnitt 10.4.6)

Konsekvenser av förslaget

Enligt utredningens bedömning bör förslaget om tydliggörande av vilka grunder som fiske får bedrivas enligt underlätta förståelsen för regelverket och klargöra rättsläget, vilket bedöms positivt för samtliga berörda som kommer i kontakt med lagstiftningen. Det är dock svårt att dra några närmare slutsatser om direkta eller indirekta konsekvenser av förslaget i denna del. Det är möjligt att bestämmelserna kommer att leda till ett minskat otillåtet fiske, vilket skulle kunna ha en positiv påverkan på miljön, inklusive de vattenlevande organismerna. Ett minskat otillåtet fritidsfiske skulle kunna förbättra förutsättningarna för det yrkesmässiga fisket, särskilt det som bedrivs i områden där det förekommer fritidsfiske med stöd av frifiskerätt.

Det är också möjligt att förslagen i denna del kan komma att påverka myndigheterna, bl.a. genom att de på sikt får färre frågor kopplat till vilket fiske som får bedrivas med stöd av fiskerätt och frifiskerätt.

20.4.7 Förslaget om att utgångspunkten ska vara att den som fritidsfiskar med stöd av frifiskerätt endast ska få använda handredskap men att ytterligare redskapsanvändning ska kunna tillåtas om beståndssituationen medger det

Närmare om förslaget

I enlighet med vad som framgår av utredningens direktiv kan Havs- och vattenmyndigheten vid fördelning av fiskeresursen endast ta hänsyn till sociala och ekonomiska perspektiv när det gäller yrkesfiskare. För annat fiske, så som fritidsfiske eller fisketurismverksamhet, saknas möjlighet att ta sådana hänsyn. Avsaknaden av sådana möjligheter kan medföra att tillämpningen av flera av principerna för genomförande av ekosystemansatsen i fiskförvaltningen försvåras. Utredningen har haft i uppdrag att analysera flera förslag som Havs- och vattenmyndigheten tidigare lämnat i fråga om möjligheter att fördela den tillgängliga resursen för andra än yrkesfiskare. Utredningen har i denna del valt att förslå att vissa av de av myndigheten lämnade förslagen ska genomföras. Enligt utredningens förslag ska den som fiskar med stöd av frifiskerätt utan att inneha personlig fiskelicens

eller inte fiskar med stöd av fiskelicens endast få fiska med handredskap. Myndigheten ska, om beståndssituationen tillåter det, få tillåta viss ytterligare redskapsanvändning. Här kan tilläggas att sådana föreskrifter dock inte ska få innebära en mer omfattande möjlighet till fiske i enskilt vatten än vad som följer av bilagorna till lagen, och att föreskrifterna inte heller ska få innebära en mer omfattande redskapsanvändning än vad som är tillåtet för detta fiske i dag. Beträffande hummerfisket görs dock den ändringen att det totala antalet burar (hummertinor) som kan tillåtas ska räknas in i det totala antalet mängdfångande redskap som kan tillåtas (totalt sex redskap). Beträffande fiske med långrev görs ändringen att fiske med totalt 100 krokor får tillåtas. Det ska dock även fortsättningsvis vara möjligt att göra undantag från bestämmelserna om redskapsbegränsning (se vidare i avsnitt 10.4.6).

Konsekvenser av förslaget

Allmänt om konsekvenserna

Konsekvenserna av förslaget är i hög grad beroende av hur Havs- och vattenmyndigheten kommer att utnyttja bemyndigandet att meddela föreskrifter om en utökad redskapsanvändning. Utredningen noterar i denna del att det av Havs- och vattenmyndighetens rapport, som förslaget har sin grund i, framgår att fritidsfiskets tillåtna redskapsanvändning i dag regleras av myndighetens föreskrifter och är anpassad till den nuvarande beståndssituationen. Myndigheten har i rapporten bedömt att förslaget inte ska behöva innebära någon större skillnad för fritidsfisket med mängdfångande redskap, så länge detta kan tillåtas av fiskevårdskäl och den tillåtna redskapsanvändningen generellt kan motiveras.

Förslaget innebär enligt utredningens bedömning att bestämmelserna om redskapsanvändning vid fiske med stöd av frifiskerätt i högre utsträckning än i dag kommer att vara anpassade till den nuvarande beståndssituationen och EU:s bestämmelser.

*Konsekvenser för enskilda*Konsekvenser för enskilda som fiskar med stöd av frifiskerätt

Utifrån beskrivningen i Havs- och vattenmyndighetens rapport som utredningen har redogjort för ovan, drar utredningen slutsatsen att konsekvenserna i praktiken sannolikt inte bör bli så stora för de enskilda som omfattas av redskapsbegränsningen i 9 a § fiskelagen.

Om Havs- och vattenmyndigheten i sina föreskrifter inte kommer att tillåta ett lika omfattande fiske som i dag, kan det dock få negativa effekter för de som fiskar med mängdfångande redskap och utredningen noterar i sammanhanget att ett sådant fiske kan ha betydelse för självförsörjningen. I sammanhanget ska dock lyftas fram att fritidsfisket med handredskap står för en klar majoritet av det fritidsfiske som utövas i Sverige i dag, vilket vi har beskrivit närmare i kapitel 3.

Utredningen kan i fråga om hummertinorna konstatera att redskapsanvändningen vid detta fiske redan i dag är begränsat i Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter, varför den föreslagna ändringen inte bedöms få några märkbara konsekvenser. För de som fiskar med långrev kan förslagen få en påverkan genom att ett fiske med färre krokantal kan komma att tillåtas jämfört med i dag. Utredningen kan i denna del dock konstatera att fiske med långrev ofta sker efter ål och torsk, och att detta fiske redan är omgärdat av strikta begränsningar.

På sikt kan fritidsfisket gynnas av förslaget genom att det ger bättre förutsättningar för en effektiv och adaptiv förvaltning som skulle kunna leda till en förbättrad allmän beståndstatus.

Konsekvenser för enskilda som innehar fiskerätt

En annan konsekvens av utredningens förslag om begränsningar i fisket med stöd av frifiskerätt är att innehavet av fiskerätt skulle kunna öka i ekonomiskt värde. Detta eftersom någon redskapsbegränsning som utgångspunkt inte gäller för de som fiskar med stöd av fiskerätt (notera i sammanhanget utredningens förslag i 2 kap. 9 § den moderniserade fiskelagen). Det är dock svårt att närmare bedöma eventuella konsekvenser i dessa delar.

Konsekvenser för företag

Utredningen har bedömt att förslagen, utifrån Havs- och vattenmyndighetens skrivningar i rapporten som vi redogjort för ovan, inte bör medföra några märkbara konsekvenser för företag. Utredningen har därvid utgått från att turismverksamheter i synnerhet är inriktade på handredskapsfiske, och att det fortsatt kommer att finnas möjligheter till undantag från redskapsbegränsningar vid fiske efter skaldjur inom fritidsfiskebaserad fisketurismverksamhet.

Utredningen bedömer vidare att förslaget skulle kunna ha en positiv påverkan på de företag som bedriver yrkesmässigt fiske, särskilt i de områden där även fiske med stöd av frifiskerätt får bedrivas. Det bör i synnerhet gälla för det småskaliga kustnära fisket. Det innebär i sin tur att förslaget skulle kunna ha en positiv påverkan kopplat till livsmedelsförsörjningen. Det är dock svårt att dra några närmare slutsatser i denna del.

*Konsekvenser för myndigheter*Havs- och vattenmyndigheten

Förslaget kommer för Havs- och vattenmyndighetens del innebära ett ökat föreskriftsarbete, eftersom nuvarande föreskrifter måste skrivas om. Myndigheten har uppskattat att det kommer att innebära en initial kostnad om motsvarande en halv årsarbetskraft under ett år.

Övriga myndigheter

För övriga myndigheter kommer förslagets konsekvenser att bero på hur Havs- och vattenmyndigheten kommer att tillämpa bemyndigandet som föreslås. Det är i nuläget svårt att se att föreslagen skulle få några märkbara konsekvenser för andra myndigheter enligt utredningens uppfattning.

Konsekvenser för miljö och hållbar utveckling

Utredningen bedömer att förslaget ger bättre förutsättningar för en ekosystembaserad förvaltning. Förslaget kan bidra till en effektivare och mer adaptiv förvaltning, vilket ger bättre möjligheter att anpassa fisket och förvaltningen till ändrade förutsättningar, så som förändrat klimat/varmare vatten, och de effekter det kan medföra i form av att vissa arter missgynnas och minskar eller migrerar bort samt att andra gynnas och ökar osv.

En effektivare och mer adaptiv förvaltning bör kunna leda till starkare bestånd och ett mer hållbart fiske i samtliga hållbarhetsdimensioner.

20.5 Konsekvenser av utredningens förslag som särskilt rör yrkesmässigt fiske

20.5.1 Den som bedriver yrkesmässigt fiske utan fartyg i havet ska registrera sig

Närmare om utredningens förslag

Utredningen föreslår i avsnitt 11.8 att den som bedriver fiske utan fartyg enligt definitionen i den moderniserade fiskelagen och i den ändrade kontrollförordningen ska vara registrerad. De föreslagna bestämmelserna kompletterar artikel 54d i den ändrade kontrollförordningen. Såsom framgår av avsnittet finns det i dag ingen statistik över hur många som bedriver sådant fiske i Sverige i dag. Enligt uppgifter från Havs- och vattenmyndigheten bedriver uppskattningsvis omkring tio fysiska personer i Sverige yrkesmässigt fiske utan fartyg i havet med stöd av enskild fiskerätt.

Enskilda

Fritidsfiskare

Eftersom enbart de personer som bedriver *yrkesmässigt* fiske utan fartyg i havet kommer att träffas av det föreslagna registreringskravet kommer fritidsfiskare inte att påverkas av förslaget. Den som fritidsfiskar i havet kommer inte att få registrera sig och får

enligt artikel 55.5 i den ändrade kontrollförordningen inte heller sälja sin fångst.

Företag

Fysiska och juridiska personer som bedriver yrkesmässigt fiske

Utredningens förslag innebär att den som bedriver yrkesmässigt fiske utan fartyg i havet ska vara registrerad. Havs- och vattenmyndigheten föreslås få meddela föreskrifter om hur den bedriver fiske utan fartyg enligt definitionen i den moderniserade fiskelagen ska visa att fisket är yrkesmässigt. Själva kravet på registrering bedöms inte medföra betydande negativa konsekvenser för den som bedriver sådant fiske. Eftersom en registrering enligt förslaget inte ska innebära att fiskaren är undantagen från redskapsbegränsningar kan denne ändå behöva en personlig fiskelicens för att få utöva fisket.

Myndigheter

Kontrollmyndigheter

Utredningen bedömer att ett genomförande av förslaget kan innebära ökade kostnader och behov av ökade resurser för kontrollmyndigheterna.

Enligt uppgifter från Kustbevakningen skulle förslaget troligtvis inte innebära några direkta konsekvenser för myndigheten utöver en utökning av vad som ska kontrolleras. Myndigheten skulle behöva få tillgång till register över de som bedriver fiske utan fartyg. Tillgång till register brukar enligt myndigheten kunna underlätta kontrollverksamheten även om det innebär en utökning av kontrollpunkter.

Om förslaget genomförs bedöms det medföra en ökad administrativ kostnad för Havs- och vattenmyndigheten bl.a. genom att myndigheten kommer att behöva utveckla kompletterande IT-stöd eftersom nuvarande IT-stöd är byggt för licenshantering. Enligt uppgifter från myndigheten går det i nuläget inte att göra en bedömning av hur många timmar/årsarbetskrafter det skulle krävas, ett sådant utvecklingsarbete skulle dock enligt myndigheten inte rymmas inom nuvarande organisation. Detta särskilt med beaktande av att den ändrade kontrollförordningen även kräver annan IT-utveckling.

Utöver den initiala utvecklingskostnaden kommer ett nytt IT-system också att behöva underhållas kontinuerligt framöver.

Utredningen har i avsnitt 17.9.7 föreslagit att överträdelser av de föreslagna bestämmelserna i den moderniserade fiskelagen om registrering av fiske utan fartyg ska sanktioneras genom sanktionsavgifter. Utredningen föreslår att Havs- och vattenmyndigheten ska besluta om sådana sanktionsavgifter. Detta bedöms att medföra ett viss ökat arbete för myndigheten.

Domstolar

Beslut om sanktionsavgifter föreslås överklagas till förvaltningsdomstol och – efter prövningstillstånd – till kammarrätt. Förslaget om registrering av den som bedriver fiske utan fartyg bedöms mot den bakgrunden medföra vissa ökat arbete för domstolarna.

Konsekvenser för miljö och hållbar utveckling

Såsom framgår i avsnitt 20.11.1 har utredningen övervägt att föreslå att det ska ställas krav på personlig fiskelicens eller en ny sorts licens för de fysiska eller juridiska personer som bedriver yrkesmässigt fiske utan fartyg i havet.¹⁷ Utredningen har i avsnitt 11.8 redogjort för skälen till förslaget att i stället ställa ett krav på registrering. En konsekvens av att inte ställa ett krav på licens är att det inte görs en prövning av om tillgången på fisk medger att fisket kan godkännas. Bedömningen av tillgången på fisk ger en ökad möjlighet till kontroll av att resurserna nyttjas hållbart.

Såsom utredningen har redogjort för i avsnitt 11.8 finns det vissa osäkerheter kopplade till förslaget eftersom vi inte vet med säkerhet i vilken omfattning yrkesmässigt fiske utan fartyg i havet bedrivs i dag. Vi vet inte heller hur det fisket kommer att utveckla sig i framtiden. Utredningens förslag är således, såsom också framgår av avsnitt 11.8, lagt mot bakgrund av bestämmelserna i den ändrade kontrollförordningen, en proportionalitetsbedömning och med beaktande av de uppgifter vi har i dag.

Förslaget kan medföra en risk för att fritidsfiskare försöker använda det föreslagna systemet i syfte att kunna sälja sin fångst från

¹⁷ Se definitionen av fiske utan fartyg i förslaget till 1 kap. 9 § den moderniserade fiskelagen.

havet. Enbart den som fiskar yrkesmässigt ska dock få registrera sig. Vidare föreslås att Havs- och vattenmyndigheten ska då meddela föreskrifter om hur den som fiskar utan fartyg ska visa att fisket bedrivs yrkesmässigt.

20.5.2 REM-övervakning på vissa fångstfartyg som utgör en hög risk för bristande fullgörande av landningsskyldigheten

Närmare om utredningens förslag

Utredningen föreslår i avsnitt 11.11 att vissa fartyg som utgör en hög risk för bristande fullgörande av landningsskyldigheten ska ha REM-övervakning innefattande kameraövervakning. De föreslagna bestämmelserna kompletterar artikel 13 i den ändrade kontrollförordningen. I samma avsnitt föreslås att Havs- och vattenmyndigheten ska bemyndigas att meddela de föreskrifter som behövs som komplettering till artiklarna 13.2, 13.4 och 13.5 i den ändrade kontrollförordningen

Företag

Fysiska och juridiska personer som bedriver yrkesmässigt fiske

Att införa REM-övervakning inkl. kameraövervakning på vissa fångstfartyg bedöms medföra konsekvenser såsom kostnader och behandling av personuppgifter.

EU-bestämmelserna om krav på sådan övervakning påverkar fartyg över 18 meter och som tillhör de risksegment som bedöms utgöra störst risk för att bryta mot landningsskyldigheten. Dessa bestämmelser kommer att direkt påverka mellan 30 och 40 fartyg/företag (enligt data för 2024). De föreslagna nationella kraven på sådan övervakning på fartyg som är mellan 12 och 17,99 meter innebär att ytterligare 40–45 stycken fartyg/företag (enligt data för 2024) kommer att påverkas. Inköp och installation av fjärrövervakningsutrustning kommer att medföra en ekonomisk börda för företagen och troligtvis också en viss administrativ börda. Det är dock svårt att uppskatta hur stora dessa kostnader kommer att vara och det är inte heller möjligt att säga hur stor del av kostnaderna som kan täckas av stöd

från till exempel Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden (EHFVF). Alla företag som är kopplade till de aktuella fartygen räknas som små företag (0–49 personer).¹⁸

Myndigheter

Kontrollmyndigheter

Kraven i den ändrade kontrollförordningen och det föreslagna nationella kravet på REM-övervakning medför att ett ökat antal fartygs data ska analyseras och lagras. Havs- och vattenmyndigheten kommer därför att behöva ta höjd för ytterligare analyskapacitet och data-lagring, vilket kan medföra kostnader.

Kraven kan även innebära att Kustbevakningen kommer att behöva bedriva utökad kontroll av aktuella fartyg. Det är i dagsläget osäkert vad det innebär för Kustbevakningens kontrollverksamhet när fartyg utrustas med operativa elektroniska fjärrövervakningssystem: om det påverkar myndighetens ombordkontroller eller om kontrollen främst kommer att ske administrativt i land av Havs- och vattenmyndigheten. En utökad kontroll för Kustbevakningen kommer att medföra vissa kostnadsmässiga och resursmässiga konsekvenser för myndigheten.

Konsekvenser för miljö och hållbar utveckling

Kraven i den ändrade kontrollförordningen och det föreslagna nationella kravet bedöms ge möjligheter för Havs- och vattenmyndigheten att bedriva en effektivare fiskerikontroll vilket i förlängningen kan antas ge ett mer hållbart nyttjande av bestånden. Detta med tanke på att myndigheten genom REM-övervakningen ges verktyg att kontrollera efterlevnaden av landningsskyldigheten. Sådana verktyg saknas i dag.

¹⁸ Uppgifterna i stycket har lämnats till utredningen från Havs- och vattenmyndigheten.

20.5.3 Utredningens övriga förslag som rör yrkesmässigt fiske

Kontinuerlig övervakning av motorstyrka

Utredningen föreslår i avsnitt 11.14.5 att den moderniserade fiskelagen ska innehålla en bestämmelse om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att vissa fartyg, i enlighet med vad som framgår av bestämmelserna om motorstyrka i den ändrade kontrollförordningen, ska ha permanent installerade system som kontinuerligt mäter och registrerar motorstyrkan. Utredningen föreslår i samma avsnitt att Havs- och vattenmyndigheten ska få meddela sådana föreskrifter.

Såsom framgår av avsnitt 11.4.5 innehåller artikel 39a.1 i den ändrade kontrollförordningen ett krav på att medlemsstaterna att, när det gäller fartyg som är utrustade med framdrivningsmotorer inombords med en motorstyrka som överstiger 221 kilowatt och som använder släpredskap, fastställa vilka av dessa fartyg som utgör en hög risk för bristande efterlevnad av bestämmelserna om motorstyrka i den gemensamma fiskeripolitiken. Riskbedömningen ska genomföras gemensamt av medlemsstaterna i samarbete med EFCA och medlemsstaterna ska säkerställa att sådana riskfartyg har permanent installerade system som kontinuerligt mäter och registrerar motorstyrkan. Det går i dag alltså inte att avgöra vilka fartyg som kommer att omfattas av kravet. Vidare innebär artikel 39a.2 i den ändrade kontrollförordningen att medlemsstaterna ska säkerställa att fångstfartyg som använder bottentrål eller snurrevad, är utrustade med framdrivningsmotorer inombords med en certifierad motorstyrka på mellan 120 och 221 kilowatt och som fiskar i området rödspätteboxen i Nordsjön, också ska vara utrustade med permanent installerade system som kontinuerligt mäter och registrerar motorstyrkan. Medlemsstaterna får enligt artikel 39a.8 i den ändrade kontrollförordningen också ställa krav på att unionsfångstfartyg som för deras flagg och som är utrustade med framdrivningsmotorer inombords med en certifierad motorstyrka som inte överstiger 221 kilowatt och som använder släpredskap, ska ha permanent installerade system som kontinuerligt mäter och registrerar motorstyrkan. Ett sådant krav ska ställas mot bakgrund av risken för bristande efterlevnad av EU-bestämmelserna om motorstyrka.

Utredningen noterar att det år 2024 fanns 104 fartyg registrerade i fartygsregistret som var utrustade med framdrivningsmotorer

inombords med en motorstyrka som överstiger 221 kilowatt och som använde släpredskap. Samma år fanns det 87 svenskflaggade fångstfartyg som var utrustade med framdrivningsmotorer inombords med en certifierad motorstyrka som inte översteg 221 kilowatt och som använde släpredskap¹⁹. Med tanke på att vi i dag inte vet vilka fartyg som kommer att omfattas av kraven på kontinuerlig mätning av motorstyrkan är det dock svårt att bedöma konsekvenserna av kraven. Utredningen noterar vidare att det inte finns uppgifter om att något svenskflaggat fångstfartyg fiskade med bottentrål eller snurrevad i området rödspätteboxen i Nordsjön år 2024, men att det finns drygt 20 fartyg med motorstyrka mellan 120 och 221 kilowatt som har tillstånd för fiske med släpredskap i Nordsjön.²⁰

20.6 Konsekvenser av utredningens förslag som i övrigt särskilt rör fritidsfiske

20.6.1 Det ska införas en upplysningsbestämmelse om att det är förbjudet att sälja fritidsfiskad fångst från havet och bestämmelser om krav på registrering och rapportering för fritidsfiskare

Närmare om utredningens förslag

Utredningen föreslår i avsnitt 12.3 att det ska införas en upplysningsbestämmelse om att det framgår av artikel 55.5 i den ändrade kontrollförordningen att det är förbjudet att saluföra och sälja fångster från fritidsfiske i havet. I avsnitt 12.4 lämnar utredningen vidare förslag om krav på registrering av fritidsfiskare och rapportering av fångster från fritidsfiske i havet i och i statligt förvaltade sötvattens-

¹⁹ Enligt uppgifter från Havs- och vattenmyndigheten. Siffrorna har tagits fram utifrån antagandet att släpredskap avser aktiva redskap, med hjälp av den information HaV har gällande fartygens maskinstyrka i kW och maskintyp samt med information om vilka fartyg som hade fisketillstånd som omfattande aktiva redskap under år 2024. De med fisketillstånd för torskfångande redskap i Östersjön har inte räknats med mot bakgrund av förbudet mot riktat fiske efter torsk i Östersjön, men hänsyn har tagits till fartyg som har ett eller flera av övriga tillstånd som omfattar aktiva redskap (räka, torskfångande i Västerhavet, siklöja, pelagiska fiskerättigheter).

²⁰ Enligt uppgifter från Havs- och vattenmyndigheten.

områden.²¹ Vissa av förslagen i avsnitt 12.4 kompletterar artikel 55 i den ändrade kontrollförordningen.

Konsekvenser för enskilda

Fritidsfiskare

Förslaget till upplysningsbestämmelse om EU-förbudet mot att sälja fritidsfångad fisk från havet bedöms medföra en större kunskap om förbudet och därigenom en ökad rättssäkerhet för den som fritidsfiskar i havet.

De föreslagna kraven på registrering av fritidsfiskare och rapportering av fångster från fritidsfiske i havet och statligt förvaltade sötvattensområden avser svenska och utländska medborgare som har fyllt 18 år. Såsom har redogjorts för i avsnitt 12.4.1 fritidsfiskade under år 2023 uppskattningsvis ca 1,3 miljoner personer i åldern 16–80 år som är folkbokförda i Sverige åtminstone en gång i Sverige.^{22,23} Kraven kommer, om de införs, att innebära vissa skyldigheter och visst besvär för den enskilde fritidsfiskaren. Utredningen föreslår i avsnitt 18.5 att Havs- och vattenmyndigheten ska få meddela föreskrifter om att det ska gå att ta ut en avgift av den som registrerar sig för fritidsfiske. Vidare kräver registreringen och rapporteringen en viss arbetsinsats för den som fritidsfiskar. Den föreslagna registreringen och rapporteringen innebär dessutom att personuppgifter behandlas. Utredningen föreslår vidare i avsnitt 17.9.7 att överträdelser av bestämmelserna om registrering och rapportering av fritidsfiske ska sanktioneras genom sanktionsavgifter.

En ökad kunskap om bestånden som möjliggör en mer adaptiv förvaltning av desamma bedöms i förlängningen gynna bestånden. De som fritidsfiskar bedöms därigenom gynnas på lång sikt i både

²¹ Utredningen föreslår i avsnitt 10.3.5 att uttrycket statligt förvaltade sötvattensområden ska införas i lagen och definieras enligt följande: enskilt och allmänt vatten i Väner, Vättern, Mälaren och Hjälmaren samt Storsjön i Jämtland, inklusive dessa vattenområdens och kustens tillrinnande vattendrag upp till första definitiva vandringshindret.

²² Havs- och vattenmyndigheten och Statistiska centralbyrån Fritidsfiske 2023. Med fritidsfiske avses i statistiken enligt rapporten ”allt fiske som sker utan yrkesfiskelicens eller personlig fiskelicens, dvs. allt fiske som inte är licensierat yrkesfiske. Företrädesvis sker fisket för fångst till det egna hushållet, rekreation, turism eller tävling, men ett visst fiske kan i sötvattensområdet ske för avsalu.”, se s. 19 i rapporten.

²³ Under år 2022 var motsvarande antal 1,2 miljoner och under år 2021 var antalet 1,5 miljoner personer.

socialt och ekonomiskt hänseende – detta genom ett ökat rekreativvärde och en ökad möjlighet att fiska för husbehovskonsumtion.

Att hantera system för registrering och rapportering avseende fritidsfiske kan vara utmanande för exempelvis personer över en viss ålder och personer med vissa funktionsnedsättningar. Det är således viktigt att det finns lättillgänglig information och hjälp att tillgå. I sammanhanget bör även beaktas att utredningen föreslår att hel eller delvis befrielse från sanktionsavgift ska kunna beslutas om det är oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp, exempelvis om avgiften inte står i rimlig proportion till överträdelsen, se vidare avsnitt 17.10.3.

Medlemsorganisationer

Den föreslagna upplysningsbestämmelsen bedöms kunna medföra en ökad kunskap om förbudet mot att sälja fisk som fångats genom fritidsfiske i havet. Detta kan i sin tur leda till såväl färre som fler frågor från medlemmar m.fl. till medlemsorganisationer på fritidsfiskets område. Medlemsorganisationerna bedöms också kunna påverkas bl.a. genom att medlemmar m.fl. troligen kommer att efterfråga information om de föreslagna nya kraven på registrering och rapportering och om praktiska frågor knutna till kraven.

Konsekvenser för företag

Fysiska och juridiska personer som bedriver yrkesmässigt fiske, företag som hanterar fiskeriprodukter samt fisketurismföretag

En upplysningsbestämmelse om EU-förbudet mot att sälja fångst från fritidsfiske i havet kan leda till en ökad kunskap och – särskilt i kombination med att sådan försäljning utgör en överträdelse – en minskning av fritidsfiskad fångst som säljs olovligt. Det kan i sin tur öka efterfrågan på fisk som fångats vid yrkesfiske i havet.

Genom registrering och rapportering av fritidsfiske ökar kunskapen om detta fiske och om fiskade volymer. Företag som bedriver yrkesfiske eller verksamhet som riktar sig till fritidsfisket kan indirekt komma att gynnas genom att förbättrade förutsättningar för korrekta beståndsuppskattningar möjliggör en förvaltning som kan

leda till livskraftiga bestånd. Även företag som hanterar fiskeriprodukter bedöms i förlängningen kunna gynnas av att en ökad kunskap om bestånden kan leda till en bättre förvaltning.

Förslagen kan påverka fisketurismföretag genom ett ökat behov av information till de fritidsfiskande kunderna.

Konsekvenser för myndigheter

Kontrollmyndigheter

Havs- och vattenmyndigheten

För Havs- och vattenmyndighetens del skulle ett nationellt register över fritidsfiskare innebära kostnader. Kostnaderna skulle framför allt uppstå initialt genom det arbete som krävs för systemutveckling, men det skulle också uppstå fortsatta årliga kostnader för förvaltning och vidmakthållande. Dessa fortsatta kostnader bedöms dock vara betydligt mindre än den initiala kostnaden. Kostnaderna avser främst personal och support, men även direkta systemförvaltningskostnader (programvaror, livscykelhantering, m.m.). Det går i dagsläget inte att på ett adekvat sätt uppskatta hur höga kostnaderna kommer att bli. För att göra en sådan uppskattning krävs kännedom om vilken information och vilken omfattning av information ett sådant system ska innehålla. I en förstudie som Havs- och vattenmyndigheten genomförde under våren 2024 gällande en systemlösning för registrering och rapportering avseende fritidsfiske inom ramen för artikel 55 i den ändrade kontrollförordningen, uppskattades att utvecklingen av ett system skulle kosta mellan 8 och 15 miljoner kronor. Systemet skulle avse såväl registrering som rapportering, varav merparten av kostnaden avser utvecklingen av en systemlösning för registreringen av fritidsfiskare. Omkring 10–20 procent av kostnaden uppskattades avse rapportering av fångster. Uppskattningen var grov och gjordes utifrån då rådande kunskapsläge, och får enligt myndigheten i dag ses som högst preliminär. Kostnaden för ett system för registrering och rapportering beror på bl.a. vilka funktioner systemet ska tillhandahålla. Datainsamlingen för fritidsfisket skulle genom införandet av ett sådant system få långsiktiga positiva effekt på nuvarande datainsamling. Detta till följd av att kostnaderna för nationell

datainsamling av fiskeriberoende fritidsfiskedata visserligen hade ökat initialt, men minskat på lång sikt.

Den föreslagna nya överträdelsen att en person underlåter att registrera sig som fritidsfiskare kommer att kräva överträdelsehantering och inklusive beslut om ev. sanktionsavgift hos Havs- och vattenmyndigheten.

Kustbevakningen

De nya kraven på registrering och rapportering avseende fritidsfisket kommer att påverka Kustbevakningens kontrollverksamhet eftersom en utökad kontroll kommer att behöva genomföras. Kraven kommer att kräva mer resurser av myndigheten alternativt att viss annan kontroll får prioriteras ner till förmån för den utökade kontrollen av fritidsfisket. Det kan i sin tur ge en kostnadsmässig påverkan. Registrering av fritidsfiskare bedöms dock kunna underlätta kontroller. Kraven kommer även att kräva utveckling Kustbevakningens informations- och beslutsstödsystem. Denna utveckling som också är en konsekvens av kraven i den ändrade kontrollförordningen och genomförandeförordningen och inte enbart beror på de föreslagna nya nationella kraven, kommer att innebära utökade utvecklingskostnader.

Länsstyrelserna

De föreslagna nya kraven på registrering och rapportering för fritidsfiskare bedöms ställa nya krav på länsstyrelserna vad gäller kontroll. Detta bedöms medföra merkostnader.

Domstolar

De föreslagna nya kraven på registrering och rapportering avseende fritidsfiskare kan förmodas innebära ett ökat antal mål om överklagande av beslut om sanktionsavgift.

*Övriga myndigheter*SLU Aqua

Utredningen bedömer att förslagen om krav på registrering och rapportering för fritidsfiskare kommer att få konsekvenser för SLU Aquas verksamhet, inklusive ökade kostnader. Omfattningen är svårbedömd och beror på hur ansvar och uppgifter fördelas mellan myndigheter och eventuella andra aktörer som kan bistå i insamlingen. Enligt SLU Aqua behöver troligen såväl kompetensen som system för riktade undersökningar byggas upp. Omfattningen i arbetstid kan enligt SLU Aqua initialt och preliminärt uppskattas vara minst två helårstjänster (vilket kan jämföras med ett betydligt större antal personer som arbetar med statistik kopplat till yrkesfisket). Till detta kommer enligt SLU Aqua undersökningskostnader och andra kringkostnader. Sammanfattningsvis är kostnaderna beroende av hur de uppbyggda systemen är tänkta att användas. Enligt utredningens bedömning är det dock tydligt att kostnaderna kommer att öka. En ökad informationsmängd och kunskap om fritidsfiskets betydelse kan förväntas leda till fler analyser, inte enbart kopplat till själva fritidsfisket, utan också av hur information om fritidsfiske påverkar den totala bedömningen av fisk- och skaldjursbeståndens biologiska status. Resultaten behöver sättas i ett sammanhang, vilket kan innebära löpande merkostnader. Därtill kan följd effekter av den ökade kunskapen innebära ökade behov av ytterligare undersökningar då nya insikter om fritidsfiskets omfattning och bedrivande kan väcka nya frågor som behöver besvaras.

**Samlad bedömning avseende myndigheter
– behov av myndighetssamverkan**

Den kombinerade effekten av registrering och rapportering med uppföljning och kontroll innebär enligt utredningen mycket troligt ett behov av myndighetssamverkan. En myndighetssammanslagning bedöms behövas för att samordna, planera, jämföra och förbättra myndigheternas arbete i frågan. Även om samordningen i sig visserligen innebär en något ökad kostnad förväntas den inte stå för huvudparten av kostnaderna, och nettoeffekten av samordningen förväntas bli effektivisering och ökad kvalitet.

Konsekvenser för miljö och hållbar utveckling

Såsom framgår av avsnitt 12.4.1 framför SLU Aqua i ett underlag till en rapport från Havs- och vattenmyndigheten år 2018 i huvudsak att behoven av kunskap om fritidsfiskets omfattning och betydelse för bestånd och ekosystem i flera fall är betydande.²⁴ Vidare anges följande:

Tillförlitlig statistik om fritidsfiske är viktig i ett flertal sammanhang, exempelvis avseende beståndsanalyser och modeller, tilldelningsfrågor (omfattning i olika nyttjandekategorier) samt för undersökningar och beskrivningar av resursutnyttjande och fiskevanor (inklusive socioekonomiska aspekter). Vilken information som behövs varierar med arter och områden, samt vilken övrig information som samlas in i andra sammanhang.²⁵

Ett krav på registrering och rapportering för fritidsfiskare bedöms kunna leda till positiva konsekvenser för såväl miljön som en hållbar utveckling. Ökad kunskap om fritidsfiskets omfattning och nyttjande förväntas leda till bättre förvaltningsunderlag. En ökad kunskap på området kan skapa förutsättningar för en effektivare och mer adaptiv förvaltning, vilket kan leda till starkare bestånd.

Staten har ett särskilt förvaltningsansvar när det gäller fiske i havet och statligt förvaltade sötvattensområden. Såsom framgår i avsnitt 20.13 har utredningen övervägt att föreslå krav på registrering och rapportering för fritidsfiske även i sådana sötvattensområden som inte är statligt förvaltade. Så som redogörs för i avsnitt 12.4.1 är utredningen av uppfattningen att en sådan ordning skulle innebära en betydande förändring jämfört med situationen i dag. Vidare är ansvaret för fiskevård i enskilt vatten i dag i viss mån otydligt fördelat mellan staten och fiskerättsinnehavare, se vidare i avsnitt 14.3.1.

²⁴ Havs- och vattenmyndigheten (2018), bilaga 3. Utveckling av svensk datainsamling genom anmälningsskyldighet och rapporteringsskyldighet (underlag från Sveriges Lantbruksuniversitet, SLU) s. 73.

²⁵ A.a., s. 73.

20.7 Konsekvenser av utredningens förslag om kontroll och övervakning

20.7.1 Ansvar för fiskerikontrollen ska tydliggöras och kontrollvägledning ska ske

Närmare om utredningens förslag

Utredningen har i kapitel 16 lämnat förslag som syftar till att förtydliga fördelningen av ansvaret för fiskerikontrollen. Kapitlet innehåller förslag om vilka myndigheter som ska ansvara för kontrollen och om att Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket ska ansvara för kontrollvägledning. I avsnitt 16.3.2 föreslås vissa definitioner som är viktiga att ha i åtanke vid läsning av övriga förslag i kapitlet.

Enskilda

Utredningens förslag om förtydligande av ansvaret för fiskerikontrollen och om att kontrollvägledning ska ske, bedöms kunna leda till en effektivare förvaltning och i förlängningen en bättre beståndssituation. Dessa förhållanden bedöms på sikt gynna samtliga berörda intressen – inklusive exempelvis enskilda som ägnar sig åt fritidsfiske och konsumenter. Information som sprids till myndigheter genom kontrollvägledning bedöms även kunna vara av intresse för såväl enskilda fritidsfiskare – inklusive husbehovsfiskare – som medlemsorganisationer.

Företag

Såsom angetts i det direkt föregående avsnittet om konsekvenser för enskilda bedömer utredningen att förslagen på sikt kan gynna samtliga berörda intressen. Ett framtagande av kontrollvägledningar bedöms vidare, för yrkesfisket och andra aktörer som omfattas av kontrollen, kunna medföra en ökad tydlighet avseende hur kontrollen bedrivs och därmed en säkerhet för berörda företag. Information i kontrollvägledningar bedöms även kunna vara av intresse för berörda medlemsorganisationer.

Myndigheter

Kontrollmyndigheter

Havs- och vattenmyndigheten

Utredningen bedömer att en tydligare ansvarsfördelning och ett tydligt utpekat kontrollvägledningsansvar för Havs- och vattenmyndigheten kommer att bidra till att myndigheten kommer att kunna utföra sitt uppdrag som övergripande ansvarig för fiskerikontrollen på ett mer effektivt sätt.

En tydligare ansvarsfördelning mellan myndigheter och ett tydligt utpekat ansvar för kontrollvägledning medför också ett nytt ansvar för Havs- och vattenmyndigheten, vilket leder till behov av mer resurser. De ökade resursbehoven för Havs- och vattenmyndigheten rör främst personalresurser och kommer att få initiala kostnadsmissa konsekvenser i form av framtagandet av en kontrollvägledning. Men förslaget kan också komma att leda till ökade löpande kostnader, exempelvis när det kommer till att följa upp återrapportering av kontroll och att utvärdera att kontrollen sker ändamålsenligt.

Utöver att ta fram kontrollvägledningar på flera områden bedöms förslaget medföra ökade resursbehov för att etablera och utveckla en mer omfattande samverkan med andra myndigheter än vad som finns idag. Till exempel behöver en mer omfattande samverkan etableras med länsstyrelsen och Kustbevakningen avseende fritidsfiske för att kunna ta fram och implementera en effektiv kontrollvägledning på området. Havs- och vattenmyndigheten har enligt uppgifter från myndigheten sedan år 2024 dragit ner på arbetet med vägledning till och samverkan med Kustbevakningen i frågor som rör yrkesfisket. Anledningen är enligt Havs- och vattenmyndigheten att det inte finns ett uttryckligt uppdrag om detta till Havs- och vattenmyndigheten. Att återetablera denna samverkan medför ett ökat resursbehov.

Den samverkan och det vägledningsarbete som Havs- och vattenmyndigheten tidigare utförde motsvarade enligt myndigheten en årsarbetskraft. Det initiala arbetet med att ta fram en tillsynsvägledning motsvarade enligt myndigheten också en årsarbetskraft.

Kustbevakningen

Förslaget att Havs- och vattenmyndigheten ska vara ansvarig för kontrollvägledning inom sitt ansvarsområde bedöms underlätta Kustbevakningens arbete med kontroll. Förslaget innebär också att berörda myndigheter ska delta i framtagande av kontrollvägledningar. Detta kommer att innebära ett visst merarbete för Kustbevakningen, som dock bedöms kunna utföras inom ramen för nuvarande resurser och budget.

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen har i dag inte ett tydligt utpekat ansvar för kontroll av fiske. Förslaget att införa bestämmelser som tydliggör ansvaret för länsstyrelsen bedöms medföra behov av en bättre och mer utvecklad samverkan mellan myndigheterna gällande kontrollen i fält. Förslaget bedöms även medföra ett ökat resursbehov och ökade kostnader för länsstyrelsen. Det är viktigt att ha i åtanke att det i dag finns stora skillnader över landet när det gäller hur länsstyrelserna organiserar och genomför fisketillsyn.

Utredningen noterar att det i dag enligt uppgifter från Länsstyrelsen i Stockholms län finns flera länsstyrelser som har gett en kommun i uppdrag att genomföra fisketillsyn. Enligt samma uppgifter är en sådan ordning en nödvändighet för länsstyrelsen i Stockholms län för att tillsynen ska kunna genomföras. Detta eftersom kommunen men inte länsstyrelsen har de resurser som behövs för tillsynen. En annan ordning skulle enligt länsstyrelsen innebära mycket stora kostnader för länsstyrelsen. Det har inte framgått för utredningen med stöd av vilken reglering som länsstyrelsen har överlämnat fisketillsyn till kommunen. Utredningen har oaktat detta inte haft utrymme att utreda huruvida kommunerna bör kunna ges ansvar för viss kontroll. Såsom framgår i avsnitt 20.10 bedömer dock utredningen att utredningens förslag i denna del förutsätter tillräcklig tilldelning av medel till länsstyrelserna.

Transportstyrelsen

Utredningens förslag som innebär att Transportstyrelsen ska ges ett ansvar för kontroll avseende fiskefartygs motorstyrka och tonnage bedöms få små konsekvenser för myndigheten när det gäller resursbehov och utveckling av system för kontrollen.

Samlad bedömning avseende myndigheter – behov av myndighetssamverkan

Utredningens förslag att förtydliga fördelningen av ansvaret för kontrollen förutsätter såsom framgår av avsnitt 16.2.4 samverkan mellan de ansvariga myndigheterna. Såsom framgår av avsnittet har utredningen analyserat och diskuterat olika utformningar av ansvaret i syfte att förtydliga det ytterligare. I diskussionerna har framkommit att gränsdragningen mellan myndigheternas ansvar i flera fall är svår att fastställa i lagstiftning. Vidare har framkommit att det är viktigt att de myndigheter som är ansvariga för kontroll pekas ut i lagstiftningen, men att gränsen för de olika myndigheternas ansvar gentemot varandra inte behöver framgå av lagstiftningen utan kan klargöras vid samverkan mellan myndigheterna. Detta kan leda till ökade resursbehov för samordning. Den föreslagna ordningen kan också leda till diskussioner om gränser för kontrollmyndigheternas ansvar sinsemellan, vilket kan medföra ett mindre effektivt genomförande av kontrollen. Den kan även leda till diskussioner om i vilken utsträckning Havs- och vattenmyndigheten kan ställa krav på andra myndigheters utförande och återrapporering av fiskerikontrollen. Andra myndigheter kan också efterfråga vägledning i en omfattning som kräver ökade resurser för de vägledande myndigheterna.

20.7.2 Fiskevakter ska ersätta tillsynsmän

Närmare om utredningens förslag

Utredningen har i avsnitt 16.3.10 föreslagit att fiskevakter ska ersätta dagens fisketillsynsmän/fisketillsynspersoner. En fiskevakt föreslås kunna utöva kontroll över fritidsfiske i sötvattensområden och ska kunna förordnas av länsstyrelsen. Såsom framgår av avsnittet fanns

det år 2018 fler än 6 000 fisketillsynsmän i Sverige, varav de flesta förordnats att utöva fisketillsyn på enskilt vatten.²⁶

Enskilda

Fisketillsynsmän

En fiskevakt föreslås kunna genomföra kontroll av enbart fritidsfiske i sötvattensområden. I övergångsbestämmelserna till den moderniserade fiskelagen föreslås vidare att ett förordnande som fisketillsynsman som har beslutats enligt fiskelagen ska fortsatt gälla som ett sådant förordnande efter det att den moderniserade fiskelagen har trätt i kraft och som längst till och med den sista giltighetsdag som anges i beslutet om fisketillsynsförordnande. Ett förordnande som fisketillsynsman föreslås dock inte kunna förlängas efter det att den moderniserade fiskelagen har trätt i kraft. Om förlagen genomförs får de följaktligen en påverkan på de som vid den moderniserade fiskelagens ikraftträdande har befintliga fisketillsynsförordnanden.

Fiskeförvaltande organisationer och fiskerättsinnehavare

En fiskevakt ska enligt förslaget kunna förordnas att bedriva kontroll av enbart fritidsfiske i sötvattensområden och inte av fritidsfiske i havet eller av yrkesfiske.

Ett namnbyte från fisketillsynsman/fisketillsynsperson till fiskevakt kommer att medföra kostnader till följd av att befintligt informationsmaterial, uppmärkta kläder, tjänstetecken, dekalerna för båtar och bilar etc. behöver bytas ut.

Myndigheter

Kontrollmyndigheter

Havs- och vattenmyndigheten

Enligt utredningens förslag ska Havs- och vattenmyndigheten få meddela föreskrifter om förordnande och utbildning av fiskevakter. Myndigheten meddelar redan sådana föreskrifter i dag. Dessa behöver dock

²⁶ Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges fiskevattenägareförbund (2021).

ändras med anledning av förslaget om att fiskevakter ska ersätta fisketillsynsmän. Förslagen bedöms dock få en begränsad påverkan på myndigheten.

Länsstyrelserna

Utredningen bedömer att ett införande av förslagen om fiskevakter skulle få stora finansiella konsekvenser för länsstyrelserna. Detta eftersom fiskevakter till skillnad från dagens fisketillsynspersoner enligt utredningens förslag inte ska kunna bedriva kontroll i havet eller kontrollera yrkesfisket. Sådan tillsyn i havet eller av yrkesfiske som i dag utförs av fisketillsynspersoner på uppdrag av länsstyrelsen kommer i stället att behöva utövas av tjänstemän. Enligt uppgifter från länsstyrelsen i Hallands län beräknas kostnaden bli 10–15 miljoner. Det har dock inte framgått för utredningen om den angivna kostnaden enbart avser förslaget om fiskevakter eller om den avser såväl förslaget om fiskevakter som förslaget att länsstyrelsens ansvar för kontrollen ska tydliggöras. Det har inte heller framgått om den uppskattade kostnaden är årlig eller om den avser en längre period. Kostnaderna bedöms enligt länsstyrelsen vara högre initialt, när den nya organisationen ska byggas upp och personalen ska utbildas, och även variera mellan länen. Den personal som ska köra båt i tjänsten kommer enligt länsstyrelsen bl.a. att behöva utbildas till Fartygsbefäl klass VIII och genomgå en säkerhetsutbildning.

Såsom framgår ovan skulle även en ändring av benämningen fisketillsynsman/fisketillsynsperson till fiskevakt medföra kostnader till följd av att informationsmaterial och märkta kläder etc. måste bytas ut.

Samlad bedömning avseende konsekvenser för myndigheter, enskilda och miljön

Förslaget innebär bl.a. att kontroller av yrkesfisket ska utföras av en myndighet och inte av enstaka personer som kan ha personliga intressen i de vatten de kontrollerar.

Utredningen bedömer att förslaget – förutsatt att länsstyrelsen tilldelas tillräckliga medel för att utöva sådan kontroll som inte kommer att kunna utövas av fiskevakter och som i dag utövas av fiske-

tillsynsmän på frivillig basis – skulle leda till en förbättrad kontroll. En förbättrad kontroll bedöms i sin tur kunna innebära ett ökat behov av överträdelsehantering, vilket i sin tur kan kräva att det tillförs resurser till Havs- och vattenmyndigheten och till brottsbekämpande myndigheter. Ett ökat antal överträdelseärenden skulle även kunna medföra konsekvenser för domstolarna. Utredningen bedömer vidare att en förbättrad kontroll i förlängningen skulle medföra positiva konsekvenser för fiskbestånden.

20.7.3 Beslagsmöjligheterna vid kontroll ska utökas

Närmare om utredningens förslag

Den moderniserade fiskelagen ska innehålla bestämmelser om att det ska vara möjligt att beslagta föremål även i andra situationer än då en person påträffas medan han eller hon begår brott. Bestämmelserna ska också uppdateras mot bakgrund av den moderniserade fiskelagens bestämmelser om organismer som omfattas av lagens bestämmelser om fiske (se avsnitt 16.4.2).

Konsekvenser av utredningens förslag

Utredningen har redogjort för statistik kopplat till beslag enligt fiskelagstiftningen i avsnitt 17.5. Förslaget innebär bl.a. att redskap som fiskar olagligt i flera situationer än i dag kan oskadliggöras omgående. Utredningen bedömer att förslaget sammantaget bör medföra att kontrollen blir mer effektiv, vilket på sikt främjar en adaptiv fiskeförvaltning, till fördel för miljön, fiskets organisationer och hushållen. En mer effektiv tillsyn kan också leda till en förbättrad konkurrenssituation för företagen. Det är möjligt att förslaget också kan leda till att fler föremål tas i beslag än vad som görs i dag.

Förslaget bör framför allt medföra att den kontroll som bedrivs av tjänstemän vid Havs- och vattenmyndigheten och länsstyrelsen samt fisketillsynsmän (som utredningen föreslår ska ersättas av fiskervakter) blir mer effektiv. Förslaget bör t.ex. innebära att Havs- och vattenmyndighetens fältkontroll kan återgå till att arbeta som de gjorde tidigare, dvs. innan tolkningen gjordes att det endast var möjligt att göra ett beslag vid ”bar gärning”.

Förslaget kommer troligtvis också att underlätta för polismyndigheten eftersom kunskapen om regler inom fisket generellt inte är så stort i de flesta polisområdena. Det kommer även att spara tid för de som utför kontrollen, eftersom de inte längre behöver ringa till polisen för att få ett beslut om beslag. Genom att slippa att först kontakta polismyndigheten för ett beslagsbeslut kommer det att bli möjligt att ta ett illegalt redskap eller felmärkt i beslag omgående, för att sedan överlämna beslaget till polismyndigheten, vilket kommer att innebära minskad tidsåtgång och enklare administrativt arbete. Här kan tilläggas att det är ovanligt att någon gör anspråk på omärkta illegala redskap.

20.8 Konsekvenser av utredningens förslag om överträdelser och sanktioner

20.8.1 Närmare om utredningens förslag

Såsom utredningen har redogjort för tidigare har utredningen föreslagit att den moderniserade fiskelagens sanktionsbestämmelser ska utgå från en gemensam systematik, där endast överträdelser med starkare koppling till lagstiftningens skyddsintresse ska vara straffbelagda (se avsnitt 17.9.2). Därutöver ska en rad ändringar göras i sanktionsbestämmelserna, varav följande särskilt kan nämnas:

- Ändringar ska göras i fråga om indelningen av brott i olika svårighetsgrad (se avsnitt 17.13.5).
- Straffbestämmelser ska i högre utsträckning än i dag innehålla fullständiga brottsbeskrivningar (se avsnitt 17.13.1).
- Fler gärningar som begås av oaktsamhet ska vara straffbara (se bl.a. avsnitt 17.13.5).
- Försök och förberedelse ska i högre utsträckning än i dag vara straffbelagda (se avsnitt 17.13.6).
- Skrivningarna om vilka kriterier som ska beaktas vid bedömningen av om ett brott är grovt ska breddas (se avsnitt 17.13.6).
- Normerade böter ska inte längre användas utan ersättas av dagsböter (se avsnitt 17.13.1).

- Sanktionsavgifterna ska när det är fråga om allvarliga överträdelser av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken beräknas på så sätt att avgifterna motsvarar värdet av fiskeriprodukterna och uppgå till ett visst lägsta belopp och ska även i viss mån i övrigt höjas gentemot den i dag gällande nivån (se avsnitt 17.10.10).
- Möjligheterna att sätta ned sanktionsavgifter ska utökas (se avsnitt 17.10.3).
- Bestämmelser som hindrar dubbelprövning ska införas (se avsnitt 17.11.2).
- Det ska tydliggöras vem som särskild avgift ska kunna tas ut från (se avsnitt 17.17.4).

Utredningen har inte föreslagit några större förändringar avseende vilka överträdelser som ska omfattas av lagens straffbestämmelser respektive bestämmelser om sanktionsavgift, utifrån hur regleringen är utformad i dag. Utredningen har vidare, i fråga om sanktionsavgiftssystemet, endast föreslagit ändringar som bedömts som nödvändiga, särskilt mot bakgrund av EU:s ändrade kontrollbestämmelser. Det har inte funnits utrymme att inom ramen för utredningen gå in närmare på utformningen av sanktionsavgiftssystemet, om fler överträdelser borde omfattas av sanktionsavgiftssystemet och vilka ändringar som borde göras för att sanktionsavgiftssystemet ska bli balanserat i sin helhet. Utredningen har inte heller haft något särskilt uppdrag att göra en sådan översyn. Utredningen är dock av uppfattningen att en sådan översyn är nödvändig och har därför föreslagit att Havs- och vattenmyndigheten, som är närmare insatt i den praktiska hanteringen vid olika typer av överträdelser, ska ges i uppdrag av regeringen att se över om fler överträdelser av bestämmelserna i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken eller den nationella fiskelagstiftningen bör omfattas av sanktionsavgiftssystemet och i så fall lämna författningsförslag i dessa delar. Myndigheten ska vid arbetet utgå från de överväganden som utredningen har redogjort för i fråga om val av sanktion. Utredningen har i sammanhanget noterat att det ofta är de myndigheter som upptäcker överträdelser som är specialister på lagstiftningen på området, och att särskilt regleringen i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, ofta uppfattas som komplex i andra delar av rättskedjan. Myndigheten bör enligt utredningens uppfattning även lämna

förslag på ändringar i lagstiftningen i syfte att förbättra genomförande av artikel 38–40 i IUU-förordningen. Vid genomförandet av uppdraget bör Havs- och vattenmyndigheten ta in information från andra myndigheter, framför allt Jordbruksverket, Kustbevakningen, Livsmedelsverket och länsstyrelserna. Med hänsyn till de ändringar som utredningen föreslår i sanktionsavgiftssystemet och det faktum att de aktuella bestämmelserna i IUU-förordningen har varit gällande i ca femton år, har utredningen varit av uppfattningen att det är angeläget att uppdraget ges till myndigheten så snart som möjligt (se avsnitt 17.10.11).

20.8.2 Konsekvenser av utredningens förslag

Allmänt om konsekvenser

Utredningen har i avsnitt 17.5 redogjort för statistik som rör de nuvarande sanktionsbestämmelserna och överträdelsehanteringen, och i samma kapitel redogjort för problem avseende dessa. Ett effektivt sanktionssystem är avgörande för att säkerställa regelefterlevnad och skyddet för de vattenlevande organismer, som har bedömts vara lagstiftningens primära skyddsintresse. Genom utredningens förslag, både de föreslagna materiella ändringarna och det föreslagna regeringsuppdraget till Havs- och vattenmyndigheten, bedöms både samhällsekonomiska och miljömässiga vinster kunna göras. Förslagen kan stärka skyddet för de vattenlevande organismerna som omfattas av lagstiftningen och rättssäkerheten, och sin tur bidra till en mer hållbar och rättvis samhällsutveckling. Dessa effekter är dock svåra att uppskatta eftersom de inte kan mätas i enbart ekonomiska termer och eftersom ett av förslagen bygger på att Havs- och vattenmyndigheten ska lämna ytterligare förslag, bl.a. i enlighet med riktlinjer som utredningen har ställt upp. Genom förslagen kommer det införas utökade möjligheter att använda sanktionsavgifter vid överträdelser av fiskelagstiftningens bestämmelser. Det bedöms kunna leda till en mer resurs- och kostnadseffektiv överträdelsehantering än att handlägga dem som straffrättsliga ärenden, och kunna leda till kortare handläggningstider, vilket kan gynna både enskilda och myndigheterna och vara positivt för konkurrensen för företag som är berörda av utredningens förslag.

Utredningens sammantagna bedömning är att förslagen i förlängningen skulle kunna leda till en förbättrad regelefterlevnad, som i sig skulle kunna leda till en minskad överträdelsehantering. Förslagen bedöms också kunna leda till förändringar i arbetsbelastningen för de myndigheter som bedriver kontroll och de myndigheter som agerar i rättskedjan, t.ex. Kustbevakningen, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Förslagen bedöms kunna leda till att sanktionssystemet på fiskets område i högre utsträckning än i dag kommer att uppfylla krav i EU-rätten på sanktioner som är effektiva, proportionerliga och avskräckande. Här ska tilläggas att flera av förslagen bedöms nödvändiga mot bakgrund av EU:s ändrade kontrollbestämmelser.

Konsekvenser för enskilda och företag

Förslagen som rör sanktionssystemet kommer att få viss påverkan på de enskilda och de företag som överträder bestämmelserna inom fiskeområdet. Utredningens förslag syftar till att det inom fiskelagstiftningen ska finnas rättssäkra och proportionerliga sanktioner för de som berörs. Förutsatt att samtliga förslag genomförs, även utredningens förslag om att Havs- och vattenmyndigheten ska ges i uppdrag att se över bl.a. sanktionsavgiftsbeloppens storlek, bedöms inte några negativa effekter uppkomma för de enskilda och företag som berörs. Förslagen innebär att fler överträdelser kommer att sanktioneras och att sanktionsavgiftsbeloppen även höjs. Höjningen av sanktionsavgiftsbeloppen berör framför allt överträdelser av bestämmelserna i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Utredningen har bedömt att förslagen i denna del endast går så långt som EU-rätten kräver.

Utredningen vill i sammanhanget särskilt lyfta att förslaget om att normerade böter tas bort kan medföra snabbare handläggning för samtliga berörda, vilket kan vara positivt för enskilda och företag som berörs.

Konsekvenser för myndigheter

Havs- och vattenmyndigheten

Utredningens förslag som rör sanktionsbestämmelserna kommer att få viss påverkan på Havs- och vattenmyndigheten. Här kan lyftas fram att myndighetens arbete kopplat till hantering av sanktionsavgifter kan komma att öka. Här kan noteras att möjligheten att hantera eventuella överträdelser med egna beslut om sanktionsavgifter bör vara mer kostnadseffektivt än att handlägga dem som straffrättsliga ärenden.

Myndigheten berörs även av utredningens förslag om att myndigheten ska få i uppgift att se över om bl.a. fler överträdelser kan omfattas av sanktionsavgiftssystemet och avgiftsnivån, i enlighet med vad vi har redogjort för tidigare. Havs- och vattenmyndigheten har tidigare bedömt att ett sådant uppdrag innebär ett merarbete för myndigheten, men att det bör rymmas inom den ordinarie verksamheten. Utredningen är dock av uppfattningen att förnyad kontakt bör tas med myndigheten i samband med att uppdraget ges och de närmare förutsättningarna för uppdragets omfattning är klara.

Utredningens sammantagna bedömning är att förslagen som rör sanktionsbestämmelserna bör kunna hanteras inom ramen för Havs- och vattenmyndighetens ordinarie verksamhet.

Kustbevakningen

Utredningens förslag som rör sanktionsbestämmelserna kommer vidare att få viss påverkan på Kustbevakningen. Här kan särskilt lyftas fram att förslaget om att normerade böter inte längre ska användas utan i stället ersättas av dagsböter kan medföra ett visst ökat arbete för Kustbevakningen, genom att strafföreläggande kommer att kunna användas i högre utsträckning än i dag, och Kustbevakningens roll i arbete med snabbare lagföring. Vidare kan nämnas att utredningens förslag om att avkriminalisera överträdelser av de allmänna hänsynsreglerna och att sådana överträdelser ska kunna hanteras enligt andra straffbestämmelser, framför allt i brottsbalken, kan medföra ett visst merarbete för myndigheten. Detta eftersom dessa överträdelser inte längre kommer att ingå i myndighetens direkta brottsbekämpning. Detta kan skapa visst merarbete för myndigheten

om sådana överträdelse upptäcks men det bör inte få någon större påverkan på myndighetens verksamhet. Utredningen noterar i sammanhanget att det inte framkommit att någon har lagförts för överträdelse av de aktuella bestämmelserna de senaste åren.

Utredningen har vidare föreslagit att Havs- och vattenmyndigheten ska ha kontakt med Kustbevakningen vid genomförandet av det föreslagna regeringsuppdraget, och att detta kan skapa merarbete för myndigheten.

Utredningens sammantagna bedömning är att förslagen bör kunna hanteras inom ramen för Kustbevakningens ordinarie verksamhet.

Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten

Utredningens förslag som rör sanktionsbestämmelserna kommer att få viss påverkan på Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Här kan särskilt nämnas att förslagen om att ta bort normerade böter och ersätta dessa med dagsböter kan komma att få påverkan på arbetet genom att strafförelägganden kommer att kunna användas i högre utsträckning än i dag. Förslagen bedöms i vissa delar kunna medföra en ökad arbetsbelastning, bl.a. i form av ökad uppgiftsskyldighet, och i andra delar en minskad arbetsbelastning. Utredningens sammantagna bedömning är dock att förslagen inte kommer att påverka Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten i någon större omfattning.

Övriga myndigheter

Utredningens förslag som rör sanktionsbestämmelserna kommer att kunna få påverkan på även andra myndigheter än de ovan angivna, t.ex. länsstyrelsen. Utredningen bedömer dock att förslagen inte kommer att påverka dessa i någon större omfattning.

Konsekvenser för domstolar

Utredningens förslag som rör sanktionsbestämmelserna kommer att kunna få viss påverkan på domstolarna. Här kan nämnas att förslagen som rör sanktionsavgifterna kan leda till en ökad belastning

för förvaltningsdomstolarna. Mot bakgrund av den statistik kopplat till sanktionsavgifter som utredningen har presenterat i avsnitt 17.5 gör utredningen dock bedömningen att förslagen sannolikt inte kommer att påverka domstolarna i någon större omfattning.

Förslaget om att ta bort normerade böter kan medföra att färre mål som rör överträdelser av fiskelagstiftningen kommer att handläggas av de allmänna domstolarna. Utredningens förslag innebär samtidigt att fler överträdelser än i dag kan komma att omfattas av det straffbara området. Utredningen har i avsnitt 17.5 redogjort för statistik kopplat till de allmänna domstolarna, och mot bakgrund av de begränsande antalet mål som domstolarna hanterar varje år bedömer utredningen att förslagen inte kommer att påverka domstolarna i någon större omfattning.

20.9 Konsekvenser av vissa av utredningens övriga förslag

20.9.1 Närmare om utredningens övriga förslag som bedöms få märkbara konsekvenser

Utredningen föreslår att vissa ord och uttryck ska definieras i lagen, se förslaget till 1 kap. 9 § den moderniserade fiskelagen. Utredningen föreslår vidare i avsnitt 8.3.2 att de nuvarande bemyndiganden i fiskelagstiftningen som är breda ska ersättas av mer preciserade bemyndiganden. I samma avsnitt föreslås att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela ytterligare föreskrifter som är nödvändiga som komplettering av bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som denna lag kompletterar. Havs- och vattenmyndigheten och Jordbruksverket föreslås få meddela sådana föreskrifter inom sina respektive ansvarsområden.

20.9.2 Enskilda och företag

Utredningen bedömer att förslagen till definierade ord och uttryck kommer att göra den moderniserade fiskelagstiftningen mer lättillgänglig än den nuvarande fiskelagstiftningen. Med mer preciserade bemyndiganden bedöms det även blir enklare att få en överblick

över sambandet mellan bestämmelser i myndighetsföreskrifter och relevanta bestämmelser i EU-förordningar, den moderniserade fiskelagen och den moderniserade fiskeförordningen.

20.9.3 Myndigheter

Utredningen bedömer att förslagen till definitioner och mer preciserade bemyndiganden kommer att medverka till en tydligare fiskelagstiftning. Det bedöms i sin tur kunna medverka till att underlätta och effektivisera myndigheternas arbete.

Bemyndigandena att meddela ytterligare föreskrifter som är nödvändiga som komplettering av bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som denna lag kompletterar möjliggör för myndigheterna att meddela eventuella nödvändiga föreskrifter som exempelvis pga. pågående arbete inom EU inte har kunnat förutses i detta betänkande.

20.10 Finansiering

En utredning som lämnar förslag som innebär en kostnadsökning eller en intäktsminskning för staten, kommuner eller regioner ska föreslå en finansiering i förslagen. Det ankommer alltså på utredningen att lämna förslag till finansiering av de kostnadsökningar som förslagen kan antas leda till för staten.

I det följande kommer utredningen först behandla förslagen som rör regleringar och därefter de huvudsakliga förslagen om regeringsuppdrag.

20.10.1 Förslaget om att utgångspunkten ska vara att den som fritidsfiskar med stöd av frifiskerätt endast ska få använda handredskap men att ytterligare redskapsanvändning ska få tillåtas om beståndssituationen medger det

Förslaget bedöms medföra behov av ökade resurser till Havs- och vattenmyndigheten. Havs- och vattenmyndigheten bedöms få ökade administrativa kostnader i form av ökade personalkostnader. Kost-

naderna avser initiala kostnader kopplat till ändringar i myndighetens föreskrifter. Se vidare avsnitt 20.4.7.

20.10.2 Förslaget om krav på registrering av den som fiskar yrkesmässigt utan fartyg i havet

Förslaget bedöms medföra behov av ökade resurser till Havs- och vattenmyndigheten. Havs- och vattenmyndigheten bedöms få såväl ökade administrativa kostnader som ökade personalkostnader. Kostnaderna avser initiala kostnader för utveckling av ett nytt IT-system och löpande underhållning av systemet. Se vidare avsnitt 20.5.1.

20.10.3 Förslagen om krav på registrering och rapportering för fritidsfiskare

Förslagen bedöms medföra behov av ökade resurser till berörda kontrollmyndigheter och till SLU Aqua. Nedan görs en sammanfattande bedömning, se även vidare i avsnitt 20.6.1.

För Havs- och vattenmyndighetens del skulle kostnader framför allt uppstå initialt men också löpande. Kostnaderna skulle främst avse personal och support, men även direkta systemförvaltningskostnader. Det går dock i dagsläget inte att på ett adekvat sätt uppskatta hur höga kostnaderna kommer att bli. För att göra en sådan uppskattning krävs kännedom om vilken information och vilken omfattning av information ett sådant system ska innehålla. Kostnaden för ett system för registrering och rapportering beror också på bl.a. vilka funktioner systemet ska tillhandahålla. Datainsamlingen för fritidsfisket skulle genom införandet av ett sådant system få långsiktiga positiva effekt på nuvarande datainsamling. Detta till följd av att kostnaderna för nationell datainsamling av fiskeriberoende fritidsfiskedata visserligen skulle öka initialt, men minska på lång sikt.

För Kustbevakningen kommer förslagen att kräva mer resurser till myndigheten alternativt nedprioritering av viss annan kontroll till förmån för den utökade kontrollen av fritidsfisket. Det kan i sin tur ge en kostnadsmässig påverkan. Registrering av fritidsfiskare bedöms dock kunna underlätta kontroller. Kraven kommer även att kräva utveckling av Kustbevakningens informations- och beslutsstödsystem. Denna utveckling som också är en konsekvens av kraven

i den ändrade kontrollförordningen och genomförandeförordningen och inte enbart beror på de föreslagna nya nationella kraven, kommer att innebära utökade utvecklingskostnader.

De föreslagna nya kraven på registrering och rapportering för fritidsfiskare kommer att ställa nya krav på länsstyrelserna vad gäller kontroll. Detta bedöms medföra merkostnader och behov av ökade resurser även för länsstyrelserna. Detsamma gäller SLU Aqua.

20.10.4 Förslagen om att ansvaret för fiskerikontrollen ska tydliggöras och att kontrollvägledning ska ske

Förslagen bedöms medföra behov av ökade resurser till Havs- och vattenmyndigheten pga. det föreslagna nya ansvaret för kontrollvägledning och ett ökat behov av samverkan med andra myndigheter. Förslagen bedöms även medföra behov av ökade resurser till länsstyrelsen som föreslås få ett förtydligt ansvar för kontroll av fiske. Se vidare avsnitt 20.7.1.

20.10.5 Förslaget att fiskevakter ska ersätta fisketillsynspersoner

Utredningen bedömer att ett genomförande av förslaget om fiskevakter förutsätter att länsstyrelserna tilldelas tillräckliga medel för att kunna utföra den kontroll som enligt förslaget inte längre ska kunna utföras av fisketillsynspersoner (se vidare avsnitt 20.7.2).

20.11 Alternativa förslag som utredningen övervägt men inte går vidare med

20.11.1 Krav på licens för fiske utan fartyg

Utredningen har övervägt att föreslå att den som bedriver fiske utan fartyg enligt definitionen i den moderniserade fiskelagen ska ha en personlig fiskelicens för fisket i fråga. Utredningen har även övervägt att föreslå att det ska införas en ny sorts licens som enbart skulle gälla sådant fiske.

Av artikel 54d i den ändrade kontrollförordningen följer att medlemsstaterna ska inrätta ett licensieringssystem eller annat alterna-

tivt registreringssystem för fysiska och juridiska personer som bedriver fiske utan fartyg, enligt definitionen i samma förordning, på deras territorier och i unionens vatten. I valet mellan att föreslå ett licensierings- eller ett registreringssystem för fiske utan fartyg har utredningen bl.a. analyserat om ett krav på registrering är tillräckligt för att säkerställa ändamålet med EU-regleringen och om kravet i övrigt är proportionerligt. Utredningen har beskrivit sina överväganden i frågorna i avsnitt 11.8.2.

Utredningen noterar att kravet i artikeln avser såväl fysiska som juridiska personer samt att en personlig fiskelicens enbart kan beviljas fysiska personer och att en fiskelicens visserligen kan innehas av såväl juridiska som fysiska personer med att en sådan enbart kan beviljas för fiske som bedrivs med fiskefartyg/fångstfartyg²⁷.

20.11.2 Registrering och rapportering avseende fritidsfiske som inte bedrivs i havet eller i statligt förvaltade sötvattensområden

Utredningen har övervägt att – utöver förslagen om krav på registrering och rapportering för fritidsfiskare som fiskar med stöd av fiskerätt eller frifiskerätt i havet eller i statligt förvaltade sötvattensområden – föreslå krav på registrering av fritidsfiskare och rapportering av fångst från fritidsfiske som inte bedrivs i havet eller i statligt förvaltade sötvattensområden. Ett sådant förslag skulle möjliggöra ett mer heltäckande underlag om fritidsfiskets omfattning i hela Sverige. Såsom framgår av avsnitt 12.4.1 är utredningen samtidigt av uppfattningen att en sådan ordning skulle innebära en betydande förändring jämfört med situationen i dag. Utredningen noterar också i sammanhanget att ansvaret för fiskevård i enskilt vatten i dag i viss mån är otydligt fördelat mellan staten och fiskerättsinnehavare, se vidare i avsnitt 14.3.1.

²⁷ Fiskefartyg enligt art. 6.1 i kontrollförordningen, unionsfångstfartyg enligt art. 6.6 i den ändrade kontrollförordningen.

20.11.3 Personlig fiskelicens för juridiska personer?

Utredningen har i avsnitt 11.4.1 analyserat huruvida dagens personliga fiskelicenser även bör kunna innehåsa av juridiska personer. Såsom framgår av avsnittet har utredningen kommit fram till att inte föreslå en sådan ordning.

20.12 Förslagets förenlighet med EU-rätten

Utredningen bedömer att samtliga förslag är förenliga med EU-rätten. Utredningen har i kapitel 5 och 7 redogjort för relevant EU-reglering som berör fisket och de ändringar i EU-rätten som utredningen har i uppdrag att anpassa lagstiftningen till. Utredningen har även i kapitel 8–19, som innehåller utredningens förslag och bedömningar, närmare beskrivit de enskilda förslagets förenlighet med EU-rätten. För närmare information om de enskilda förslagets kopplingar till EU-rätten och medlemsstaternas handlingsutrymme hänvisas till de sistnämnda kapitlen.

20.13 Konsekvenser vad gäller innovation

Utredningen bedömer att förslagen inte kommer att få märkbara konsekvenser för frågor om innovation.

20.14 Konsekvenser för brottsligheten

Vi har i avsnitt 17.5 redogjort för statistik avseende brottsligheten inom fiskets område. Av statistiken framgår att relativt få fällande domar meddelas och förundersökningar i stor utsträckning läggs ned inom fiskeområdet. Utredningen är av uppfattningen att det genom utredningens förslag kommer att bli tydligare vem som får fiska var och vad som är brottsligt. Det är svårt att dra några slutsatser om detta kommer att påverka brottsligheten. Det är möjligt att utredningens förslag i dessa delar kan leda till minskad brottslighet. Genom utredningens förslag om att ta bort normerade böter och ersätta dessa med dagsböter kommer strafföreläggande kunna användas i högre utsträckning än i dagsläget, vilket kan leda till

högre effektivitet i sanktionssystemet. Eftersom detta främst berör det yrkesmässiga fisket bedöms dessa dagsböter kunna kombineras med företagsböter i högre utsträckning än vad som görs i dag. Det är möjligt att även denna ändring kan leda till minskad brottslighet, men även i denna fråga är det svårt att dra några säkra slutsatser.

Utredningens sammantagna bedömning är att förslagen inte kommer att få några märkbara konsekvenser för brottsligheten.

20.15 Konsekvenser för sysselsättningen och regionala effekter

20.15.1 Sysselsättning

Utredningen har eftersökt information om sysselsättningen inom de branscher som berörs av utredningens förslag. Enligt Statistiska centralbyråns uppgifter var totalt 25 528 personer anställda inom branschen ”fiskare och vattenbrukare” år 2023.²⁸ Detta uppfattas inkludera anställda inom flera olika typer av företag med koppling till fiske- och vattenbruksverksamheter.

Såsom utredningen har redogjort för i avsnitt 3.6.1 var 1 318 personer eller 742 heltidsekvivalenter sysselsatta i det yrkesmässiga fisket med fartyg under år 2022. Att antalet arbetande var högre än antalet heltidsekvivalenter tyder på att vissa inte arbetade heltid. Detta kan bero på att fisket var säsongsbetonat och väderberoende eller att man utöver yrkesfisket på deltid också bedrev annan verksamhet. I samma avsnitt har vi även redogjort för att fiskefartyg finns registrerade i alla svenska län som har kust men att drygt en tredjedel av alla fiskefartyg har hemmahamn i Västra Götalands län. När det gäller fritidsfisket skapar det sysselsättning, framför allt inom hotell- och restaurangbranschen, men även inom fiskeredskapshandeln. Enligt uppgifter från Havs- och vattenmyndigheten uppgick sysselsättningseffekten år 2022 till cirka 2 800 årsarbeten. Götalands och Svealands slättbygder är de boendeområden som genererar högst sysselsättningseffekter, följt av Norrlandskusten.²⁹

²⁸ Tillväxtverkets webbplats:

https://tillvaxtverket.se/tillvaxtverket/statistikochanalys/statistikomforetag/foretagande/ba-sfaktaomforetag.1719.html?chartCollection=2#svid12_79d813901971fd8788646662.

²⁹ Havs- och vattenmyndigheten (2024-2). I rapporten beskrivs sysselsättningseffekter inom olika delsegment.

Utredningen bedömer att förslagen i betänkandet inte kommer att innebära några konsekvenser för, eller endast ringa konsekvenser för sysselsättningen.

20.15.2 Regionala skillnader

Fiske kan av naturliga skäl endast bedrivas på vissa geografiska platser. Vi har i avsnitt 3.6 beskrivit det yrkesmässiga fisket i Sverige, och har där redogjort för att fiskefartyg finns registrerade i alla svenska län som har kust men att det går att se en koncentration till Västra Götalands län. I avsnitt 3.7 har vi vidare redogjort för det svenska fritidsfisket och beskrivit att fritidsfiskets bedrivande kan se olika ut i olika geografiska områden. Även den omsättning som fritidsfisket ger upphov till kan allokeras till vissa geografiska områden. För år 2022 var omsättningen främst allokerad till fiske i inlandet, i alla landsdelar. Beträffande fisket i havets var omsättningen främst allokerad till Mellersta Östersjön.³⁰

Utredningens förslag som rör ansvaret för fiskekontrollen kan få regionala effekter genom att fisketillsynen i länen i dag ser mycket olika ut över landet. Utredningen bedömer i övrigt att förslagen i betänkandet inte kommer att innebära några, eller endast ringa regionala effekter.

20.16 Konsekvenser för jämställdhet och integration

När det kommer till könsfördelningen inom det yrkesmässiga fisket har utredningen fått följande uppgifter från Havs- och vattenmyndigheten. I juli 2025 fanns totalt 884 fiskelicenser utfärdade, varav 11 licensinnehavare var kvinnor, 769 var män och 104 var juridiska personer. När det kommer till de personliga fiskelicenserna var vid samma tidpunkt 158 licenser utfärdade, varav fem innehades av kvinnor och 153 av män.³¹ Inte heller inom fritidsfisket är könsfördelningen jämn. Enligt uppgifter ägnade sig ca 1,2 miljoner personer år fritidsfiske minst en gång i svenska vatten under år 2024, varav cirka

³⁰ Havs- och vattenmyndigheten (2024-2).

³¹ Uppgifterna lämnades i epostmeddelande till utredningen den 9 juli 2025.

790 000 var män och 430 000 var kvinnor.³² Utredningen har eftersökt information om könsfördelning inom verksamheter som hanterar fiskeri- och vattenbruksprodukter och inom fisketurismbranschen, men har inte funnit några uppgifter i dessa frågor.

Det finns sannolikt flera samverkande förklaringar till att könsfördelningen ser ut som den gör. Det kan t.ex. bero på att fiskeverksamheter traditionellt har varit mansdominerade verksamheter. Utredningen kan inte se att de förslag som lämnas kommer innebära några konsekvenser för, eller endast ringa konsekvenser för jämställdheten. Utredningen bedömer inte heller att förslagen kommer att innebära några konsekvenser för, eller endast ringa konsekvenser för integrationen.

20.17 Det kommunala självstyret

Utredningen bedömer att förslagen i betänkandet inte har betydelse för det kommunala självstyret.

20.18 Informationsinsatser

Utredningen bedömer att myndigheter och enskilda behöver informeras om de ändringar som den moderniserade fiskelagstiftningen kommer att innebära inför att regleringen ska träda i kraft. Detta rör särskilt bestämmelserna om registrering och rapportering för fritidsfiske samt ändringarna i fråga om redskapsanvändning vid fritidsfiske med stöd av frifiskerätten. Informationen bör t.ex. kunna ges genom information på myndigheternas webbplatser. Information bör kunna spridas genom de olika medlemsorganisationer och organisationer för fritidsfisketurismföretag samt branschorganisationerna.

³² Det gäller personer som är folkbokförda i Sverige, i åldern 16–80 år, se Havs- och vattenmyndighetens webbplats: <https://www.havochvatten.se/data-kartor-och-rapporter/data-och-statistik/officiell-statistik/officiell-statistik---fiske/fangststatistik-for-fritidsfisket.html>.

20.19 Övriga konsekvenser

Utredningen bedömer inte att förslagen ovan eller övriga förslag som lämnas i betänkandet har några andra betydande konsekvenser eller andra konsekvenser i övrigt som utredningen bör beskriva.

21 Författningskommentar

21.1 Förslaget till fiskelag (2026:000)

1 kap. Inledande bestämmelser

Lagens syfte

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.

Paragrafen har ingen motsvarighet i den nuvarande fiskelagen eller GFP-lagen. Av paragrafen framgår det huvudsakliga syftet med lagen, vilket främst är 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. Vid tillämpningen av EU-rättens bestämmelser och de kompletterande nationella bestämmelserna är målen i grundförordningen styrande. Syftesparagrafen är utformad utifrån målet för den gemensamma fiskeripolitiken som framgår av artikel 2.1 i grundförordningen. Med fisket avses i paragrafen både yrkesmässigt fiske och fritidsfiske.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 9.3.

Lagens innehåll

2 § Innehållet i lagen är uppdelat enligt följande:

- inledande bestämmelser (1 kap.),
- bestämmelser om fiskerätt (2 kap.),
- bestämmelser om frifiskerätt och tillträde till vatten (3 kap.),
- allmänna bestämmelser om fiske och fiskådra (4 kap.),
- särskilda bestämmelser om yrkesmässigt fiske (5 kap.),
- särskilda bestämmelser om fritidsfiske (6 kap.),

- fiskevård, naturvård och utsättning av fisk (7 kap.),
 - särskilda bestämmelser om fiske och fiskevård i Torneälvens fiskeområde (8 kap.),
 - fiskeri- och vattenbruksprodukter (9 kap.),
 - kontroll och övervakning (10 kap.),
 - straffrättsliga och straffprocessuella bestämmelser (11 kap.),
 - sanktionsavgifter och processuella bestämmelser som rör sådana avgifter (12 kap.),
 - återkallelser av licenser och övriga konsekvenser vid överträdelser (13 kap.),
 - särskilda bemyndiganden (14 kap.), och
 - överklagande och övriga bestämmelser (15 kap.).
- Till lagen hör följande bilagor:
- Särskilda bestämmelser om frifiskerätt i enskilt vatten i havet (bilaga 1), och
 - Särskilda bestämmelser om frifiskerätt i enskilt vatten i sötvattensområden (bilaga 2).

Paragrafen har ingen motsvarighet i den nuvarande lagstiftningen. I paragrafen tydliggörs vilka kapitel och bilagor som lagen innehåller i syfte att göra lagen överblickbar.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 8.3.2 och 9.4.

EU-bestämmelser som lagen kompletterar

3 § I lagen finns bestämmelser som kompletterar bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Regeringen ska i Svensk författningssamling tillkännage vilka EU-förordningar som denna lag kompletterar.

I fråga om EU-förordningar som kompletteras av flera lagar ska regeringen på samma sätt som i andra stycket tillkännage vilka bestämmelser som denna lag kompletterar.

Paragrafen har ingen motsvarighet i nuvarande lagstiftning. Genom paragrafen tydliggörs att lagen innehåller bestämmelser som kompletterar bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. Genom paragrafen införs också ett krav på regeringen att tillkännage de bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som lagen kompletterar. Tillkännagivandet är en normspridningsteknik och det påverkar därför inte hur och när EU-förordningarna ska tillämpas.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 8.4.3.

Lagens geografiska tillämpningsområde

4 § Denna lag gäller på svenskt territorium och inom Sveriges ekonomiska zon.

Lagen ska även i angivna delar tillämpas på svenskt fiske i havet utanför Sveriges ekonomiska zon.

Paragrafen motsvarar delvis 1 § fiskelagen. Av paragrafen framgår att lagen gäller på svenskt territorium och inom Sveriges ekonomiska zon. Det framgår också att lagen i angivna delar ska tillämpas på svenskt fiske i havet i geografiska områden utanför Sveriges ekonomiska zon. Med svenskt fiske avses i paragrafen både yrkesmässigt fiske och fritidsfiske.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 9.5.

Organismer som omfattas av lagens bestämmelser om fiske

5 § Lagens bestämmelser om fiske är tillämpliga i fråga om verksamheter som syftar till att fånga eller döda fritt levande fisk.

Bestämmelserna om fiske ska också tillämpas i fråga om verksamheter som syftar till att fånga, döda eller skörda andra fritt levande marina biologiska resurser i de fall bestämmelserna kompletterar EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och sådan verksamhet omfattas av de bestämmelser i EU-förordningarna som lagen kompletterar.

Paragrafen motsvarar delvis 4 och 5 §§ fiskelagen. Av paragrafen framgår vilka organismer som omfattas av lagens bestämmelser om *fiske*. Här framgår inledningsvis att lagens bestämmelser om fiske är tillämpliga i fråga om verksamheter som syftar till att fånga fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur (se definitionen av *fisk* i 1 kap. 9 §). Fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur omfattas uttryckligen av den nuvarande lagstiftningen. Regleringen i annan nationell lagstiftning, såsom lagen om fiskevårdsområden och bestämmelserna i 8 kap. miljöbalken, är även utformade utifrån att fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur omfattas av fiskelagstiftningens bestämmelser.

Av paragrafens andra stycke framgår att bestämmelserna om fiske även ska tillämpas i fråga om verksamheter som syftar till att fånga, döda eller skörda andra fritt levande *marina biologiska resurser* i de fall bestämmelserna kompletterar EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och sådan verksamhet omfattas av de bestäm-

melser i EU-förordningarna som lagen kompletterar. Begreppet marina biologiska resurser är definierat i 1 kap. 9 §. Här kan noteras att vissa bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, t.ex. i fråga om spårbarhet, även gäller för andra organismer än marina biologiska resurser.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 9.6.

Särskilda bestämmelser i andra lagar

6 § Särskilda bestämmelser om samernas rätt till fiske finns i rennäringslagen (1971:437).

Paragrafen motsvarar delar av 3 § sista stycket fiskelagen. Av paragrafen framgår att det finns särskilda bestämmelser om samernas rätt till fiske i annan lagstiftning.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 9.7.

7 § Särskilda bestämmelser om fiskevårdsområden finns i lagen (1981:533) om fiskevårdsområden.

Paragrafen motsvarar delar av 3 § sista stycket fiskelagen. Av paragrafen framgår att det finns särskilda bestämmelser om fiskevårdsområden i annan lagstiftning.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 9.7.

Förhållandet till annan lagstiftning

8 § Denna lag ska inte tillämpas i den mån den strider mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 7 eller 8 kap. miljöbalken.

Bestämmelser om att tillstånd krävs för vissa verksamheter och åtgärder finns i 7 kap. 28 a–29 b §§ miljöbalken.

Paragrafen motsvarar delar av 3 § fiskelagen. Paragrafen innehåller en lagvalsbestämmelse som rör förhållandet till bestämmelser meddelade med stöd av 7 eller 8 kap. miljöbalken. Sådana föreskrifter kan bl.a. avse inskränkningar i fisket kopplat till områdesskydd.

Paragrafen innehåller även en upplysningsbestämmelse om att det kan krävas Natura 2000-tillstånd.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 9.9.

Ord och uttryck

9 § I denna lag används följande uttryck med nedan angiven betydelse, om inte annat anges:

Uttryck	Betydelse
<i>Aktör</i>	Samma betydelse som i artikel 4.1.30 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken, om ändring av rådets förordningar (EG) 1954/2003 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2371/2002 och (EG) nr 639/2004 och rådets beslut 2004/585/EG.
<i>Allmänt vatten</i>	Samma betydelse som i lagen (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde.
<i>Enskilt vatten</i>	Samma betydelse som i lagen om gräns mot allmänt vattenområde.
<i>EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken</i>	EU:s förordningar om – åtgärder för bevarande och förvaltning av fiskeresurserna, – stöd för åtgärder inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken och den integrerade havspolitikerna, och – marknadsreglering av fiskeri- och vattenbruksprodukter.
<i>Fast redskap</i>	– Fiskebyggnad, och – fiskeredskap med ledarm som är fastsatt vid botten eller stranden och avses stå kvar i mer än två dygn i följd.
<i>Fisk</i>	Fisk, vattenlevande blötdjur och vattenlevande kräftdjur.
<i>Fiske utan fartyg</i>	Samma betydelse som i artikel 4.38 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009 av den 20 november 2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs, om ändring av förordningarna (EG) nr 847/96, (EG) nr 2371/2002, (EG) nr 811/2004, (EG) nr 768/2005, (EG) nr 2115/2005, (EG) nr 2166/2005, (EG) nr 388/2006, (EG) nr 509/2007, (EG) nr 676/2007,

	(EG) nr 1098/2007, (EG) nr 1300/2008, (EG) nr 1342/2008 och upphävande av förordningarna (EEG) nr 2847/93, (EG) nr 1627/94 och (EG) nr 1966/2006.
<i>Fiskefartyg</i>	Samma betydelse som i artikel 4.31 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009.
<i>Fiskelicens</i>	Samma betydelse som i artikel 4.9 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009.
<i>Fiskeriprodukter</i>	Samma betydelse som i artikel 4.1.29 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013.
<i>Fisketillstånd</i>	Samma betydelse som i artikel 4.10 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009.
<i>Fiskeverksamhet</i>	Samma betydelse som i artikel 4.1.28 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013.
<i>Frifiskerätt</i>	Den möjlighet som svenska medborgare och juridiska personer har att fiska i enskilt eller allmänt vatten samt i Sveriges ekonomiska zon utan stöd av fiskerätt.
<i>Fångstfartyg</i>	Samma betydelse som i artikel 4.33 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009.
<i>Handredskap</i>	Spö, pilk och liknande rörligt redskap som är utrustat med lina och högst tio krokar.
<i>Inspektion</i>	Samma betydelse som i artikel 4.4 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009.
<i>Kontroll</i>	– Samma betydelse som i artikel 4.3 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009, och – fysisk och administrativ kontroll, inspektion och övervakning i övrigt av att denna lag, föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, samt de bestämmelser i EU:s förordningar som lagen kompletterar, följs.
<i>Kontrollvägledning</i>	Att samordna, utvärdera och följa upp kontrollen, samt ge råd och stöd till kontrollmyndigheterna i syfte att säkerställa att kontrollen bedrivs ändamålsenligt.
<i>Nationell fiskekvot</i>	Den kvot som i fråga om fiske är tillgänglig för fördelning till svenska fartyg enligt EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

<i>Marina biologiska resurser</i>	Samma betydelse som i artikel 4.1.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013.
<i>Rörliga redskap</i>	Fiskeredskap som inte är fasta redskap.
<i>Statligt förvaltade sötvattensområden</i>	Enskilt och allmänt vatten i Väner, Vättern, Mälaren och Hjälmaren samt Storsjön i Jämtland, inklusive dessa vattenområdens och kustens tillrinnande vattendrag upp till första definitiva vandringshindret.
<i>Sveriges ekonomiska zon</i>	Samma betydelse som i lagen (1992:1140) om Sveriges ekonomiska zon.
<i>Sötvattensområden</i>	Vattenområden på land inom Sveriges territorium.
<i>Vattenbruksprodukter</i>	Samma betydelse som i artikel 4.1.34 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013.
<i>Övervakning</i>	– Samma definition som i artikel 4.5 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009, och – övervakning i övrigt av att denna lag, föreskrifter och beslut som har meddelats med stöd av lagen, samt de bestämmelser i EU:s förordningar som lagen kompletterar, följs.

I paragrafen regleras definitioner som används i lagen. Paragrafen motsvarar delvis 2, 4 och 7 §§ fiskelagen.

Motiven till paragrafen framgår av avsnitt 9.10 samt i avsnitt som behandlar de materiella bestämmelserna som begreppen rör.

2 kap. Bestämmelser om fiskerätt

Fiskerätt i enskilt vatten

1 § Fiskerätten i enskilt vatten tillhör ägaren till den fastighet som fisket ingår i.

I 3 kap. finns bestämmelser om att även andra personer än den som har fiskerätt får fiska på enskilt vatten.

Paragrafen motsvarar 9 § första stycket första meningen fiskelagen. I paragrafen finns en upplysning om att fiskerätten i enskilt vatten tillhör ägaren till den fastighet som fisket ingår i. Ytterligare bestämmelser om fiskerätt finns i den fastighetsrättsliga lagstiftningen.

I paragrafens andra stycke finns en upplysning om att även andra personer än den som har fiskerätt får fiska på enskilt vatten. Sådant fiske kan bedrivas med stöd av frifiskerätt i enlighet med bestämmelserna i lagens tredje kapitel.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.3.2.

Särskilda bestämmelser om fiskerätt

2 § Fiskerätt som hör till sådan allmänning som avses i lagen (1952:166) om häradsallmänningar eller lagen (1952:167) om allmänningsskogar i Norrland och Dalarna får nyttjas av allmänningens delägare.

Delägarna får arrendera ut fiskerätten för gemensam räkning. Ett sådant beslut fattas i enlighet med föreskrifterna för allmänningens förvaltning.

Paragrafen motsvarar 14 § fiskelagen. Språket i bestämmelserna har moderniserats men ingen ändring är avsedd i sak.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.3.3.

3 § För utnyttjandet av en fiskerätt som är samfälld för flera fastigheter i andra fall än som avses i 2 §, gäller lagen (1973:1150) om förvaltning av samfälligheter.

Bestämmelsen i första stycket gäller inte fiskerätt som ingår i ett fiskevårdsområde.

Paragrafen motsvarar delar av 15 § fiskelagen. Vissa språkliga ändringar har gjorts i paragrafen, ingen ändring är dock avsedd i sak.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.3.3.

4 § För en fastighet som innehas med samäganderätt får länsstyrelsen, på ansökan av någon av delägarna, besluta om hur fisket ska bedrivas på fastigheten. Detta gäller inte om fiskerätten är gemensam med en annan fastighet eller om fastigheten bara består av en sådan rätt.

Bestämmelserna i första stycket gäller inte fiskerätt som ingår i ett fiskevårdsområde.

Paragrafen motsvarar delar av 15 § fiskelagen. Vissa språkliga ändringar har gjorts i paragrafen, ingen ändring är dock avsedd i sak.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.3.3.

5 § Vid jordbruksarrende som avser en hel fastighet får arrendatorn utnyttja fastighetsägarens fiskerätt, om inte något annat har avtalats.

Avser jordbruksarrendet endast en del av en fastighet ska bestämmelserna i 4 § om fastighet som innehas med samäganderätt tillämpas, om inte omfattningen av fiskerätten har avtalats. Markarealen ska utgöra delningsgrund om inte någon annan delningsgrund är lämpligare.

Paragrafen motsvarar 16 § fiskelagen. Vissa språkliga ändringar har gjorts i paragrafen, ingen ändring är dock avsedd i sak.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.3.3.

Särskilda bestämmelser om utsträckning av fasta redskap

6 § Vid fiske med stöd av fiskerätt krävs tillstånd för att sträcka fast redskap från det enskilda vattnet ut i allmänt vatten. Tillstånd ska meddelas om det kan ske utan skada för andra fiskande eller annat beaktansvärt intresse.

Paragrafen motsvarar delar av 10 och 11 §§ fiskelagen. Språkliga justeringar har gjorts men ingen ändring är avsedd i sak.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.3.4.

7 § Tillstånd att sträcka fast redskap från enskilt vatten vidare ut i allmänt vatten behövs inte

1. vid kusten i Norrbottens län,
2. vid kusten i Kalmar län söder om Kråkelund,
3. vid östra kusten i Blekinge län (norr om Torhamnsudde) och öster om en linje dragen från Torhamnsudde över Videskärs nordspets och Ungskärs sydspets till Utlängans sydspets, och
4. vid Skånes östra och södra kuster.

Det fasta redskapet får dock inte i något fall sträckas ut i allmänt vatten mer än 200 meter från den kurva för tre meters djup som följer stranden vid fastlandet eller vid en ö av minst 100 meters längd.

Paragrafen motsvarar 12 § fiskelagen. Ingen ändring är avsedd i sak. Kopplat till bestämmelsen finns övergångsbestämmelser.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.3.4.

8 § Den myndighet som regeringen bestämmer ska pröva ansökningar om tillstånd som avses i 6 §.

Paragrafen är ny och tydliggör att det är den myndighet som regeringen bestämmer som ska pröva ansökningar om tillstånd att sträcka ut fast redskap.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.3.4.

Redskapsbegränsning vid fiske med stöd av upplåten fiskerätt

9 § Den som i havet och i statligt förvaltade sötvattensområden fiskar med stöd av en upplåten fiskerätt får, vid fiske som också får bedrivas med stöd av frifiskerätt, inte använda fler redskap än vad som är tillåtet vid sådant fiske med stöd av frifiskerätt.

Begränsningen i första stycket gäller inte den som innehar personlig fiskelicens eller fiskar med stöd av fiskelicens.

Paragrafen motsvarar delar av 9 a § andra stycket fiskelagen. Genom paragrafen begränsas det fiske som är upplåtet åt annan på så sätt att en person som fiskar med stöd av en upplåten fiskerätt inte får fiska med fler redskap än vad som är tillåtet vid sådant fiske med stöd av frifiskerätt.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.3.5.

Begränsningar i fisket med stöd av fiskerätt

10 § Föreskrifter om begränsningar i fisket med stöd av fiskerätt kan meddelas med stöd av 7 kap. 1–3 §§ denna lag. Begränsningar i fisket kan också finnas i bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Paragrafen innehåller en upplysningsbestämmelse om att föreskrifter om begränsningar i fisket kan meddelas med stöd av bemyndigandena om fiskevårds- och naturvårdsföreskrifter men även finnas i bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.3.6.

3 kap. Bestämmelser om frifiskerätt och tillträde till vatten

Fiske med stöd av frifiskerätt i allmänt vatten, vid vissa stränder, skär och holmar samt i den ekonomiska zonen

Vem som får fiska

1 § Den som är svensk medborgare får fiska i allmänt vatten och i den ekonomiska zonen med de begränsningar som föranleds av lagen (1966:314) om kontinentalsockeln. Svenska medborgare får också fiska i havet vid så-

dana stränder, skär och holmar som den 30 juni 1986 ägdes av staten och som då inte hörde till något hemman eller innehades på särskilda villkor.

Paragrafen motsvarar 8 § och delar av 2 § fiskelagen. Endast mindre språkliga ändringar har gjorts.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.4.5.

2 § En juridisk person som innehar fiskelicens enligt 5 kap. i denna lag får fiska i allmänt vatten i havet och i den ekonomiska zonen med de begränsningar som föranleds av lagen (1966:314) om kontinentalsockeln. En sådan juridisk person får också fiska i havet vid sådana stränder, skär och holmar som den 30 juni 1986 ägdes av staten och som då inte hörde till något hemman eller innehades på särskilda villkor.

Paragrafen är ny och tydliggör det nuvarande rättsläget, som innebär att även juridiska personer som innehar fiskelicens utfärdad av svensk myndighet får fiska i allmänt vatten i havet och i den ekonomiska zonen med de begränsningar som föranleds av lagen (1966:314) om kontinentalsockeln.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.4.5.

Begränsning för fiske med redskap

3 § Den som fiskar med stöd av frifiskerätt i de områden som avses i 1 §, och som inte innehar personlig fiskelicens eller inte fiskar med stöd av fiskelicens, får vid fiske med redskap, endast använda handredskap.

Av 21 § framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om en utökad redskapsanvändning.

Paragrafen är ny. Genom den tydliggörs att den som fiskar med stöd av frifiskerätt utan att inneha personlig fiskelicens eller fiskelicens, vid fiske med redskap, endast får fiska med handredskap. Paragrafen kompletteras av bestämmelser senare i kapitlet, i synnerhet 21 § om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att svenska medborgare får använda även andra rörliga redskap än handredskap om beståndssituationen tillåter det.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.4.6.

*Fiske med stöd av frifiskerätt i enskilt vatten i havet*Vem som får fiska

4 § Den som inte har fiskerätt men som är svensk medborgare, och sådana juridiska personer som nämns i 2 §, får fiska med stöd av frifiskerätt i enskilt vatten i havet efter fisk i den omfattning som framgår av 5–10 §§.

Paragrafen motsvarar delar av 9 § fiskelagen. En skillnad mot nuvarande reglering är att bestämmelser om vilket fiske som är tillåtet för svenska medborgare som inte innehar personlig fiskelicens eller fiskar med stöd av en fiskelicens framgår direkt av lagen och inte av bestämmelser i bilagor till lagen. Se 1 kap. 9 § för definition av begreppet fisk.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.4.5.

Fiske utan redskap

5 § Den som fiskar med stöd av frifiskerätt får fiska utan redskap i enskilt vatten i havet från och med Skånes västra kust till riksgränsen mot Norge.

Fiske utan redskap efter ostron enligt första stycket får dock inte ske inom 200 meter från fastlandet eller en ö som är minst 100 meter lång.

Paragrafen motsvarar delar av bilagan till fiskelagen. Genom paragrafen tydliggörs vilket fiske utan redskap som är tillåtet i enskilt vatten på västkusten.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.4.6.

Fiske med redskap

6 § Den som fiskar med stöd av frifiskerätt i enskilt vatten i havet, och som inte innehar personlig fiskelicens eller inte fiskar med stöd av fiskelicens, får endast fiska med handredskap.

Av 21 § framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om en utökad redskapsanvändning.

Paragrafen är ny. Av paragrafen framgår att huvudregeln även i enskilt vatten är att den som inte innehar personlig fiskelicens eller fiskar med stöd av en fiskelicens endast får fiska med handredskap (jfr kommentaren till 2 kap. 3 § ovan). Paragrafen innehåller också en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen

bestämmer får meddelar föreskrifter som tillåter en utökad redskapsanvändning.

Av de efterföljande paragraferna framgår begränsningar i fisket med handredskap i enskilt vatten i lagen.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.4.6.

7 § Fiske med handredskap efter lax är inte tillåtet från kusten i Norrbottens län till och med kusten i Tierps kommun i Uppsala län.

Paragrafen motsvarar delar bilagan till fiskelagen. Av paragrafen framgår begränsningar i fisket med handredskap som gäller på ostkusten.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.4.6.

8 § Vid fiske med handredskap enligt 6 § i enskilt vatten i havet från och med kusten i Östhammars kommun i Uppsala län till och med Blekinge läns södra kust (väster om Torhamnsudde) får fisket inte kräva användning av båt eller utgöras av angeldonsfiske eller liknande metod.

Paragrafen motsvarar delar av bilagan till fiskelagen. Av paragrafen framgår begränsningar i fisket med handredskap som gäller på ostkusten.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.4.6.

9 § Den som fiskar med stöd av frifiskerätt i enskilt vatten i havet, och som innehar personlig fiskelicens eller fiskar med stöd av fiskelicens, får även fiska med de redskap och metoder, i de områden, efter de arter och under de perioder som anges i bestämmelser i bilaga 1.

Paragrafen motsvarar delar av bilagan till fiskelagen. Av paragrafen framgår begränsningar i fisket i enskilt vatten i havet för den som innehar fiskelicens eller personlig fiskelicens.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.4.6.

10 § Strandlinjer och vattendjup ska vid tillämpningen av bestämmelserna i bilaga 1 bestämmas, om inte annat särskilt anges, enligt 8 § lagen (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde.

Paragrafen motsvarar delar av 9 § fiskelagen. Ingen ändring är avsedd i sak.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.4.8.

*Fiske med stöd av frifiskerätt i enskilt vatten i sötvattensområden*Vem som får fiska

11 § Den som inte har fiskerätt men som är svensk medborgare får fiska med stöd av frifiskerätt i enskilt vatten i Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland efter fisk, förutom kräftor, i den omfattning som framgår av 12–14 §§.

Paragrafen motsvarar delar av 9 § fiskelagen och bilagan till lagen. En skillnad mot nuvarande reglering är att bestämmelser om vilket fiske som är tillåtet för svenska medborgare som inte innehar personlig fiskelicens eller fiskar med stöd av fiskelicens framgår direkt av lagen och inte av bestämmelser i bilagor till lagen.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.4.5 och 10.4.6.

Fiske med redskap

12 § Den som fiskar med stöd av frifiskerätt i enskilt vatten i de sötvattensområden som nämns i 11 §, och som inte innehar personlig fiskelicens, får endast fiska med handredskap.

Av 21 § framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om en utökad redskapsanvändning.

Paragrafen är ny. Av paragrafen framgår att huvudregeln i enskilt vatten är att den som inte innehar personlig fiskelicens endast får fiska med handredskap (jfr kommentaren till 2 kap. 3 § ovan). Paragrafen innehåller också en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter som tillåter en utökad redskapsanvändning. Av de efterföljande paragraferna framgår begränsningar i fisket med handredskap i enskilt vatten i lagen.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.4.6.

13 § Vid fiske med handredskap enligt 12 § får fiskemetoden som sådan får inte kräva användning av båt eller utgöras av angeldonsfiske eller liknande metod.

Paragrafen motsvarar delar av bilagan till fiskelagen. Av paragrafen framgår begränsningar i fisket med handredskap i sötvattensområden.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.4.6.

14 § Den som fiskar med stöd av frifiskerätt i enskilt vatten i de sötvattensområden som nämns i 11 §, och som innehar personlig fiskelicens, får även fiska med de redskap och metoder, i de områden, efter de arter och under de perioder som anges i bestämmelser i bilaga 2.

Paragrafen motsvarar delar av bilagan till fiskelagen. Av paragrafen framgår begränsningar i fisket i enskilt vatten i sötvattensområden för den som innehar personlig fiskelicens.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.4.6.

15 § Strandlinjer och vattendjup ska vid tillämpningen av bestämmelserna i bilaga 2 bestämmas, om inte annat särskilt anges, enligt 8 § lagen (1950:595) om gräns mot allmänt vattenområde samt i Mälaren utifrån nivå 0,78 meter i Rikets höjdsystem 2000 (RH 2000).

Paragrafen motsvarar delar av 9 § fiskelagen. Men anledning av att slusströskeln vid Karl Johans torg i Stockholm inte längre kan användas för mätning, ska strandlinjer och vattendjup vid tillämpningen av bestämmelserna i bilaga 2 bestämmas i Mälaren utifrån nivå 0,78 meter i Rikets höjdsystem 2000 (RH 2000).

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.4.8.

Utländska personers möjligheter till fiske

16 § Den som inte har fiskerätt och som är utländsk medborgare får fiska med handredskap på samma sätt som svenska medborgare enligt bestämmelserna tidigare i detta kapitel.

Utländska medborgare som är stadigvarande bosatta här i landet får dock fiska på samma sätt som svenska medborgare enligt bestämmelserna tidigare i detta kapitel.

Första stycket gäller inte om annat framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 22 §.

Paragrafen motsvarar delar av 13 § fiskelagen. Vissa förtydliganden har gjorts men ingen ändring är avsedd i sak.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.5.

17 § Fiskefartyg från andra medlemsstater inom Europeiska unionen har tillträde till fiske i vatten innanför 12 nautiska mil från baslinjen endast om sådan rätt framgår av artikel 5.2 och bilaga 1 till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013.

Första stycket gäller inte om annat framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 22 §.

Paragrafen motsvarar 13 a § fiskelagen. Ingen ändring är avsedd i sak. Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.5.

Begränsningar i fisket med stöd av frifiskerätt

18 § Föreskrifter om begränsningar i fisket med stöd av frifiskerätt kan meddelas med stöd av 5 kap. 25 § och 7 kap. 1–3 §§ denna lag. Begränsningar i fisket kan också finnas i bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Paragrafen motsvarar delar av 9 a § fiskelagen. Paragrafen innehåller en upplysningsbestämmelse om att föreskrifter om begränsningar i fisket kan meddelas med stöd av bemyndiganden om fiskevårds- och naturvårdsföreskrifter. För det yrkesmässiga fisket kan begränsningar meddelas även med stöd av bemyndigandet om fiskets bedrivande. Även bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken kan medföra begränsningar i fisket.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.4.6.

Krav på tillstånd för vissa fisken och bemyndiganden som rör sådana tillstånd

Tillstånd för utländska personers fiske

19 § Det krävs tillstånd för att utländska personer ska få fiska i andra situationer än de som nämns i 16–17 §§. Sådant tillstånd får lämnas om det finns särskilda skäl.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om tillstånd i sådana fall som avses i första stycket.

Paragrafen är ny. Paragrafen avser att förtydliga att det krävs tillstånd för att utländska personer ska få fiska i andra situationer än de som nämns i 15–16 §§. Krav på tillstånd framgår i dag av 2 kap. 4 § fiskeförordningen. Av paragrafen framgår vidare att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter som rör sådant tillstånd.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.5.

Tillstånd för fiske med fasta redskap

20 § Det krävs tillstånd för att använda fasta redskap vid fiske med stöd av frifiskerätt. Sådant tillstånd får lämnas om det finns särskilda skäl.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om tillstånd i sådana fall som avses i första stycket.

Paragrafen motsvarar delar av 10 § fiskelagen. Genom ändringarna ovan framgår att vid fiske med stöd av frifiskerätt får fasta redskap endast användas av de som innehar fiskelicens och personlig fiskelicens. För att få bedriva fisket krävs även fortsättningsvis tillstånd. Av paragrafen framgår vidare att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter som rör sådant tillstånd.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.4.6.

Övriga bemyndiganden

Föreskrifter om utökad redskapsanvändning

21 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att svenska medborgare får använda även andra rörliga redskap än handredskap om beståndssituationen tillåter det. Sådana föreskrifter får i enskilt vatten dock inte medföra en mer omfattande möjlighet till fiske än vad som följer av bilagorna till lagen.

De redskap som får tillåtas är håv, nät, långrev, ryssjor och burar. Vid fiske med nät, långrev, ryssjor och burar får det tillåtas att högst sex redskap används samtidigt. Vid fiske med långrev får det tillåtas att totalt 100 krokare används. Nät får tillåtas upp till en sammanlagd längd om högst 180 meter.

Paragrafen är ny. Genom paragrafen ges regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att meddela föreskrifter om en utökad redskapsanvändning för de som fiskar med stöd av frifiskerätt utan att inneha fiskelicens eller personlig fiskelicens. Föreskrifterna får dock inte medföra en mer omfattande möjlighet till fiske i enskilt vatten än vad som följer av bilagorna till lagen. I lagen specificeras vidare vilka redskap som får tillåtas och upp till vilken mängd, vilket motsvarar det nuvarande taket för redskapsanvändningen som regleras i 9 a § fiskelagen, med den skillnaden att burar för hummerfiske ska räknas in i de sex mängdfångande redskapen och att vid fiske med långrev får det tillåtas att totalt 100 krokare används.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.4.6.

Föreskrifter om utländska medborgares möjligheter till fiske

22 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om utländska medborgares rätt att fiska i Sveriges territorialhav och Sveriges ekonomiska zon, om sådan rätt följer av internationella överenskommelser.

Paragrafen motsvarar 13 § tredje stycket fiskelagen. Skrivningarna i paragrafen har dock ändrats för att bättre stämma överens med de bestämmelser som utfärdats med stöd av paragrafen.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.5.

Dispenser i fråga om redskapsanvändning

23 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i enskilda fall meddela undantag från begränsningarna i 3, 6, 12 §§ och kravet på tillstånd i 20 §§ om det finns vetenskapliga eller andra särskilda skäl för det.

Paragrafen är ny och tydliggör att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer i enskilda fall får meddela undantag från begränsningarna i 3, 6, 12 och kravet på tillstånd i 20 §§ om det finns vetenskapliga eller andra särskilda skäl för det. Sådan reglering återfinns idag i 2 kap. 21 § fiskeförordningen.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.4.6.

24 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får i enskilda fall meddela undantag från begränsningarna i föreskrifter meddelade med stöd av 21 § när det gäller fiske med burar efter skaldjur i fritidsfiskebaserad fisketurismverksamhet.

Paragrafen förtydligar att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i enskilda fall får meddela undantag från redskapsbegränsningarna i föreskrifter meddelade med stöd av 21 § när det gäller fiske med burar efter skaldjur i fritidsfiskebaserad fisketurismverksamhet. Sådan reglering återfinns i dag i 2 kap. 21 § fiskeförordningen.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.4.6.

Prövning av tillstånd och dispenser

25 § Den myndighet som regeringen bestämmer ska pröva ansökningar om tillstånd och dispenser som avses i 19–20 och 23–24 §§.

Paragrafen är ny och tydliggör vem som ska göra prövningar om tillstånd och dispenser.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.4.6.

4 kap. Allmänna bestämmelser om fiske och fiskådra*Allmän hänsyn vid fiske*

1 § Den som fiskar ska visa hänsyn till andra som vistas i området. Fiske ska bedrivas så att andra fiskande inte onödigtvis hindras.

Paragrafen motsvarar 25 § första stycket fiskelagen. Språkliga justeringar har gjorts men ingen ändring är avsedd i sak.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.6.1.

2 § Om flera fiskande vill fiska i samma vatten och det inte kan ske samtidigt, ska de få fiska i den ordning de kommit till platsen.

Paragrafen motsvarar 25 § andra stycket fiskelagen. Språkliga justeringar har gjorts men ingen ändring är avsedd i sak.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.6.1.

3 § Det egna fiskeredskapet ska användas så att det inte snärjs ihop med eller skadar andras redskap.

Paragrafen motsvarar 25 § tredje stycket fiskelagen. Språkliga justeringar har gjorts men ingen ändring är avsedd i sak.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.6.1.

4 § Efter avslutat fiske får inte någonting lämnas kvar som kan hindra andra fiskande.

Paragrafen motsvarar 25 § fjärde stycket fiskelagen.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.6.1.

5 § Bestämmelserna om allmän hänsyn vid fiske i 1–4 §§ ska även tillämpas vid svenskt fiske utanför Sveriges ekonomiska zon i internationellt vatten och i andra vatten där fisket bedrivs med stöd av internationella överenskommelser.

Paragrafen motsvarar 25 § femte stycket fiskelagen. Språkliga justeringar har gjorts men ingen ändring är avsedd i sak.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.6.1.

Fiske nära fasta redskap

6 § I vattenområde där fiske med stöd av frifiskerätt får bedrivas enligt bestämmelserna i denna lag, får fiske inte utan lov bedrivas närmare än 100 meter från ett fast redskap, om redskapet har märkts ut på föreskrivet sätt.

Paragrafen motsvarar delar av 26 § fiskelagen. Språkliga justeringar har gjorts men ingen ändring är avsedd i sak.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.6.2.

Rätt att använda annans strand

7 § Den som fiskar får tillfälligt använda någon annans strand och vattenområde för att dra upp eller göra fast båt eller redskap, om det behövs för fisket och om det kan ske utan olägenhet för den som innehar stranden. För den som fiskar yrkesmässigt med stöd av frifiskerätt gäller detta även om olägenhet uppstår, under förutsättning att ersättning betalas för skada och intrång.

Paragrafen motsvarar 27 § fiskelagen. Språkliga justeringar har gjorts men ingen ändring är avsedd i sak.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.6.3.

Fiskådra

8 § I varje gren av ett vattendrag eller ett sund där fisken har sin gång ska det finnas en fiskådra i det djupaste vattnet. Fiskådran utgör en sjättedel av vattnets bredd vid vanligast förekommande lågt vattenstånd. Vid vattendragets inlopp och mynning och vid ett sunds ändpunkter sträcker sig fiskådran med oförändrad bredd vidare trehundra meter ut i det djupaste vattnet.

Den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att fiskådran ska gå i en annan del av vattnet än vad som sägs i första stycket. Berörda rättsägare ska få tillfälle att yttra sig i saken innan beslut fattas. Om ändringen innebär ett påtagligt men för någon berörd rättsägare, krävs att personen samtycker till åtgärden.

Paragrafen motsvarar delar av 17 § fiskelagen. Språkliga justeringar har gjorts men ingen ändring är avsedd i sak.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.6.4.

9 § Fiskådran ska lämnas fri från fiskeredskap som kan hindra fiskens gång. Någon annan anordning än fiskeredskap får inte heller sättas ut i eller vid fiskådran i syfte att hindra fisken att gå fram i ådran.

Den myndighet som regeringen bestämmer får medge undantag från vad som sägs i första stycket, om det kan antas att det inte leder till påtagligt men för någon som inte samtyckt till åtgärden.

Paragrafen motsvarar 18 § fiskelagen. Språkliga justeringar har gjorts men ingen ändring är avsedd i sak.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.6.4.

Bemyndiganden

Utmärkning och märkning

10 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur fiskeredskap ska märkas ut, samt hur fiskeredskap och fiskesump ska märkas så att de kan identifieras och kopplas till den som använder eller äger dem.

Föreskrifter meddelade med stöd av första stycket ska även tillämpas vid svenskt fiske utanför Sveriges ekonomiska zon i internationellt vatten och i andra vatten där fisket bedrivs med stöd av internationella överenskommelser.

Paragrafen motsvarar 23 och delvis 24 §§ fiskelagen. Språkliga justeringar har gjorts.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 10.6.5.

5 kap. Särskilda bestämmelser om yrkesmässigt fiske

Fiskelicens

1 § Att yrkesmässigt nyttjande av marina biologiska resurser med unionsfångstfartyg endast får bedrivas med stöd av fiskelicens framgår av artikel 6.1 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009.

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 29 a § första stycket fiskelagen och utgör på samma sätt som den paragrafen en upplysningsbestämmelse som hänvisar till artikel 6 i kontrollförordningen. Den nya paragrafen är anpassad till språkbruket i den ändrade artikel 6 i kontrollförordningen.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 11.3.1.

2 § En fiskelicens får efter ansökan beviljas en fysisk eller en juridisk person.

Paragrafen motsvarar nuvarande 29 b § första stycket fiskelagen. Språkliga justeringar har gjorts men ingen ändring är avsedd i sak.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 11.3.2.

3 § Om den som ansöker om fiskelicens är en annan än den som äger det fångstfartyg som ska användas vid fisket, ska sökanden visa sin rätt att förfoga över fartyget.

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 29 b § tredje stycket fiskelagen men innehåller, till skillnad från den nuvarande bestämmelsen, inte ett krav på att ett bevis på att sökanden förfogar över fartyget ska fogas till ansökan. Rätten att förfoga över fartyget ska kunna visas exempelvis på det sätt som Havs- och vattenmyndigheten godkänner i dag, dvs. genom att såväl sökanden som fartygsägaren skriver under ansökan om fiskelicens.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 11.3.2.

4 § En fiskelicens får beviljas om

1. fisket bedrivs i näringsverksamhet,
2. fisket har anknytning till svensk fiskerinäring,
3. det fartyg som används vid fisket är registrerat som fiskefartyg i det fartygsregister som avses i 1 kap. 2 § sjölagen (1994:1009), och
4. kravet på att fiskekapacitet ska föras ut ur den svenska fiskeflottan i enlighet med artikel 23 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 är uppfyllt.

Licensen får begränsas till att avse ett visst fiske och beviljas för en viss tid.
När en fråga om fiskelicens prövas första gången och vid prövning av en ansökan om en väsentlig ändring av en fiskelicens ska tillgången på fisk beaktas.

Paragrafens *första stycke* motsvarar nuvarande 30 § första stycket fiskelagen, medan paragrafens *andra stycke* motsvarar nuvarande 30 § tredje stycket samma lag.

Bestämmelsen i paragrafens *tredje stycke* motsvarar delvis nuvarande 30 § fjärde stycket samma lag. I den nya bestämmelsen har tydliggjorts att tillgången till fisk ska beaktas även vid en ansökan om en väsentlig ändring av en fiskelicens. En prövning mot tillgången på fisk ska mot denna bakgrund krävas exempelvis vid det första ansökningstillfället, vid en ansökan om ändring av fiskeinriktning som också kräver fisketillstånd och vid ansökan om borttagande av en begränsning i en befintlig licens.

Motiven behandlas i avsnitt 11.3.3.

Personlig fiskelicens

5 § En personlig fiskelicens får beviljas för yrkesmässigt fiske som inte kräver fiskelicens.

Av 3 kap. 3, 6 och 12 § framgår att den som fiskar med stöd av personlig fiskelicens är undantagen från de begränsningar i redskapsanvändningen som anges i de paragraferna.

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 29 a § andra stycket fiskelagen, men hänvisningarna i den nuvarande bestämmelsen har ersatts av hänvisningar till den nya lagens bestämmelser om begränsningar i redskapsanvändningen.

Motiven behandlas i avsnitt 11.4.1.

6 § En personlig fiskelicens får efter ansökan beviljas en fysisk person.

Paragrafen motsvarar i sak nuvarande 29 b § andra stycket fiskeförordningen, men har ändrats språkligt.

Motiven behandlas i avsnitt 11.4.1.

7 § En personlig fiskelicens får beviljas om fisket bedrivs i näringsverksamhet.

Licensen får begränsas till att avse ett visst fiske och beviljas för en viss tid.

När en fråga om personlig fiskelicens prövas första gången och vid prövning av en ansökan om en väsentlig ändring av en personlig fiskelicens ska tillgången på fisk beaktas.

Paragrafens *första stycke* motsvarar nuvarande 30 andra stycket fiskelagen, medan paragrafens *andra stycke* motsvarar nuvarande 30 § tredje stycket samma lag.

Bestämmelsen i paragrafens *tredje stycke* har samma innebörd som 5 kap. 4 § tredje stycket den moderniserade fiskelagen.

Motiven behandlas i avsnitt 11.4.2.

Prövning av frågor om fiskelicens och personlig fiskelicens

8 § Frågor om fiskelicens och personlig fiskelicens prövas av den myndighet som regeringen bestämmer.

Paragrafen motsvarar nuvarande 32 § fiskelagen.

Motiven behandlas i avsnitt 11.2.

Återkallelse av fiskelicens och personlig fiskelicens

Återkallelse av fiskelicens

9 § En fiskelicens får återkallas om

1. den har meddelats på grund av felaktiga uppgifter i ansökan,
2. innehavaren av fiskelicensen inte längre uppfyller kravet på att fisket ska bedrivas i näringsverksamhet,
3. innehavaren av fiskelicensen inte längre uppfyller kravet på att fisket ska ha anknytning till svensk fiskerinäring, eller
4. fartyget inte är registrerat som fiskefartyg i det fartygsregister som avses i 1 kap. 2 § sjölagen (1994:1009).

Paragrafen motsvarar nuvarande 31 § första stycket fiskelagen.

Motiven behandlas i avsnitt 11.6.

Återkallelse av personlig fiskelicens

10 § En personlig fiskelicens får återkallas om

1. den har meddelats på grund av felaktiga uppgifter i ansökan, och
2. licensinnehavaren inte längre uppfyller kravet på att fisket ska bedrivas i näringsverksamhet.

Paragrafen motsvarar i sak nuvarande 31 § andra stycket fiskelagen.
Motiven behandlas i avsnitt 11.6.

Registrering av den som bedriver yrkesmässigt fiske utan fartyg i havet

11 § Den myndighet som regeringen bestämmer ska föra register över fysiska och juridiska personer som bedriver fiske utan fartyg i enlighet med definitionen i denna lag. Den som bedriver sådant fiske ska registrera sig i registret.

Paragrafen är ny och kompletterar artikel 54d i den ändrade kontrollförfordningen. Fiske utan fartyg har enligt 1 kap. 9 § den moderniserade fiskelagen samma betydelse som i artikel 4.38 i den ändrade kontrollförfordningen. I artikeln definieras fiske utan fartyg enligt följande: verksamhet med yrkesmässigt nyttjande av marina biologiska resurser där sådana resurser fångas eller skördas utan användning av ett fångstfartyg, till exempel insamling av skaldjur, undervattensfiske, isfiske och strandfiske, inbegripet fiske till fots.

Motiven behandlas i avsnitt 11.8.

Möjligheter för utländska personer att bedriva yrkesmässigt fiske

12 § Utländska fysiska och juridiska personer som omfattas av Sveriges internationella åtaganden om etableringsfrihet, arbetskraftens fria rörlighet och utbyte av tjänster får fiska yrkesmässigt på samma villkor som svenska fysiska och juridiska personer.

Paragrafen motsvarar nuvarande 13 § andra stycket fiskelagen.
Motiven behandlas i avsnitt 11.9.

Överlåtbara fiskerättigheter

Syftet med lagens bestämmelser om överlåtbara fiskerättigheter

13 § Bestämmelserna i 14–19 och 33 §§ syftar till att främja att fartygsstrukturen i den svenska fiskeflottan medverkar till att bevara fiskeresurserna och till ett fiske som i övrigt är hållbart i ekonomiskt, miljömässigt och socialt hänseende.

Paragrafen motsvarar nuvarande 1 § lagen om överlåtbara fiskerättigheter.

Motiven behandlas i avsnitt 11.10.

Fiskerättigheter

14 § Av den del av den nationella fiskekvoten som görs tillgänglig för fiske genom individuella kvoter får Havs- och vattenmyndigheten för en innehavare av fiskelicens bestämma en överlåtbar andel (fiskerättigheter). Andelens storlek ska fastställas med ledning av omfattningen av fiskelicensinnehavarens tidigare fiske under en referensperiod.

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 § lagen om överlåtbara fiskerättigheter.

Motiven behandlas i avsnitt 11.10.

Överlåtelse av fiskerättigheter

15 § Fiskerättigheter får överlåtas till en annan fiskelicensinnehavare, om överlåtelsen inte motverkar syftet med lagen.

Överlåtelsen ska godkännas av Havs- och vattenmyndigheten.

Havs- och vattenmyndigheten ska i sitt beslut om godkännande fastställa parternas innehav av fiskerättigheter.

Paragrafen motsvarar nuvarande 4 § lagen om överlåtbara fiskerättigheter.

Motiven behandlas i avsnitt 10.11.

16 § En fiskelicensinnehavare får ha fiskerättigheter för högst två fartyg samtidigt.

En fiskelicensinnehavares innehav av fiskerättigheter får motsvara högst tio procent av den del av den nationella fiskekvoten som görs tillgänglig för fiske genom individuella kvoter.

Om det finns särskilda skäl, får Havs- och vattenmyndigheten godkänna en överlåtelse trots att fiskelicensinnehavaren efter förvärvet har ett större innehav av fiskerättigheter än vad som är tillåtet enligt första och andra styckena.

Paragrafen motsvarar nuvarande 5 § lagen om överlåtbara fiskerättigheter.

Motiven behandlas i avsnitt 10.11.

Fiskerättigheters giltighetstid m.m.

17 § Fiskerättigheter gäller i tio år från dagen för Havs- och vattenmyndighetens beslut om att fastställa fiskerättigheterna.

Fiskerättigheter som fastställs i ett beslut om att godkänna en överlåtelse gäller endast under den tid som återstår av de ursprungliga fiskerättigheternas giltighetstid.

Paragrafen motsvarar nuvarande 6 § lagen om överlåtbara fiskerättigheter.

Motiven behandlas i avsnitt 10.11.

18 § Havs- och vattenmyndigheten får besluta att dra in eller begränsa fiskerättigheter om innehavarens fiskelicens har återkallats eller begränsats.

Paragrafen motsvarar nuvarande 7 § lagen om överlåtbara fiskerättigheter.

Motiven behandlas i avsnitt 10.11.

19 § Fiskerättigheter som har dragits in får tilldelas en annan fiskelicensinnehavare. Sådana fiskerättigheter gäller under den tid som återstår av de ursprungliga fiskerättigheternas giltighetstid.

Paragrafen motsvarar nuvarande 8 § lagen om överlåtbara fiskerättigheter.

Motiven behandlas i avsnitt 10.11.

Elektronisk fjärrövervakning av landningsskyldigheten

20 § Svenskflaggade unionsfångstfartyg med en total längd på 18 meter eller mer, som tillhör ett flottsegment som enligt kommissionens genomförandeakter utgör en hög risk för bristande fullgörande av landningsskyldigheten, ska ha operativa elektroniska fjärrövervakningssystem innefattande övervakningskameror, i enlighet med kraven i artikel 13 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009, installerade ombord.

Paragrafen är ny och kompletterar artikel 13 i den ändrade kontrollförordningen.

Motiven behandlas i avsnitt 11.11.

21 § Svenskflaggade unionsfångstfartyg vars totala längd är 12 meter eller längre men kortare än 18 meter, som tillhör flottsegment som enligt

föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utgör en hög risk för bristande fullgörande av landnings-skyldigheten, ska ha operativa elektroniska fjärrövervakningssystem ombord.

Paragrafen är ny och kompletterar artikel 13 i den ändrade kontrollförordningen.

Motiven behandlas i avsnitt 11.11.

Bemyndiganden

Föreskrifter om villkor för fiskelicens

22 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om villkoren för fiskelicens när det gäller anknytningen till svensk fiskerinäring och kravet på att fiskekapacitet ska föras ut ur den svenska fiskeflottan.

Paragrafen motsvarar nuvarande 31 § femte stycket fiskelagen.

Motiven behandlas i avsnitt 11.5.

Föreskrifter om villkor för att utfärda en ny licens efter återkallelse

23 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka villkor som ska vara uppfyllda för att en ny fiskelicens eller personlig fiskelicens ska kunna utfärdas efter återkallelse.

Paragrafen motsvarar nuvarande 31 § femte stycket fiskelagen.

Motiven behandlas i avsnitt 11.5.

Föreskrifter om fisketillstånd

24 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om fisketillstånd som kompletterar artiklarna 7 och 7a i rådets förordning (EG) nr 1224/2009.

Paragrafen är ny och kompletterar artiklarna 7 och 7a i den ändrade kontrollförordningen.

Motiven behandlas i avsnitt 11.7.

Föreskrifter om yrkesmässigt fiske utan fartyg i havet

25 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur den som bedriver fiske utan fartyg enligt definitionen i denna lag ska visa att fisket är yrkesmässigt.

Paragrafen är ny och kompletterar artikel 54d i den ändrade kontrollförfordningen.

Motiven behandlas i avsnitt 11.8.

Föreskrifter om yrkesfiskets bedrivande

26 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om yrkesfiskets bedrivande. Sådana föreskrifter får förbjuda eller begränsa

1. fisket med avseende på vilken organism som får fångas, skördas, behållas eller säljas,
2. användningen av fiskefartyg, fiskemetoder eller fiskeredskap, eller
3. fiske inom vissa områden eller för vissa ändamål.

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 19 § första stycket 1–3 fiskelagen till den del de nuvarande bestämmelserna avser yrkesfiskets bedrivande.

Motiven behandlas i avsnitt 11.14.1

Föreskrifter om landningsskyldighet

27 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet att ta ombord och föra i land fiskeriprodukter som har fångats eller skördats.

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 19 a § fiskelagen.

Motiven behandlas i avsnitt 11.14.2.

Föreskrifter om uppgiftsskyldighet

28 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för befälhavaren på ett fiskefartyg, för den som har fiskelicens eller personlig fiskelicens eller för den som utan stöd av sådan licens fiskar för att sälja fångsten, att lämna uppgifter om

1. fiskefartyg, fiskeredskap, fiskemetod, fångst, tid och plats för fångsten, omlastning, landning, försäljning, och
2. andra förhållanden som rör fisket och som är av betydelse för tillämpningen av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 22 § första stycket fiskelagen.
Motiven behandlas i avsnitt 11.14.3.

29 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av bestämmelserna om positionsövervakning av unionsfiskefartyg i artikel 9 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009.

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 22 § andra stycket fiskelagen och kompletterar artikel 9 i den ändrade kontrollförordningen.
Motiven behandlas i avsnitt 11.14.3.

Föreskrifter om elektronisk fjärrövervakning av landningsskyldigheten

30 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela de föreskrifter som behövs som komplettering till bestämmelserna om elektronisk fjärrövervakning av landningsskyldigheten i artikel 13.2, 13.4 och 13.5 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009.

Paragrafen är ny och kompletterar artikel 13.2, 13.4 och 13.5 i den ändrade kontrollförordningen.
Motiven behandlas i avsnitt 11.11.

Föreskrifter om krav på kontinuerlig övervakning av motorstyrka

31 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att vissa fartyg, i enlighet med vad som framgår av bestämmelserna om motorstyrka i artikel 39a i rådets förordning (EG) nr 1224/200, ska ha permanent installerade system som kontinuerligt mäter och registrerar motorstyrkan.

Paragrafen är ny och kompletterar artikel 39a i den ändrade kontrollförordningen.
Motiven behandlas i avsnitt 11.14.4.

Tillämpning av föreskrifter meddelade med stöd av 24 och 26–31 §§

32 § Föreskrifter meddelade med stöd av 24 och 26–31 §§ ska även tillämpas vid svenskt fiske utanför Sveriges ekonomiska zon i internationellt vatten och i andra vatten där fisket bedrivs med stöd av internationella överenskommelser.

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 24 § fiskelagen.

Motiven behandlas i avsnitt 11.14.5.

Föreskrifter om överlåtbara fiskerättigheter

33 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. hur fiskerättigheterna ska beräknas, och
2. grunderna för fördelningen av indragna fiskerättigheter.

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka fiskarter som fiskerättigheter får bestämmas för.

Paragrafen motsvarar nuvarande 9 § lagen om överlåtbara fiskerättigheter.

Motiven behandlas i avsnitt 11.10.

6 kap. Särskilda bestämmelser om fritidsfiske*Förbud mot saluföring och försäljning av fångster från havet*

1 § Det framgår av artikel 55.5 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009 att saluföring och försäljning av fångster från fritidsfiske i havet är förbjuden.

Paragrafen är ny. Den innehåller en upplysningsbestämmelse om förbudet mot saluföring och försäljning av fångster från fritidsfiske i havet, i artikel 55.5 i den ändrade kontrollförordningen.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 12.3.

Registrering av den som fritidsfiskar och rapportering av fångster från fritidsfiske

2 § Den som fritidsfiskar och har fyllt 18 år ska registrera sig

1. vid fritidsfiske i havet efter sådana arter, bestånd eller grupper av bestånd som avses i artikel 55.3 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009, och

2. i andra fall, vid fritidsfiske i havet eller i statligt förvaltade sötvattensområden, om det enligt föreskrifter meddelade av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, behövs

a) till följd av krav på insamling av data om fångster enligt artikel 55.2 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009,

b) till följd av krav på insamling av data i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2017/1004 av den 17 maj 2017 om upprättande av en unionsram för insamling, förvaltning och användning av data inom fiskerisektorn och till stöd för vetenskaplig rådgivning rörande den gemensamma fiskeripolitiken och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 199/2008,

c) för att säkerställa kunskapsinhämtning om bestånden, eller

d) för att säkerställa att fritidsfisket är miljömässigt hållbart på lång sikt eller förvalta fritidsfisket i enlighet med syftet med denna lag.

Paragrafen är ny. I punkten 1 finns en bestämmelse om krav på registrering av fritidsfiskare enligt krav som framgår av artikel 55.3 i den ändrade kontrollförordningen. Bestämmelsen kompletterar artikeln. I punkten 2 finns en bestämmelse om krav på registrering av fritidsfiskare i andra fall. Bestämmelsens närmare innehåll ska tydliggöras i föreskrifter meddelade av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 12.4.1.

3 § Den som har fyllt 18 år ska rapportera uppgifter om sina fångster från fritidsfiske av arter, bestånd eller grupper av bestånd

1. vid fritidsfiske i havet i enlighet med artikel 55.3 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009, och

2. i andra fall, vid fritidsfiske i havet eller i statligt förvaltade sötvattensområden, om det enligt föreskrifter meddelade av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, behövs

a) till följd av krav på insamling av data om fångster enligt artikel 55.2 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009,

b) till följd av krav på insamling av data i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2017/1004,

c) för att säkerställa kunskapsinhämtning om bestånden, eller

d) för att säkerställa att fritidsfisket är miljömässigt hållbart på lång sikt eller förvalta fritidsfisket i enlighet med syftet med lagen.

Paragrafen är ny. I punkten 1 finns en bestämmelse om krav på rapportering av fångster från fritidsfiske enligt krav som framgår av artikel 55.3 i den ändrade kontrollförordningen. Bestämmelsen kompletterar artikeln. I punkten 2 finns en bestämmelse om krav på rapportering av fångster från fritidsfiske i andra fall. Bestämmelsens närmare innehåll ska tydliggöras i föreskrifter meddelade av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 12.4.2.

4 § Havs- och vattenmyndigheten ska ansvara för register över fritidsfiskare och ta emot anmälningar om registrering enligt 2 § och rapportering av uppgifter om fångster enligt 3 §.

Paragrafen är ny.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 12.4.4.

5 § Personuppgifter som samlats in genom registrering av fritidsfiskare enligt 2 § 2 b–d och rapportering av fångster från fritidsfiske enligt 3 § 2 b–d får behandlas för följande ändamål.

1. Att kontrollera efterlevnaden av bestämmelserna om registrering av fritidsfiskare och rapportering av fångster från fritidsfiske i denna lag, de EU-förordningar som lagen kompletterar samt föreskrifter meddelade med stöd av lagen,

2. vetenskaplig forskning och vetenskaplig rådgivning samt framställning av statistik, och

3. att säkerställa att fritidsfisket är miljömässigt hållbart på lång sikt eller förvalta fritidsfisket i enlighet med syftet med denna lag.

Paragrafen är ny.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 12.4.5.

6 § Kustbevakningen och länsstyrelserna får medges direktåtkomst till ett sådant register över fritidsfiskare som avses i 5 §.

Paragrafen är ny.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 12.4.6.

7 kap. Fiskevård, naturvård och utsättning av fisk

Bemyndiganden

Föreskrifter för fiskevården

1 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter för fiskevården som förbjuder eller begränsar

1. fisket med avseende på vilken organism som får fångas eller skördas,
2. användningen av fiskefartyg, fiskemetoder eller fiskeredskap,
3. fiske inom vissa områden eller för vissa ändamål, och
4. användningen av redskap, agn, båtar eller annat som kan sprida sjukdom.

Paragrafen motsvarar 19 § första stycket fiskelagen. Paragrafen har anpassats till regleringen i 1 kap. 5 § om vilka organismer som omfattas av lagens bestämmelser. Vissa språkliga ändringar har även gjorts i övrigt. I EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken finns bestämmelser om bevarandeåtgärder, bl.a. i fråga om vilken organism som får fångas. Det är en uppgift för regeringen eller den myndighet till vilken föreskriftsrätten eventuellt vidaredelegeras att säkerställa att de föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet är förenliga med EU-rätten.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 14.3.2.

2 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter för fiskevården som avser förbud mot att

1. behålla organismer som fångats,
2. bearbeta organismer ombord,
3. förvara organismer i sump,
4. omlasta, föra i land, föra in i landet eller transportera organismer, och
5. saluhålla, sälja eller köpa organismer.

Paragrafen motsvarar 19 § andra stycket fiskelagen. I paragrafen förtydligas dock att föreskrifterna också får avse förbud mot att sälja eller köpa organismer. I EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken finns bestämmelser i frågor som omfattas av bemyndigandet. Det är en uppgift för regeringen eller den myndighet till vilken föreskriftsrätten eventuellt vidaredelegeras att säkerställa att de föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet är förenliga med EU-rätten.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 14.3.2.

Föreskrifter för naturvården

3 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilken hänsyn som ska tas till naturvårdens intressen vid fiske.

Föreskrifterna får inte vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras.

Andra stycket gäller inte

1. föreskrifter som behövs för att förhindra att fiske i havet medför

a) en försämring av den livsmiljö eller de livsmiljöer som avses att skyddas i ett naturområde som har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken, eller

b) att den art eller de arter som avses att skyddas i ett sådant naturområde utsätts för en störning som på ett betydande sätt kan försvåra bevarandet i området av arten eller arterna, och

2. föreskrifter om förbud mot fiske med redskap som släpas i botten i områden i havet som

a) har förklarats som nationalpark enligt 7 kap. 2 § miljöbalken,

b) har förklarats som naturreservat enligt 7 kap. 4 § miljöbalken,

c) utgör ett biotopskyddsområde enligt sådana föreskrifter eller beslut som avses i 7 kap. 11 § miljöbalken, eller

d) har förtecknats enligt 7 kap. 27 § första stycket 1 eller 2 miljöbalken.

Paragrafen motsvarar 20 § fiskelagen och har förts över utan ändringar. Även i dessa frågor finns reglering i EU-förordningar. Det är en uppgift för regeringen eller den myndighet till vilken föreskriftsrätten eventuellt vidaredelegeras att säkerställa att de föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet är förenliga med EU-rätten.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 14.4.1.

4 § Bestämmelser om rätt till ersättning på grund av beslut om föreskrifter som avses i 3 § tredje stycket 1 finns i 31 kap. 4 och 5 §§ miljöbalken.

Paragrafen motsvarar 20 a § fiskelagen och har förts över utan ändringar.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 14.4.1.

5 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att det i ärenden enligt denna lag ska finnas en analys av vilken inverkan fiskemetoder och utsättande av arter har på miljön. Föreskrifterna får innebära att en sådan analys ska göras av den som avser att använda fiskemetoder eller sätta ut arter.

Paragrafen motsvarar 20 b § fiskelagen och har förts över med mindre språkliga ändringar.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 14.4.1.

Föreskrifter om utsättning och flyttning

6 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. under vilka förutsättningar som fisk ska få sättas ut eller flyttas, och
2. krav på tillstånd för att fisk ska få sättas ut eller flyttas.

Paragrafen motsvarar 28 § fiskelagen, med de ändringar som föreslås i prop. 2024/25:136. Vissa språkliga justeringar har gjorts men ingen ändring är avsedd i sak. Även i dessa frågor finns reglering i EU-förordningar. Det är en uppgift för regeringen eller den myndighet till vilken föreskrifträtten eventuellt vidaredelegeras att säkerställa att de föreskrifter som meddelas med stöd av bemyndigandet är förenliga med EU-rätten.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 14.5.

Särskilt om föreskrifternas tillämpningsområde

7 § Föreskrifter meddelade med stöd av 1–3 §§ ska även tillämpas vid svenskt fiske utanför Sveriges ekonomiska zon i internationellt vatten och i andra vatten där fisket bedrivs med stöd av internationella överenskomelser.

Paragrafen motsvarar delar av 24 § fiskelagen. Språkliga justeringar har gjorts men ingen ändring är avsedd i sak.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 14.6.

8 kap. Särskilda bestämmelser om fiske och fiskevård i Torneälvens fiskeområde

1 § I detta kapitel finns särskilda bestämmelser om fiske och fiskevård som gäller i Torneälvens fiskeområde.

Paragrafen tydliggör endast att särskilda bestämmelser gäller i Torneälvens fiskeområde.

Motiven till bestämmelserna om Torneälvens fiskeområde behandlas i avsnitt 8.3.2 och 13.3.

2 § I kapitlet används följande uttryck med nedan angiven betydelse:

Uttryck	Betydelse
<i>Drag</i>	Konstgjorda beten, wobblers, flugor eller därmed jämförbara lockmedel som är försedda med krokar och som med sina rörelser, färger eller former lockar fisken att hugga.
<i>Fast redskap</i>	Redskap med ledarm, såsom laxfälla och storryssja, avsett att användas på samma ställe under minst två dygn.
<i>Flytnät</i>	Nät som driver med strömmen
<i>Förankrade nät</i>	Nät som med ankare, tyngder eller sin egen vikt sätts på eller förankras vid eller ovanför botten och som inte driver med vattnet.
<i>Handredskap</i>	Spö, pilk eller liknande rörligt redskap som är utrustat med lina och drag eller krok.
<i>Havsområdet</i>	Den del av Torneälvens fiskeområde som ligger söder om älvmynningen, bestämd som en rät linje dragen mellan spetsen av Hellälä norra udde på den finska sidan och udden Virtakari på den svenska sidan samt söder om en rät linje dragen genom sydspetsen på Oxö och Palosaari.
<i>Kullenät (kolknot)</i>	Not som är fäst vid båt.
<i>Naturliga beten</i>	Levande eller avlivade beten och luktpreparat.
<i>Småryssja</i>	En till botten nedtyngd ryssja med en båg höjd lägre än 1,0 meter och där ingen del är högre än 1,5 meter.
<i>Torneälvens fiskeområde</i>	1. Könkämäälven och Muonioälven samt den del av Torneälven och de sjöar i vilka riksgränsen mellan Sverige och Finland löper (gränsälvarna), 2. de vattendrag som är sidogrenar till gränsälvarna, dock inte biflöden, 3. Torneälvens mynningsgrenar, och 4. den del av Bottenviken som ligger norr om och inom en linje från Haparanda

hamn över Skomakarens nordostligaste punkt, Ylikaris ostligaste punkt, Sarvenkatajas nordligaste punkt och därifrån i rakt ostlig riktning till riksgränsen samt därifrån söderut längs riksgränsen till Torneå och Kemi kommungräns och vidare i nordostlig riktning längs kommungränsen till fastlandet. Regeringen meddelar föreskrifter om koordinater för de brytningspunkter som avgränsar fiskeområdet.

Älvområdet

Den del av Torneälvens fiskeområde som ligger norr om älvmynningen, bestämd som en rät linje dragen mellan spetsen av Hellälä norra udde på den finska sidan och udden Virtakari på den svenska sidan samt norr om en rät linje dragen genom sydspetsen på Oxö och Palosaari.

Paragrafen tydliggör innebörden av olika uttryck som ska gälla i Torneälvens fiskeområde och som i dag finns i olika paragrafer i fiskelagen.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 13.3.

Fiskådra

3 § I älvområdet inom Torneälvens fiskeområde ska fiskådran utgöra en tredjedel av vattendragets bredd vid normal låg vattenföring. En fiskådra i vattendrag utanför Torneälvens fiskeområde vilket rinner ut i vattendrag inom älvområdet fortsätter med oförändrad bredd tills den når fiskådran i älvområdet.

Fiskådran ska lämnas fri från fiskeredskap som kan hindra fiskens gång. Någon annan anordning än fiskeredskap får inte heller sättas ut i eller vid fiskådran i syfte att hindra fisken att gå fram i ådran.

Paragrafen innehåller reglering om fiskådra och motsvarar delar av 17 och 18 §§ fiskelagen.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 13.3.

Fredningszoner

4 § I havsområdet inom Torneälvens fiskeområde ska det finnas fredningszoner som avses i 3 § i den fiskestadga för Torneälvens fiskeområde som

fogats till gränsälvsoverenskommelsen mellan Sverige och Finland. I en fredningszon får fiskeredskap eller andra anordningar inte placeras eller användas så att fiskens gång i zonen kan hindras eller att fisken inte kan komma dit eller inte kan röra sig där.

Paragrafen innehåller reglering om fredningszoner och motsvarar delar av 18 a § fiskelagen.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 13.3.

Bemyndiganden

Föreskrifter om fredningszoner

5 § Regeringen får meddela föreskrifter om vilka vattenområden inom Torneälvens fiskeområde som ska utgöra fredningszoner.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande avseende fredningszoner och motsvarar 18 a § andra stycket fiskelagen.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 13.3.

Föreskrifter för fiskevården och fiskets bedrivande

6 § Regeringen får meddela föreskrifter för fiskevården och fiskets bedrivande som avviker från särskilda bestämmelser i den fiskestadga som fogats till gränsälvsoverenskommelsen mellan Sverige och Finland och som avser senareläggande för olika kategorier av fiskande av de startdatum som anges i stadgan för fiske med fasta redskap i havsområdet. Yrkesfiske som bedrivs med fasta redskap eller annat fiske med fasta redskap ska dock inledas senast den 29 juni. Föreskrifterna får avse även redskapsbegränsningar.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande avseende föreskrifter för fiskevården och fiskets bedrivande och motsvarar 19 § tredje stycket fiskelagen.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 13.3.

7 § Regeringen får meddela föreskrifter för fiskevården och fiskets bedrivande inom Torneälvens fiskeområde som avviker från särskilda bestämmelser i den fiskestadga som anges i 6 § efter överenskommelse med Finlands regering eller den behöriga finska förvaltningsmyndigheten, och som avser tillåtna fisketider och fiskemetoder, tillåtna redskap, antalet

fiskeredskap eller andra tekniska regler för fisket samt vilka fångstplatser som ska omfattas av bilaga 2 till fiskestadgan, om

1. situationen för fiskbestånden tillåter det, eller
2. det krävs med hänsyn till skyddet av fiskbestånden och säkrandet av ett hållbart nyttjande.

De föreskrifter som meddelas enligt första stycket får avgränsas till att gälla en del av Torneälvens fiskeområde, en del av fiskesäsongen eller en enskild fiskemetod och får tidsbegränsas till att gälla en fiskesäsong åt gången.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande avseende fiskevården och fiskets bedrivande och motsvarar 19 § tredje och fjärde styckena fiskelagen.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 13.3.

8 § Överläggningar om ändrade föreskrifter ska påbörjas vid sådan tidpunkt och ske i sådan takt att lokala fiskeintressen hinner höras och det finns förutsättningar för beslut om föreskrifterna senast den 1 april det år då föreskrifterna ska tillämpas.

Paragrafen innehåller reglering om när överläggningar om ändrade föreskrifter ska påbörjas och motsvarar 19 § sista stycket fiskelagen.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 13.3.

9 kap. Fiskeri- och vattenbruksprodukter

Elektronisk fjärrövervakning vid tillämpning av undantag från den tillåtna toleransmarginalen

1 § Den aktör som ansvarar för vägning enligt artikel 14.4 a) i rådets förordning (EG) nr 1224/2009 ska se till att kraven på ett elektroniskt fjärrövervakningssystem med övervakningskameror (CCTV) enligt artikel 2 i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2024/1474 av den 24 maj 2024 om tillämpningsföreskrifter för artikel 14.4 a) i rådets förordning (EG) nr 1224/2009 vad gäller undantag från toleransmarginalen för uppskattning av fångster vid osorterade landningar och omlastningar från fiske efter små pelagiska arter, industriellt fiske och snörpvadsfiske efter tropisk tonfisk, uppfylls.

Paragrafen är ny och kompletterar artikel 14.4 a) i den ändrade kontrollförordningen.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 15.4.

*Bemyndiganden*Vägning av fiskeriprodukter

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldigheter för befälhavaren på ett fiskefartyg och andra aktörer i fråga om vägning av fiskeriprodukter och om tillstånd för sådan vägning.

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 23 a § 1 fiskelagen.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 15.2.1.

Tillämpning av undantag från den tillåtna toleransmarginalen

3 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om tillämpning av undantag från den tillåtna toleransmarginalen enligt artikel 14.4 a) i rådets förordning (EG) nr 1224/2009 och om tillämpning av de krav som framgår av kommissionens genomförandeförordning (EU) 2024/1474.

Paragrafen är ny och kompletterar artikel 14.4 a) i den ändrade kontrollförordningen.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 15.4.

Skyldigheter i fråga om spårbarhet av fiskeri- och vattenbruksprodukter

4 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldigheter för befälhavaren på ett fiskefartyg och andra aktörer i fråga om

1. sammansättning av partier av fiskeri- eller vattenbruksprodukter,
2. märkning av partier av fiskeri- eller vattenbruksprodukter,
3. information som ska följa med partier av fiskeri- eller vattenbruksprodukter, och
4. information och dokumentation i syfte att säkerställa spårbarhet av fiskeri- eller vattenbruksprodukter.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela bestämmelser om undantag från spårbarhetskraven för små mängder av fiskeri- eller vattenbruksprodukter som säljs direkt till konsumenter, i enlighet med artikel 58.8 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009.

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 23 a § 2–4 fiskelagen.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 15.2.2.

Uppgiftsskyldighet

5 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, i fråga om annan verksamhet än fiske, meddela föreskrifter om att en näringsidkare som befattar sig med fiskeri- eller vattenbruksprodukter som omfattas av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ska lämna uppgifter om

1. fiskefartyg, fiskeredskap, fiskemetod, fångst, tid och plats för fångsten, omlastning, landning, försäljning,
2. inköp, import, export, och
3. andra förhållanden av betydelse för tillämpningen av förordningarna.

Paragrafen motsvarar nuvarande 3 § GFP-lagen.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 15.2.3.

Marknadsreglering för fiskeri- och vattenbruksprodukter

6 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter som kompletterar EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken i frågor som avser

1. erkännande av producentorganisationer, branschorganisationer och sammanslutningar av producentorganisationer samt återkallelse av ett sådant erkännande,
2. godkännande av producentorganisationers produktions- och saluföringsplaner, och
3. import och export av fiskeri- och vattenbruksprodukter.

Paragrafen är ny.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 15.3.1.

10 kap. Kontroll och övervakning samt myndigheters uppgiftsskyldighet

Allmänt om ansvaret för kontroll och övervakning

1 § De myndigheter som regeringen bestämmer ska utöva kontroll och övervakning i enlighet med föreskrifter som regeringen meddelar.

Regeringen får meddela föreskrifter om att en myndighet som utövar kontroll får överlåta åt någon annan myndighet att utöva viss kontroll. Om kontrollen överläts ska det som i lagen anges om den myndighet som utövar kontroll gälla även den myndighet som tillsynen överläts till.

Paragrafen är delvis ny.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 16.3.3.

2 § Den myndighet som regeringen bestämmer får förordna fiskevakter att genomföra kontroll av fritidsfiske i sötvattensområden.

Paragrafen motsvarar till viss del nuvarande 34 § första stycket fiskelagen.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 16.3.10.

Särskilda bestämmelser om övervakning i Torneälvens fiskeområde

3 § Övervakningen av fisket i Torneälvens fiskeområde får utföras av gemensamma finsk-svenska patruller. Vid gemensam övervakning i den svenska delen av fiskeområdet har behörig finsk personal observatörs status.

Paragrafen motsvarar nuvarande 34 § sjätte stycket fiskelagen.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 16.3.11.

4 § De behöriga övervakningsmyndigheter som utför övervakning av fisket i Torneälvens fiskeområde ska vid behov utbyta information med finsk myndighet.

Paragrafen motsvarar nuvarande 34 § sjunde stycket fiskelagen.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 16.3.11.

Befogenheter när kontrollen utförs

5 § Tjänstepersoner vid de myndigheter som ansvarar för kontroll har, vid sidan av de befogenheter som gäller vid kontroll enligt rådets förordning (EG) nr 1224/2009, rätt att när de utför kontrollen

1. få tillträde till fartyg, fordon, områden, anläggningar, byggnader, lokaler och andra utrymmen där organismer och utrustning för fisket förvaras eller hanteras, eller där fiskeri- eller vattenbruksprodukter annars hanteras, för att där göra de undersökningar och ta de prover som behövs för kontrollen utan att ersättning lämnas,

2. på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för kontrollen, och

3. få den hjälp som behövs för kontrollen av den som är föremål för åtgärden.

Polismyndigheten ska på begäran lämna den hjälp som behövs vid kontrollen. Hjälp får bara begäras om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att en polismans särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver tillgripas eller det annars finns synnerliga skäl.

Vid kontroll av efterlevnaden av bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken gäller första stycket också för EU:s institutioner och av institutionerna utsedda inspektörer.

Paragrafen motsvarar till den del den avser tjänstepersoner vid myndigheter delvis nuvarande 34 § andra, fjärde och femte styckena fiskelagen.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 16.4.1.

6 § Bestämmelserna i 5 § ska inte tillämpas vid kontroller och inspektioner på plats som genomförs enligt lagen (2017:244) om kontroller och inspektioner på plats av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning.

Paragrafen motsvarar nuvarande 7 a § GFP-lagen.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 16.4.1.

7 § Fiskevakter som har förordnats därtill har rätt att när de utför kontrollen

1. få tillträde till fartyg, fordon, områden, anläggningar, byggnader, lokaler och andra utrymmen där fisk och utrustning för fisket förvaras eller hanteras för att där göra de undersökningar och ta de prover som behövs för kontrollen utan att ersättning lämnas,

2. på begäran få de upplysningar och handlingar som behövs för kontrollen, och

3. få den hjälp som behövs för kontrollen av den som är föremål för åtgärden.

Polismyndigheten ska på begäran lämna den hjälp som behövs vid kontrollen. Hjälp får bara begäras om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att en polismans särskilda befogenheter enligt 10 § polislagen (1984:387) behöver tillgripas eller det annars finns synnerliga skäl.

Paragrafen motsvarar – till den del den avser fiskevakter som förordnats därtill – delvis nuvarande 34 § andra och fjärde styckena.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 16.4.1.

8 § En fiskevakt får ges förordnande att ta föremål i beslag enligt 11 §.

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 34 § tredje stycket.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 16.4.1.

Förelägganden och förbud

9 § De myndigheter som regeringen bestämmer får besluta om de förelägganden och förbud som behövs för att denna lag, föreskrifter som meddelats med stöd av lagen, bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken eller beslut som meddelats med stöd av lagen eller föreskrifterna ska följas. Ett beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite.

Om någon inte rättar sig efter lagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller inte följer ett meddelat föreläggande, får Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen besluta om rättelse på hans eller hennes bekostnad. I brådskande fall får ett sådant beslut meddelas utan föregående föreläggande.

Paragrafen motsvarar i huvudsak nuvarande 35 § fiskelagen men innehåller en skrivning om att förelägganden och förbud också får meddelas för att beslut som meddelats med stöd av lagen eller föreskrifter i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ska efterlevas.

Motiven behandlas i avsnitt 16.5.1.

10 § Om den som har fiskerätt i strid med allmänna intressen vansköter fisket genom att exempelvis fiska i alltför stor omfattning, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer förelägga denne att bedriva fisket på ett sätt som behövs för att avhjälpa vanskötseln. Om någon annan än ägaren har fiskerätten, får föreläggandet ändå riktas mot ägaren.

Ägaren eller innehavaren är skyldig att tåla att en förelagd åtgärd vidtas även om föreläggandet riktats mot den andre.

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 29 § fiskelagen, men skrivningen ”genom att fiska i alltför stor omfattning eller genom att låta bli att fiska” har ersatts med skrivningen ”genom att exempelvis fiska i alltför stor omfattning”.

Motiven behandlas i avsnitt 16.5.2.

Beslag

11 § Om någon påträffas på bar gärning när han eller hon begår brott enligt denna lag, eller om det anträffas redskap i vattnet som används eller använts vid sådant brott, får beslag göras av organismer, redskap, fiskefartyg eller andra föremål som

1. skäligen kan antas ha betydelse för utredning av brottet, eller
2. kan antas bli föremål för förverkande enligt denna lag.

Paragrafen motsvarar delvis 47 § första stycket fiskelagen. Möjligheterna att ta föremål i beslag har utökats jämfört med nuvarande reglering.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 16.4.2.

12 § Följande personer får ta föremål i beslag enligt denna lag

1. fiskevakter som getts förordnande enligt 8 §, och
2. behöriga tjänstepersoner hos Kustbevakningen, Havs- och vattenmyndigheten eller länsstyrelsen.

Om fisket kränker fiskerätt, får beslag även göras av den som innehar fiskerätten eller den som företräder honom eller henne.

Paragrafen motsvarar 47 § andra och tredje styckena fiskelagen.

Ändringar har gjorts kopplat till utredningens förslag om fiskevakter.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 16.4.2.

13 § Om föremål har tagits i beslag enligt lagen ska det skyndsamt anmälas till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten.

En kustbevakningstjänsteman som tagit egendom i beslag ska i stället anmäla beslaget till undersökningsledaren eller åklagaren.

Paragrafen motsvarar delar av 47 § fjärde och femte stycket fiskelagen. Ingen ändring är gjord i sak.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 16.4.2.

14 § Den som tar emot en anmälan om beslag ska vidta samma åtgärder som om han eller hon själv gjort beslaget.

Paragrafen motsvarar delar av 47 § fjärde stycket fiskelagen. Ingen ändring är gjord i sak.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 16.4.2.

15 § Om fiskerättsinnehavaren eller den som företräder honom eller henne har tagit fisk i beslag, får fiskerättsinnehavaren behålla organismerna utan att anmäla det, om beslaget bara grundar sig på denna lag.

Paragrafen motsvarar 47 § sjätte stycket fiskelagen. Språkliga ändringar har gjorts men ingen ändring är avsedd i sak.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 16.4.2.

16 § En organism som har tagits i beslag och som uppenbarligen bör förverkas ska omedelbart efter beslaget släppas ut i det vattenområde där den fångats eller skördats, om den är levnadsduglig och det kan göras utan särskilda kostnader eller besvär.

Paragrafen motsvarar 47 § sjunde stycket fiskelagen. En ändring som har gjorts är att begreppet organism används i stället för fisk, se regleringen i 1 kap. 5 §.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 16.4.2.

Internationell fiskekontroll

17 § Vid svenskt fiske utanför Sveriges sjöterritorium får efterlevnaden av internationella överenskommelser om fiskevård och fiskets bedrivande kontrolleras av de utländska myndigheter som anges i föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

En sådan utländsk myndighet ska lämnas tillträde till svenska fiskefartyg och ges tillfälle att undersöka fiskeredskap, fångst, lastutrymmen och utrustning i övrigt samt att ta del av de loggböcker och handlingar av betydelse för fisket som finns ombord. Om myndigheten upptäcker att en bestämmelse för fisket överträtts på ett allvarligt sätt får den föra fartyget till hamn.

Befälhavaren på ett fiskefartyg eller den som annars är föremål för kontroll är skyldig att underlätta kontrollens genomförande.

Paragrafen motsvarar i sak nuvarande 33 § fiskelagen.

Motiven behandlas i avsnitt 16.3.12.

Övriga bemyndiganden

18 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om förordnande och utbildning av fiskevakter.

Paragrafen är ny.

Motiven behandlas i avsnitt 16.3.10.

11 kap. Straffrättsliga och straffprocessuella bestämmelser

Straffansvar

1 § För *olovligt fiske* döms till böter eller fängelse i högst ett år den som uppsåtligen eller av oaktksamhet utan att ha rätt till det fiskar i vatten där annan har fiskerätt.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Paragrafen motsvarar 37 § första stycket 1 och andra stycket fiskelagen. Paragrafen har fått beteckningen *olovligt fiske* och har uppdaterats språkligt.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 17.9.5, 17.13.1 och 17.13.2.

2 § För *brott mot bestämmelser om fiskådra* döms till böter eller fängelse i högst ett år den som uppsåtligen eller av oaktsamhet sätter ut eller placerar ett fiskeredskap eller en anordning i strid med vad som gäller om fiskådra.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Paragrafen motsvarar del av 37 § första stycket 3 och andra stycket fiskelagen. Paragrafen har fått beteckningen *brott mot bestämmelser om fiskådra* och har uppdaterats språkligt.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 17.9.5, 17.13.1 och 17.13.3.

3 § För *brott mot bestämmelser om särskild fredningszon* döms till böter eller fängelse i högst ett år den som uppsåtligen eller av oaktsamhet placerar eller använder ett fiskeredskap eller en annan anordning i strid med vad som gäller i en sådan fredningszon som avses i 8 kap. 4 §.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Paragrafen motsvarar del av 37 § första stycket 3 och andra stycket fiskelagen. Paragrafen har fått beteckningen *brott mot bestämmelser om särskild fredningszon* och har uppdaterats språkligt.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 17.9.5, 17.13.1 och 17.13.4.

4 § För *otillåten fiskeverksamhet* döms till böter eller fängelse i högst ett år den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. fiskar utan giltig fiskelicens eller giltigt tillstånd för den fiskeverksamhet som bedrivs,
2. förfalskar eller döljer ett fiskefartygs märkning, identitet eller registrering i samband med fiske i havet,
3. omlastar utan det tillstånd som krävs eller i sådana fall där omlastning är förbjuden,
4. överför fångst eller placerar fångst i transport- eller odlingskasse på ett sätt som är förbjudet,
5. bedriver fiskeverksamhet i strid med bestämmelser som är tillämpliga i ett område där fisket är begränsat,
6. fiskar efter, fångar, behåller ombord, omlastar eller landar arter för vilka sådan verksamhet är förbjuden,

7. i annat fall än vad som anges i punkten 6 bedriver fiskeverksamhet som, omfattar annat än oavsiktliga fångster av

a) arter som är föremål för fångstbegränsningar och för vilka aktören inte har någon kvot eller inte har tillgång till medlemsstatens kvot,

b) arter vars kvoter har uttömts, eller

c) arter som omfattas av fiskestopp, moratorium, fiskeförbud eller fredningstid,

8. fiskar med förbjudna fiskeredskap eller fiskemetoder, eller samtidigt fiskar med fler än högsta tillåtna antal fiskeredskap,

9. i annat fall än vad som anges i de tidigare punkterna allvarligt underlåter att

a) uppfylla skyldigheter rörande egenskaper hos eller användningen av fiskeredskap, ljudskrämmare, selektivitetsanordningar eller anordningar som samlar fisk, eller av utrustningen för sortering, vattenavskiljning eller bearbetning, eller

b) iakta andra åtgärder som krävs för att minska oavsiktliga fångster av känsliga arter än de som anges i punkten a,

10. allvarligt underlåter att på fiskefartyg ta ombord och behålla, eller underlåter att landa, eller i tillämpliga fall, omlasta eller överföra arter som omfattas av landningsskyldigheten, inbegripet fångster som är mindre än den tillämpliga minsta referensstorleken för bevarande,

11. i annat fall än vad som avses i de tidigare punkterna bedriver fiskeverksamhet i ett område som omfattas av en regional fiskerierorganisation på ett sätt som är allvarligt oförenligt med den organisationens tillämpliga bevarande- eller förvaltningsåtgärder,

12. allvarligt underlåter att fullgöra skyldigheterna att korrekt registrera, lagra och rapportera data om fiskeverksamhet, däribland data som ska överföras via kontrollsystem för fartyg,

13. bedriver fritidsfiske på ett sätt som är allvarligt oförenligt med bestämmelserna i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken,

14. manipulerar ett fiskefartygs motor eller utrustning för övervakning av den kontinuerliga motorstyrkan i syfte att öka fartygets motorstyrka så att den överstiger den maximala kontinuerliga motorstyrkan enligt motorcertifikatet,

15. använder en motorstyrka som överstiger den maximala kontinuerliga motorstyrkan som certifierats och registrerats i fartygsregistret som avses i 1 kap. 2 § sjölagen (1994:1009),

16. deltar i drift, förvaltning eller ägande av ett fiskefartyg som inte har någon nationalitet och som därför är statslöst i enlighet med internationell rätt,

17. omlastar från eller till, överför tillsammans med eller deltar i gemensamma fiskeinsatser tillsammans med fiskefartyg som är upptagna i unionens förteckning över IUU-fartyg eller en regional fiskerierorganisationens förteckning över IUU-fartyg enligt artikel 29 respektive 30 i rådets förordning (EG) nr 1005/2008 av den 29 september 2008 om upprättande av ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2847/93,

(EG) nr 1936/2001 och (EG) nr 601/2004 samt om upphävande av förordningarna (EG) nr 1093/94 och (EG) nr 1447/1999,

18. bedriver någon av de verksamheter som avses i punkten 17 med avseende på ett fartyg som deltar i IUU-fiske enligt definitionen i rådets förordning (EG) nr 1005/2008 och som inte är upptaget i unionens förteckning över IUU-fartyg eller en regional fiskeriorganisations förteckning över IUU-fartyg enligt artikel 29 respektive 30 i rådets förordning (EG) nr 1005/2008,

19. stödjer eller försörjer ett fiskefartyg som är upptaget i unionens förteckning över IUU-fartyg eller en regional fiskeriorganisations förteckning över IUU-fartyg enligt artikel 29 respektive 30 i rådets förordning (EG) nr 1005/2008,

20. deltar i drift, förvaltning eller ägande av ett fartyg som är upptaget i unionens förteckning över IUU-fartyg eller en regional fiskeriorganisations förteckning över IUU-fartyg enligt artikel 29 respektive 30 i rådets förordning (EG) nr 1005/2008,

21. tillhandahåller tjänster, inbegripet logistik, försäkring och andra finansiella tjänster, till aktörer som är knutna till ett fartyg som är upptaget i unionens förteckning över IUU-fartyg eller en regional fiskeriorganisations förteckning över IUU-fartyg enligt artikel 29 respektive 30 i rådets förordning (EG) nr 1005/2008,

22. bedriver fiskeverksamhet med användning av tvångsarbete enligt definitionen i artikel 2 i Internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention nr 29 om tvångsarbete, eller

23. landar i hamnar i tredjeländer utan att förhandsanmälan har gjorts enligt artikel 19a i rådets förordning (EG) nr 1224/2009.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Den som gör sig skyldig till försök eller förberedelse till brott som avses i första stycket döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Det som sägs om straff i första stycket gäller bara om inte annat följer av 7 §.

Paragrafen motsvarar delvis 37 § första stycket 2, 37 a §, 38 a §, 39 a §, 40 § fiskelagen och 11 § GFP-lagen. I paragrafen kriminaliseras merparten av de överträdelser som klassificeras som allvarliga överträdelser enligt artikel 90 i den ändrade kontrollförordningen. Ett flertal av dessa överträdelser är i dag kriminaliserade i svensk rätt genom 40 § fiskelagen och 11 § GFP-lagen. Vi har i motiven utvecklat texten kopplat till de olika punkterna.

Motiven till paragrafen behandlas i framför allt i avsnitt 17.13.5, men även i 17.9.5, 17.9.7 och 17.13.1.

5 § Om ett brott enligt 1–4 §§ är att anse som grovt döms till fängelse i högst två år i andra fall än som avses i 7 § första stycket.

Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om det avsåg verksamhet av särskilt stor omfattning, fångst av betydande värde eller

ur särskilt skyddsvärda bestånd, eller om brottet medfört eller kunnat medföra skada av stor omfattning.

Paragrafen motsvarar delvis 40 a § fiskelagen. En skillnad är att vid bedömningen av om brottet är grovt även ska beaktas om brottet medfört eller kunnat medföra skada av stor omfattning. Det kan t.ex. röra sig om skada på den berörda miljön.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 17.13.6.

6 § För *fiskeöverträdelse* döms till böter den som, om gärningen inte ska leda till ansvar enligt 4 §, uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 kap. 26 §, 7 kap. 1–3 §§, 9 kap. 2 § eller bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken om

1. hur fiskefartyget får användas,
 2. hur fiskeverksamhet får bedrivas,
 3. landning och vägning av fiskeriprodukter,
 4. förvaring av fiskeredskap ombord på fiskefartyg, eller
 5. märkning av fiskeredskap,
- I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Paragrafen motsvarar delar av 38 a, 39 a och 40 §§ fiskelagen.

Motiven till paragrafen behandlas framför allt i avsnitt 17.13.7 men även 17.13.1 och 17.3.5 innehåller relevant information.

7 § Den som i Sveriges ekonomiska zon begår brott enligt 4 och 6 §§ döms till böter.

Paragrafen motsvarar delar av 41 § första stycket fiskelagen, men avser till skillnad från den nuvarande regleringen fler överträdelser än i dag. Paragrafen har kopplingar till regleringen i havsrättskonventionen.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 17.3.8.

8 § För *hindrande av internationell fiskekontroll* döms till böter eller fängelse i högst sex månader den befälhavare eller annan som med uppsåt försöker hindra sådan kontroll som avses i 10 kap. 17 § eller underlåter att underlätta sådan kontroll.

Paragrafen motsvarar delar av 38 § fiskelagen och har förts över utan att några större ändringar har gjorts.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 17.13.12.

9 § För otillåten utsättning eller flyttning av fisk döms till böter den som med uppsåt eller av oaktsamhet sätter ut eller flyttar fisk, utan tillstånd eller strid med villkoren i ett sådant tillstånd.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Paragrafen motsvarar delar av 42 § fiskelagen. Med begreppet fisk avses även vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur, se definitionen av fisk i 1 kap. 9 §. Även bestämmelser i miljölagstiftningen kan aktualiseras vid utsättning av fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur, och att det i miljölagstiftningen också finns straffbestämmelser som kan bli tillämpliga. Se 1 kap. 8 § angående förhållandet till miljölagstiftningens bestämmelser.

Motiven till paragrafen behandlas i framför allt i avsnitt 17.13.9 men även i 17.9.5.

10 § För otillåten hantering av fiskeri- och vattenbruksprodukter döms till böter eller fängelse i högst ett år den som uppsåtligt eller av oaktsamhet

1. vid upprepade tillfällen eller i stor omfattning säljer fångst som kommer från fritidsfiske i havet,

2. bedriver handel med, importerar, exporterar, eller transporterar fisk som fångats av eller fiskeriprodukter som härrör från fiskefartyg som förts upp på Europeiska unionens förteckning över IUU-fiskefartyg, eller annars importerar fiskeriprodukter i strid med gällande regler,

3. i andra fall än som avses i punkterna ovan säljer fiskeriprodukter för vilken sådan verksamhet är förbjuden eller hanterar fiskeriprodukter på ett sätt som inte är tillåtet, eller

4. förfalskar dokument, data eller information eller använder förfalskade eller ogiltiga dokument eller data eller förfalskad eller ogiltig information i samband med saluföring, distribution, transport, lagring eller bearbetning av fiskeri- eller vattenbruksprodukter.

Den som gör sig skyldig till försök eller förberedelse till brott som avses i första stycket döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Paragrafen motsvarar delar av 40 § fiskelagen och 11 § GFP-lagen. I paragrafen regleras överträdelser som har koppling till hantering av fiskeri- och vattenbruksprodukter, som ses som allvarigare än de som regleras i 11 §. Paragrafen avser att kriminalisera vissa överträdelser som ses som allvarliga överträdelser av den gemensamma fiskeripolitiken och som regleras i artikel 90 i den ändrade kontrollförrordningen. Vi har i motiven utvecklat texten kopplat till de olika punkterna.

Motiven till paragrafen behandlas framför allt i avsnitt 17.13.10.

11 § För *överträdelse vid hantering av fiskeri- och vattenbruksprodukter* döms till böter den som, om gärningen inte ska leda till ansvar enligt 10 §, uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot bestämmelser om bearbetning, distribution, saluföring eller annan hantering av fiskeriprodukter eller fiskeri- och vattenbruksprodukter eller bestämmelser om kvalitetsnormer som gäller för handel med dessa produkter i

1. EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, eller
2. föreskrifter meddelade med stöd av denna lag.

Paragrafen motsvarar delar av 40 § fiskelagen och 11 § GFP-lagen. Paragrafen behandlar mindre allvarliga överträdelser som rör hantering av fiskeri- och vattenbruksprodukter. De materiella bestämmelserna kan i denna del finnas i både EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och i föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 17.13.11 men relevant information finns även i 17.13.10.

12 § För *försvårande av kontroll enligt EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken* döms till böter eller fängelse i högst sex månader den som försvårar en tjänstemans eller observatörs arbete när personen utför uppgifter enligt EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Paragrafen är ny och avser att täcka de allvarliga överträdelser i artikel 90 i den ändrade kontrollförordningen som rör försvårande av kontroll och som inte omfattas av brottsbalkens bestämmelser.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 17.13.12.

Förverkande

13 § Om det inte är uppenbart oskäligt, ska organismer som varit föremål för brott enligt denna lag förverkas. Detsamma gäller andra vinster från sådant brott. Även vad någon har tagit emot som ersättning för kostnader i samband med ett sådant brott eller värdet av det mottagna ska förverkas, om mottagandet utgör brott enligt denna lag och förverkandet inte är uppenbart oskäligt.

Om bara en del i ett parti varit föremål för brott enligt denna lag, får hela partiet förverkas om det inte kan utredas hur stor del av partiet som omfattas av brottet.

Paragrafen motsvarar delvis 45 § fiskelagen. Begreppet fisk har bytts ut mot begreppet organismer mot bakgrund av lagens tillämpningsområde och terminologin i lagen.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 17.14.1.

14 § Fiskeredskap som använts eller medförts vid brott enligt denna lag ska förverkas, om det inte är uppenbart oskäligt. Detsamma gäller fiskefartyg och andra hjälpmedel om det behövs för att förebygga brott.

Utöver vad som sägs i första stycket får egendom förverkas, om egendomen har varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott enligt denna lag och brottet har fullbordats eller förfarandet har utgjort ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse och förverkandet behövs för att förebygga brott.

Paragrafen motsvarar 45 a § fiskelagen. Paragrafen har överförs utan att någon ändring har gjorts.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 17.14.1.

15 § I stället för organismen, redskapet eller den egendom som annars använts, medförts eller varit avsedd att användas som hjälpmedel, får dess värde helt eller delvis förverkas. Om bevisning om värdet inte alls eller endast med svårighet kan föras, får värdet uppskattas till ett belopp som är skäligt med hänsyn till omständigheterna.

Paragrafen motsvarar 45 b § fiskelagen. Precis som i 13 § ovan har begreppet fisk bytts ut mot begreppet organismer mot bakgrund av lagens tillämpningsområde och terminologin i lagen.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 17.14.1.

16 § Om brott enligt denna lag innefattar intrång i fiskerätt, tillfaller förverkad fisk eller dess värde fiskerättsinnehavaren.

Paragrafen motsvarar delvis 48 § fiskelagen. Bestämmelserna om fiskerätt rör endast fisk, vattenlevande kräftdjur och vattenlevande blötdjur, se definitionen av fisk i 1 kap. 9 §. Ingen ändring är avsedd i sak.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 17.14.1.

Hinder mot åtal, åtalsprövning och ansvarsfrihetsbestämmelser

17 § Om en sanktionsavgift har beslutats och den avgiftsskyldige är en fysisk person, får åklagaren inte väcka åtal, utfärda strafföreläggande, eller besluta om åtalsunderlåtelse för samma person i fråga om den överträdelse som ligger till grund för beslutet om sanktionsavgift.

Paragrafen är ny och innehåller spärreglering i syfte att undvika dubbelprövning. Liknande reglering finns i annan lagstiftning, t.ex. skattelagstiftningen.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 17.11.2.

18 § Om en gärning som avses i 4–6 och 10–11 §§ kan föranleda sanktionsavgift och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, får åtal väckas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt.

Paragrafen är ny. Om en gärning kan föranleda sanktionsavgift och inte kan antas föranleda annan påföljd än böter, får åtal väckas av åklagare endast om åtal är påkallat från allmän synpunkt. Bestämmelsen har processekonomisk funktion. Liknande bestämmelse finns i 29 kap. 11 § miljöbalken.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 17.11.2.

19 § Om ett vitesföreläggande har överträtts och överträdelsen ligger till grund för en ansökan om att döma ut vitet, ska det inte dömas till ansvar för den gärning som omfattas av föreläggandet.

Paragrafen motsvarar delvis 44 § fiskelagen och 12 § GFP-lagen.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 17.11.2.

Förhållandet till brottsbalken och smugglingslagen

20 § Till ansvar enligt denna lag ska det inte dömas om gärningen är beklagd med straff i brottsbalken eller lagen (2000:1225) om straff för smugglning.

Paragrafen motsvarar 12 § andra stycket GFP-lagen, genom paragrafen tydliggörs att brottsbalkens och smugglingslagens bestämmelser har företräde framför fiskelagstiftningens straffbestämmelser.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 17.13.14.

Rätt att föra talan i mål om förverkande

21 § Befälhavaren på ett fiskefartyg som använts vid brott är i fråga om förverkande enligt denna lag, behörig att föra talan för egendomens ägare.

Paragrafen motsvarar 46 § fiskelagen. Paragrafen har uppdaterats språkligt men ingen ändring är avsedd i sak.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 17.14.2.

Svensk domstols behörighet att döma över brott som har begåtts utanför Sverige

22 § Svensk domstol är behörig att döma över brott enligt denna lag även om det inte finns domsrätt enligt 2 kap. 3 § brottsbalken.

Paragrafen motsvarar 49 § fiskelagen och bestämmelsen har oförändrad förts över till den moderniserade fiskelagen.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 17.5.1.

Behörig domstol för brott begångna inom den ekonomiska zonen

23 § Om brott enligt lagen har begåtts i Sveriges ekonomiska zon, får åtal väckas vid

1. den tingsrätt vars domkrets är närmast platsen där brottet begicks, eller

2. den tingsrätt inom vars domkrets den hamn är belägen dit den misstänkte först ankommer med sitt fartyg.

Paragrafen motsvarar 50 § fiskelagen. Språket i paragrafen och dess utformning har setts över och uppdaterats.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 17.15.2.

12 kap. Sanktionsavgifter och processuella bestämmelser som rör sådana avgifter*Sanktionsavgifter vid överträdelser*

1 § Regeringen får meddela föreskrifter om att en sanktionsavgift ska betalas av den som

1. vidtar en åtgärd som är anmälningspliktig eller tillståndspliktig utan att anmälan har gjorts eller tillstånd har sökts,

2. överträder bestämmelser om
 - sammansättning av partier av fiskeri- eller vattenbruksprodukter,
 - märkning av partier av fiskeri- eller vattenbruksprodukter,
 - information som ska följa med fiskeri- eller vattenbruksprodukter,
 - information och dokumentation i syfte att säkerställa spårbarhet av fiskeri- eller vattenbruksprodukter,
3. överträder andra bestämmelser om uppgifter som ska lämnas till myndigheter, eller
4. överträder andra bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som denna lag kompletterar, eller andra bestämmelser i denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Paragrafen motsvarar delvis 50 a § första stycket fiskelagen och 10 a § GFP-lagen. Genom de inledande punkterna i paragrafen tydliggörs i vilka situationer som regeringen får meddela föreskrifter om sanktionsavgifter. Genom den sista punkten i paragrafen ges regeringen ett stort handlingsutrymme att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter. Detta har bedömts angeläget mot bakgrund av den omfattande EU-rättsliga regleringen inom den gemensamma fiskeripolitiken och eftersom sanktionsavgifter ofta bör ses som ett effektivt sanktionsalternativ. Regeringen får vid tillämpningen av punkten 4 sägas ha ett särskilt ansvar att bedöma lämpligheten av sanktionsavgifter.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 17.10.1.

Sanktionsavgiftens storlek

2 § Sanktionsavgiftens storlek ska framgå regeringens föreskrifter. Avgiften ska uppgå till lägst 1 000 kronor och högst 1 000 000 kronor. Avgiften får dock överstiga 1 000 000 kronor om det annars skulle vara oförenligt med vad som anges i artikel 91a i rådets förordning (EG) nr 1224/2009.

När avgiftens storlek bestäms ska hänsyn tas till om överträdelsen är eller kan vara en allvarlig överträdelse enligt bestämmelserna i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, överträdelsens allvar i övrigt och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Paragrafen motsvarar delvis 50 a § andra stycket fiskelagen och 10 a § andra stycket GFP-lagen. Sanktionsbeloppet har höjts till 1 miljon kronor och det har införts en ventil kopplat till regleringen om sanktionsavgifter vid allvarliga överträdelser som regleras i artikel 91a i den ändrade kontrollförordningen.

Viss ändring har också gjorts i fråga om vilka omständigheter som ska beaktas vid bestämmande av avgiftens storlek; regeringen ska vid denna bedömning ta hänsyn till om överträdelsen är eller kan vara en allvarlig överträdelse enligt bestämmelserna i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, överträdelsens allvar i övrigt och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 17.10.1.

Förutsättningar för uttag av sanktionsavgift

3 § Sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet.

Hel eller delvis befrielse från sanktionsavgift ska beslutas om det är oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. Vid denna bedömning ska det särskilt beaktas

1. om överträdelsen har berott på sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte kunnat göra det som han eller hon varit skyldig att göra och inte heller kunnat uppdra åt någon annan att göra det,
 2. om överträdelsen annars berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken förutsåg eller borde ha förutsett eller inte kunnat påverka,
 3. vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika överträdelsen, eller
 4. om avgiften i övrigt inte står i rimlig proportion till överträdelsen.
- Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

Paragrafen motsvarar delvis 50 b § fiskelagen och 10 b § GFP-lagen. Genom paragrafen införs en möjlighet att delvis befria från sanktionsavgift. Ändringar har också gjorts i den fjärde punkten, enligt vilken det ska beaktas om avgiften i övrigt inte står i rimlig proportion till överträdelsen. Avsikten är att den fjärde punkten ska tillämpas restriktivt men att den ska möjliggöra en befrielse från sanktionsavgift i de situationer där ett fullt uttag av sanktionsavgift inte bedöms proportionerligt. Att en verksamhet är nystartad, har dålig ekonomi, tidsbrist, glömska eller dåliga rutiner är inte omständigheter som bör medföra befrielse från avgift.

Vid delvis nedsättning är en rimlig utgångspunkt att följa samma nivåer som är aktuella vid bedömningar om nedsättning av skattetillägg, dvs. nedsättning till hälften eller en fjärdedel av avgiften, om det inte finns behov av ytterligare nyansering. Paragrafen innehåller vidare samma skrivning om att sanktionsavgiften ska tillfalla staten

som i dag finns i 50 a § andra stycket fiskelagen och 10 a § andra stycket GFP-lagen.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 17.10.3.

Hinder mot beslut om sanktionsavgift

4 § Sanktionsavgift får inte tas ut om den överträdelse som kan leda till sanktionsavgift redan ligger till grund för en anmälan om brott eller av någon annan anledning inledd förundersökning om brott mot lagen, om anmälan eller förundersökningen avser samma fysiska person som sanktionsavgiften skulle tas ut av.

Sanktionsavgift får dock tas ut, om åklagaren eller någon annan som är behörig att leda förundersökning, har beslutat att inte inleda förundersökning eller att lägga ned förundersökningen eller om överträdelsen av annat skäl inte längre är föremål för utredning om brott och inte har prövats slutligt.

Paragrafen är ny och reglerar situationen då både sanktionsavgift och straffansvar kan aktualiseras för en överträdelse. Spärregleringen i paragrafen har utformats utifrån hur bestämmelserna ser ut inom skatte- och marknadsmissbruksområdet i syfte att undvika dubbelprövning.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 17.11.2.

5 § Sanktionsavgift får inte beslutas om den överträdelse som kan leda till sanktionsavgift redan omfattas av ett väckt åtal, ett utfärdat strafföreläggande eller ett beslut om åtalsunderlåtelse för brott mot lagen och åtalet, strafföreläggandet eller beslutet om åtalsunderlåtelse avser samma fysiska person som sanktionsavgiften skulle tas ut av.

Paragrafen är ny och reglerar situationen då både sanktionsavgift och straffansvar kan aktualiseras för en överträdelse. Spärregleringen i paragrafen har utformats utifrån hur bestämmelserna ser ut inom skatte- och marknadsmissbruksområdet i syfte att undvika dubbelprövning.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 17.11.2.

6 § En sanktionsavgift får inte heller beslutas om överträdelsen omfattas av ett föreläggande eller förbud vid vite och överträdelsen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.

Paragrafen motsvarar 50 e § fiskelagen och delvis 10 d § GFP-lagen. Genom regleringen undviks dubbelprövning gentemot överträdelser som omfattas av vitesförelägganden och vitesförbud.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 17.11.2.

Beslut om sanktionsavgift

7 § Beslut om sanktionsavgift fattas av den myndighet som regeringen bestämmer.

Paragrafen motsvarar 10 c § första stycket GFP-lagen och delvis 50 c § första stycket fiskelagen, som i dag pekar ut att Havs- och vattenmyndigheten beslutar om sanktionsavgift. Vilka myndigheter som beslutar om sanktionsavgift ska framgå av bestämmelser i fiskeförordningen.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 17.10.4.

Handläggning av ärenden om sanktionsavgift

8 § Innan en sanktionsavgift beslutas ska den som avgiften ska tas ut av ges tillfälle att yttra sig.

Paragrafen motsvarar 50 c § andra stycket fiskelagen och 10 c § andra stycket GFP-lagen. Ingen ändring är gjord i sak.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 17.10.5.

9 § En sanktionsavgift får inte beslutas, om den som avgiften ska tas ut av inte har getts tillfälle att yttra sig inom två år från den dag då förutsättningarna för att ta ut avgiften var uppfyllda.

Paragrafen motsvarar 50 f § fiskelagen och 10 c § andra stycket GFP-lagen. Ingen ändring är gjord i sak.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 17.10.5.

Verkställighet

10 § En sanktionsavgift ska betalas inom 30 dagar från det att beslutet om att ta ut avgiften har fått laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet.

Paragrafen är ny och tydliggör inom vilken tid som sanktionsavgiften normalt ska betalas. Motsvarande reglering finns i annan lagstiftning.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 17.10.6.

11 § Ett beslut om sanktionsavgift får verkställas enligt utsökningsbalken när det har fått laga kraft.

Paragrafen motsvarar 50 d § fiskelagen och 10 e § GFP-lagen. Ingen ändring är gjord i sak.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 17.10.6.

12 § En beslutad sanktionsavgift faller bort om beslutet inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

Paragrafen motsvarar 50 g § fiskelagen och 10 f § GFP-lagen. Ingen ändring är gjord i sak.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 17.10.6.

Bemyndiganden

Föreskrifter om skyldighet att anmäla ett ärende som kan leda till en sanktionsavgift

13 § Den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldigheter för en fiskevakt att anmäla ärenden som kan leda till sanktionsavgift enligt lagen till myndigheten.

Paragrafen är ny. Regleringen avser att ge den myndighet som ska besluta om sanktionsavgift information om överträdelser som kan föranleda sanktionsavgift och som har konstaterats av fiskevakter.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 17.10.8.

13 kap. Återkallelser av licenser och övriga konsekvenser vid överträdelser

Pricksystemet

1 § Bestämmelserna i 2–5 §§ detta kapitel kompletterar artikel 92 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009.

Paragrafen motsvarar 51 § fiskelagen. Paragrafen har uppdaterats mot bakgrund av EU:s ändrade kontrollbestämmelser. Genom ändringarna finns bestämmelser om pricksystemet i artikel 92 i kontrollförordningen.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 17.16.3.

2 § En innehavare av en fiskelicens ska tilldelas prickar om

1. innehavaren av fiskelicensen eller någon i den verksamhet som fiskelicensen avser har

a) fällts till ansvar för ett brott enligt 11 kap. 4–5 §§, 11 kap. 12 § eller enligt brottsbalken, miljöbalken eller jaktlagen,

b) gjort sig skyldig till en överträdelse som lett till sanktionsavgift enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 12 kap. 1 §, eller

c) gjort sig skyldig till ett brott eller en överträdelse i en annan medlemsstat inom EU enligt underrättelse från en behörig myndighet i den medlemsstaten, eller om

2. innehavaren av fiskelicensen har ålagts företagsbot med anledning av ett brott enligt 11 kap. 4–5 §§, 11 kap. 12 § eller enligt brottsbalken, miljöbalken eller jaktlagen.

Första stycket gäller under förutsättning att

1. brottet eller överträdelsen är en allvarlig överträdelse enligt artikel 90 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009, och

2. brottet eller överträdelsen har skett i samband med eller i anslutning till fiske i havet eller hänger samman med sådant fiske.

Paragrafen motsvarar delvis 52 § fiskelagen. Vissa ändringar har gjorts mot bakgrund av de ändrade kontrollbestämmelserna, bl.a. i fråga om hänvisningarna till bestämmelserna om allvarliga överträdelser i kontrollförordningen. En annan skillnad är att den som har fällts till ansvar för brott mot miljöbalken eller jaktlagen kan tilldelas prickar. Uppdateringen är gjord utifrån att vissa allvarliga överträdelser är kriminaliserade i dessa lagar. En ytterligare skillnad är att prickar ska kunna tilldelas om innehavaren av fiskelicensen har ålagts företagsbot med anledning av vissa brott.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 17.16.1.

3 § En befälhavare på ett fiskefartyg ska tilldelas prickar om

1. befälhavaren har

a) fällts till ansvar för ett brott enligt 11 kap. 4–5 §§, 11 kap. 12 § eller enligt brottsbalken, miljöbalken eller jaktlagen,

b) gjort sig skyldig till en överträdelse som lett till sanktionsavgift enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 12 kap. 1 §, eller

c) gjort sig skyldig till ett brott eller en överträdelse i en annan medlemsstat inom EU enligt underrättelse från en behörig myndighet i den medlemsstaten,

2. brottet eller överträdelsen är en allvarlig överträdelse enligt artikel 90 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009, och

3. brottet eller överträdelsen har skett i samband med eller i anslutning till fiske i havet eller hänger samman med sådant fiske.

Paragrafen motsvarar delvis 53 § fiskelagen. Vissa ändringar har gjorts mot bakgrund av de ändrade kontrollbestämmelserna, bl.a. i fråga om hänvisningarna till bestämmelserna om allvarliga överträdelser i kontrollförordningen.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 17.16.1.

4 § Om befälhavaren har tilldelats samma antal prickar som det antal som medför indragning eller återkallelse enligt artikel 92.6 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009, ska ett förbud att verka som befälhavare på fiskefartyg meddelas honom eller henne.

Giltighetstiden för förbudet att verka som befälhavare ska begränsas på det sätt som gäller för indragning eller återkallelse enligt artikel 92.6 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009.

Paragrafen motsvarar delvis 54 § fiskelagen. Paragrafen har anpassats till regleringen i den ändrade kontrollförordningen.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 17.16.1.

5 § Beslut om att tilldela prickar, indragning, återkallelse eller förbud får meddelas tills vidare i avvaktan på ett slutligt avgörande, om det på sannolika skäl kan antas att prickar kommer att tilldelas, indragning, återkallelse eller förbud meddelas enligt 2–4 §§ och artikel 92 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009.

Giltighetstiden för ett beslut om indragning, återkallelse eller förbud tills vidare enligt första stycket ska begränsas på det sätt som gäller för slutliga beslut.

Paragrafen motsvarar delvis 55 § fiskelagen. Vissa ändringar har gjorts mot bakgrund av de ändrade kontrollbestämmelserna och de ändringar som har gjorts i de paragrafer som nu återfinns i 13 kap. 2–4 §§ fiskelagen.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 17.16.1.

*Återkallelse av fiskelicens och personlig fiskelicens*Återkallelse av fiskelicens och personlig fiskelicens,
samt fisketillstånd vid brott och överträdelser
som inte omfattas av pricksystemet

6 § En fiskelicens, en personlig fiskelicens och ett fisketillstånd som avses i artiklarna 7 och 7a i rådets förordning (EG) nr 1224/2009 får återkallas på viss tid, lägst två månader och högst ett år. Detta får ske om innehavaren av licensen eller tillståndet eller någon i den verksamhet som licensen eller tillståndet avser har

1. fällt till ansvar för upprepade brott enligt denna lag, eller
2. gjort sig skyldig till upprepade överträdelser som har lett till sanktionsavgift enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 12 kap. 1 §.

En fiskelicens, en personlig fiskelicens och ett fisketillstånd får återkallas tills vidare i avvaktan på ett slutligt avgörande av återkallelsefrågan om det på sannolika skäl kan antas att licensen eller tillståndet kommer att återkallas slutligt enligt första stycket 1. Beslutets giltighetstid ska begränsas på det sätt som gäller för återkallelse enligt första stycket.

En fiskelicens, en personlig fiskelicens och ett fisketillstånd får återkallas permanent om innehavaren av licensen eller tillståndet eller någon i den verksamhet som licensen eller tillståndet avser har fällt till ansvar för upprepade brott enligt denna lag eller gjort sig skyldig till upprepade överträdelser som har lett till sanktionsavgift enligt föreskrifter som meddelats med stöd av 12 kap. 1 § och därigenom har visat en uppenbar ovilja att följa gällande bestämmelser.

Paragrafen motsvarar delar av 56 § fiskelagen. Vissa mindre språkliga ändringar har gjorts i paragrafen och begreppen har också uppdaterats.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 17.17.1.

7 § Ett brott eller en överträdelse som enligt 2–4 §§ kan leda till att en innehavare av en fiskelicens tilldelas prickar får inte läggas till grund för beslut om återkallelse enligt 6 §.

Paragrafen motsvarar delar av 57 § fiskelagen. Hänvisningen till bestämmelserna som rör pricksystemet har uppdaterats och även begreppen har uppdaterats.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 17.17.1.

Beslut om prickar, indragning, återkallelse och förbud

8 § Den myndighet som regeringen bestämmer prövar frågor om tilldelning av prickar, om indragning och återkallelse av fiskelicens, personlig fiskelicens och fisketillstånd, om förbud att verka som befälhavare och om interimistiska beslut som avser prickar, indragning, återkallelse eller förbud.

Ett sådant beslut gäller omedelbart, om inte något annat beslutas. Tiden för återkallelse räknas från den dag som anges i beslutet, dock tidigast från delgivningen av beslutet.

Paragrafen motsvarar delar av 58 § fiskelagen.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 17.17.3.

Särskild avgift

9 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att en befälhavare som landar en otillåten fångst ska åläggas att betala en särskild avgift. Sådana föreskrifter får även meddelas i fråga om den som behåller en otillåten fångst vid fiske utan fartyg.

Avgiften ska bestämmas till ett belopp som motsvarar den otillåtna fångstens värde. Om det finns särskilda skäl, ska avgiften få sättas ned eller helt efterges.

Paragrafen motsvarar 59 § fiskelagen. I paragrafen har det tydliggjorts att avgiften ska tas ut från befälhavare som landar en otillåten fångst. Det har också tillagts att en särskild avgift kan tas ut från den som vid fiske utan fartyg behåller en otillåten fångst.

Motiven till paragrafen behandlas i avsnitt 17.7.4.

14 kap. Överklagande och övriga bestämmelser*Kompletterande bestämmelser till EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken*

1 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter som är nödvändiga som komplettering av bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken som denna lag kompletterar.

Paragrafen är ny.

Motiven behandlas i avsnitt 8.3.2.

Avgifter

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för en myndighets verksamhet enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Paragrafen motsvarar nuvarande 36 § fiskelagen och delvis 6 § fjärde stycket GFP-lagen.

Motiven behandlas i avsnitt 18.5.

15 kap. Överklagande och övriga bestämmelser

Överklagande

1 § Myndigheters beslut i enskilda fall enligt denna lag, enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller enligt EU-bestämmelser som lagen kompletterar får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Beslut om överföring av prickar enligt artikel 92.3 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009 får dock inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

Paragrafen motsvarar delvis nuvarande 60 § fiskelagen, 13 § GFP-lagen och 10 § lagen om överlåtbara fiskerättigheter.

Motiven behandlas i avsnitt 18.3.

Ränta

2 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att ränta ska betalas på belopp enligt bestämmelser i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, om

1. beloppet betalas efter förfallodagen,
2. mottagaren inte är berättigad till beloppet och detta ska betalas tillbaka.

Paragrafen motsvarar nuvarande 10 § GFP-lagen.

Motiven behandlas i avsnitt 18.6.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 10 januari 2026.
2. Genom lagen upphävs
 - a) fiskelagen (1993:787),

b) lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken, och

c) lagen (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter.

3. Lagen inskränker inte de rättigheter som kan följa av bestämmelsen i 5 § lagen (1950:596) om rätt till fiske i fråga om urminnes hävd, dom och annan särskild grund.

4. Lagen inskränker inte de rättigheter som kan följa av bestämmelserna i 15 §, 16 första stycket 5 eller 29 § tredje stycket lagen (1950:596) om rätt till fiske.

5. Lagen inskränker inte de rättigheter som kan följa av övergångsbestämmelserna till lagen (1986:263) om ändring i lagen om rätt till fiske.

6. I fråga om rätt att sträcka ut fast redskap från enskilt vatten ska utöver 2 kap. 7 § fiskelagen (2026:000), bestämmelserna i 3 § andra stycket lagen (1950:596) om rätt till fiske i fråga om urminnes hävd, dom och annan särskild grund fortfarande gälla.

7. Bestämmelserna om högsta nivå för sanktionsavgifter ska gälla för överträdelser som har begåtts efter ikraftträdandet. Den utökade möjligheten att sätta ned sanktionsavgifter ska gälla för överträdelser som har begåtts även före ikraftträdandet.

8. Ett förordnande som fisketillsynsman som har beslutats enligt fiskelagen (1993:787) ska fortsatt gälla som ett sådant förordnande efter det att fiskelagen (2600:000) har trätt i kraft och som längst till och med den sista giltighetsdag som anges i beslutet om fisketillsynsförordnande. Ett förordnande som fisketillsynsman kan inte förlängas efter det att fiskelagen (2026:000) har trätt i kraft.

9. Beslut som har meddelats med stöd av fiskelagen (1993:787) före ikraftträdandet av denna lag ska överklagas enligt bestämmelserna i den äldre lagen.

10. Förelägganden, förbud och andra beslut som har meddelats med stöd av fiskelagen (1993:787) eller lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken ska fortfarande gälla.

Vissa av bestämmelserna motsvarar delar av de bestämmelser som finns i övergångsbestämmelserna till fiskelagen. Bestämmelserna i punkterna 7–10 är nya.

Motiven till bestämmelserna behandlas i kapitel 19.

Bilaga 1 – Särskilda bestämmelser om frifiskerätt i enskilt vatten i havet

Bestämmelserna motsvarar delar av de bestämmelser om frifiskerätt i enskilt vatten i havet som finns i bilagan till fiskelagen.

Motiven till bestämmelserna behandlas i avsnitt 10.4.6.

**Bilaga 2 – Särskilda bestämmelser om frifiskerätt
i enskilt vatten i sötvattensområden**

Bestämmelserna motsvarar delar av de bestämmelser om frifiskerätt i enskilt vatten i sötvattensområden som finns i bilagan till fiskelagen.

Motiven till bestämmelserna behandlas i avsnitt 10.4.6.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten Erika Axelsson

Länsstyrelsens synpunkter

Länsstyrelsen upplever att våra synpunkter kopplade till fiskelagsutredningen beaktats under processen och i stora delar arbetats in i det nuvarande förslaget. Vi har även gett alla länsfiskekonsulenter möjlighet att inkomma med synpunkter på förslaget. Länsstyrelsen väljer i detta särskilda yttrande att lyfta några viktiga aspekter som kopplar till tillsyn och kontroll av fisket. Länsstyrelsen delar utredningens förslag om att det behövs ett förtydligande av länens tillsynsuppdrag, då detta saknas i den nuvarande fiskelagen. Trots nuvarande otydlighet har länen genom åren arbetat fram en fungerande tillsyn i nära samarbete med övriga tillsynsmyndigheter, såsom Havs- och vattenmyndigheten, Kustbevakningen och Sjöpolisen. I dag finns förordnade fisketillsynspersoner som har länsstyrelsen som uppdragsgivare och som bedriver tillsyn i bland annat havet och de stora sjöarna med allmänt vatten. Denna tillsyn avser båda fritidsfiske och i viss mån även yrkesfiske. Det finns även län där denna tillsyn bedrivs i kommunernas regi och delvis genom ersättning från länsstyrelserna.

I utredningens förslag kommer de fisketillsynspersoner som länsstyrelserna i dag förordnar och som exempelvis har kommuner eller fiskevårdsområden som uppdragsgivare, att benämnas fiskevakter och endast ansvara för kontroll av efterlevnaden av bestämmelser som är tillämpliga vid fritidsfiske i sötvattensområden. Förslaget får flera negativa konsekvenser om det antas. Till exempel kommer fiskevakter som påträffar redskap som tillhör yrkesfiskare inte ha befogenhet att kontrollera vad det är för redskap som står ute, om de har rätt maskstorlek m.m.

Om förslaget antas och det ska finnas en aktiv tillsyn av fritidsfiske i havet kan den i så fall endast utföras av anställd personal vid länsstyrelsen, Sjöpolisen eller Kustbevakningen. Det saknas i dag finansiering för att länsstyrelserna ska kunna bedriva denna tillsyn, då det kommer att krävas anställning och utbildning av personal, i vissa fall även införskaffande av båtar och annan utrustning. Det kommer även att krävas en delvis ny organisation och samordning kring tillsynen, samt översyn av Havs- och vattenmyndighetens föreskrifter. När det kommer till yrkesfisket i Vättern och Hjälmaren, har inte Kustbevakningen något mandat att bedriva tillsyn över yrkesfisket. Det kommer alltså inte finnas någon kontroll av yrkesfisket i dessa sjöar såvida inte länsstyrelserna anställer egna fiskevakter för att bedriva tillsyn.

Särskilt yttrande av experten Krishan Kent

Behovet av en förstärkt tillämpning av anknytningskriteriet till svensk fiskerinäring vid beviljande och återkallelse av fiskelicens för yrkesfiskare

Bakgrund till behovet av en förstärkt tillämpning av anknytningskriteriet vid beviljande och återkallelse av fiskelicens både inom fiskelagstiftning och tillhörande förordning

Sverige har en lång kuststräcka där sill och skarpsill är de arter och olika bestånd som står för den högsta andelen av svensk fiskekvot. Vid införandet av överförbara kvoter inom det pelagiska fisket gavs det med svagt ramverk möjlighet att kraftfullt skapa en även på nationell nivå hög koncentrationsgrad för de olika bestånd och arterna där ett fåtal storskaliga fiskefartyg genom sina respektive ägarstrukturer innehar huvuddelen av svenska pelagiska fiskekvoten för både Östersjön och Västerhavet.

Koncentrationen gav förutsättningar för investeringar i få men stora båtar som drivit ett allt större behov av större fångster per fiskeres, för maximerad lönsamhet avseende samtliga de bestånd och geografier som båten innehar kvot för. Bristen på tillämpning av det befintliga kravet på anknytning till svensk fiskerinäring har och driver därmed på utvecklingen av både ökat industrifiske och allt mindre anknytning mellan svensk fiskerinäring och svenskt pelagiskt fiske.

Det här har alltså kunnat ske trots att 30 § fiskelagen med tillhörande förordning 2 kap. 19 § anger att kravet på fiskelicens är att A, fisket har anknytning till svensk fiskerinäring och B, att värdet av den fångst som sökanden under ett kalenderår landar i Sverige uppgår till minst hälften av värdet av dennes totala fångst.

Ansvarig myndighet, Havs- och vattenmyndigheten, har utifrån nuvarande regelverk alltså inte ansett vare sig skyldig eller haft tillräckliga skäl att agera i linje med skrivelserna varken vid utfärdande eller återkallelse av fiskelicens, trots att det fått negativa konsekvenser i investeringar och nedläggningar inom svensk fiskerinäring. Det förändrade världsläget och nya tydliga mål för svensk sjömatproduktion inom svensk livsmedelsstrategi 2.0, vilket kräver en starkare koppling mellan förädlingsindustri och fiske, innebär att en ändrad tillämpning och eventuellt förtydligande av regelverket måste till.

Relaterad lag- och förordningstext

Förslag och bedömningar som särskilt rör bedrivande av yrkesfiske

Fiskelag (1993:787)

30 § En fiskelicens får beviljas om

1. fisket bedrivs i näringsverksamhet,
2. *fisket har anknytning till svensk fiskerinäring,*
3. det fartyg som används vid fisket är registrerat som fiskefartyg i det fartygsregister som avses i 1 kap. 2 § sjölagen (1994:1009), och
4. kravet på att fiskekapacitet ska föras ut ur den svenska fiskeflottan i enlighet med artikel 23 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 är uppfyllt.

En personlig fiskelicens får beviljas om förutsättningen i första stycket 1 är uppfyllt. En licens får begränsas till att avse ett visst fiske och beviljas för en viss tid. När en fråga om licens prövas första gången ska tillgången på fisk beaktas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om villkoret när det gäller anknytningen till svensk fiskerinäring och om kravet på att fiskekapacitet ska föras ut ur den svenska fiskeflottan.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka särskilda villkor som ska vara uppfyllda för att en ny licens ska kunna utfärdas efter återkallelse.

Lag (2014:1026).

31 § En fiskelicens får återkallas om

1. den har meddelats på grund av felaktiga uppgifter i ansökan,
2. innehavaren av fiskelicensen inte längre uppfyller kravet på att fisket ska bedrivas i näringsverksamhet,
3. *innehavaren av fiskelicensen inte längre uppfyller kravet på att fisket ska ha anknytning till svensk fiskerinäring, eller*

4. fartyget inte är registrerat som fiskefartyg i det fartygsregister som avses i 1 kap. 2 § sjölagen (1994:1009).

En personlig fiskelicens får återkallas om förutsättningarna i första stycket 1 och 2 är uppfyllda.

I 56 § finns bestämmelser om återkallelse av fiskelicens och personlig fiskelicens på grund av brott enligt denna lag eller överträdelser som lett till sanktionsavgift enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Lag (2014:1026).

32 § Frågor om fiskelicens och personlig fiskelicens prövas av den myndighet som regeringen bestämmer. Lag (2014:1026).

Förordning (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen

Yrkesfiskelicens och fartygstillstånd

Fiskelicens och personlig fiskelicens

2 kap.

19 § Frågor om fiskelicens och personlig fiskelicens prövas av Havs- och vattenmyndigheten. Vid prövningen av om fisket har sådan anknytning till svensk fiskerinäring som avses i 30 § fiskelagen (1993:787) ska myndigheten särskilt ta hänsyn till om

1. *värdet av den fångst som sökanden under ett kalenderår landar i Sverige uppgår till minst hälften av dennes totala fångst,*
2. minst hälften av sökandens fiskefärder utgår från en svensk hamn,
3. minst hälften av deltagarna i sökandens fiske är bosatta här i landet, eller
4. sökanden har ett fast driftställe i Sverige.

Havs- och vattenmyndigheten ska vid sin prövning ta hänsyn till också andra omständigheter som sökanden åberopar till stöd för att fisket är anknutet till svensk fiskerinäring.

Havs- och vattenmyndigheten får meddela föreskrifter om kravet i 30 § fiskelagen (1993:787) på att fiskekapacitet ska föras ut ur den svenska fiskeflottan. Förordning (2014:1061).

Förslag till förändring med syfte att förstärka tillämpningen

Ingen förändring krävs av 30 § och 31 § fiskelagen

Det bör räcka med antingen en justering i förordningen eller endast i instruktionerna för tillämpningen av densamma. Detta för att uppnå samma mål och syfte. En sådan ändring av förordningen eller förtydligande av tillämpningsinstruktion innebär också att tillämpningen kommer att överensstämja med förarbetet till densamma.

Nuvarande skrivning i 2 kap. 19 § förordningen

Vid prövningen av om fisket har anknytning till svensk fiskenäring ska myndigheten enligt fiskeförordningen särskilt ta hänsyn till om

1. värdet av den fångst som sökanden under ett kalenderår landar i Sverige uppgår till minst hälften av dennes totala fångst,
2. minst hälften av sökandens fiskefärder utgår från en svensk hamn,
3. minst hälften av deltagarna i sökandens fiske är bosatta här i landet, eller
4. sökanden har ett fast driftställe i Sverige.

Förslag till ändring

Vid prövningen av om fisket har anknytning till svensk fiskenäring ska myndigheten enligt fiskeförordningen säkerställa att samtliga följande kriterier är uppfyllda:

1. värdet av den fångst som sökanden under ett kalenderår landar i Sverige uppgår till minst hälften av dennes totala fångst,
2. minst hälften av sökandens fiskefärder utgår från en svensk hamn,
3. minst hälften av deltagarna i sökandens fiske är bosatta här i landet, eller
4. sökanden har ett fast driftställe i Sverige.

Exakt skrivning är kanske jag inte expert på men skrivelsen bör förtydliga att alla kriterier ska vara uppfyllda och att undantag kan göras om särskilda skäl anges av myndigheten.

Genomförande

I det fall den nya tillämpningen av lagstiftning och tillhörande förordning kan kräva en omställning för vissa aktörer är det rimligt att det finns utrymme för myndigheten att göra enskilda undantag under en rimlig omställningsperiod på något eller några år för vissa licensinnehavare.

Denna fråga behöver skyndsamt hanteras inom ramen för Livsmedelsstrategin 2.0 och/eller i anslutning till arbetet med moderniseringen av fiskerilagstiftningen.

Särskilt yttrande av experten Annelie Rosell

Prövning av ansökan om fiskelicens (5 kap. 4 § fiskelagen)

Nuvarande regelverk föreskriver att tillgången på fisk ska prövas när en licens prövas för första gången. I det författningsförslag som utredningen lagt fram har bestämmelserna justerats så att tillgången på fisk även ska prövas vid prövning av en ansökan om en väsentlig ändring av en fiskelicens.

Vad som utgör en väsentlig ändring av en fiskelicens framgår inte av den föreslagna lagtexten utan ger utrymme för tolkning. Jag anser att det blir tydligare för yrkesfisket om bestämmelsen formuleras om så att det i stället framgår att tillgången på fisk även ska prövas i de fall ansökan avser en ändring av fiskets målart. För de arter som är kvotsatta bör dock fastslås att Havs- och vattenmyndigheten inte kunna göra en egen bedömning av tillgången på fisk. Denna bedömning har redan gjorts på EU-nivå vid kvotsättningen.

Vem ska betala en särskild avgift (13 kap. 9 § fiskelagen)

Vid arbetet med utredningen har Havs- och vattenmyndigheten efterfrågat att lagstiftningen förtydligas vad gäller vem som ska betala en särskild avgift och myndigheten har resonerat kring olika alternativa lösningar.

Utredningen hänvisar till en dom från Högsta förvaltningsdomstolen som slår fast att den särskilda avgiften ska betalas av befälhavaren och har i den föreslagna paragrafen som reglerar den särskilda avgiften förtydligat att avgiften ska betalas av befälhavaren.

Sedan systemet med individuella överlåtbara fiskerättigheter infördes 2009 har det skett en kraftig strukturutveckling inom pelagiskt fiske. En stor del av fisket bedrivs idag som aktiebolag med anställd personal och fångsterna från de största pelagiska fiskefartygen uppgår i dag till mycket stora belopp. Dessa intäkter tillfaller bolagen och personalen (inbegripet befälhavarna) erhåller lön från sin arbetsgivare.

Högsta förvaltningsdomstolen har gjort sin bedömning utifrån rådande lagstiftning och kommit fram till att befälhavarna är skyldiga att med privata skattade medel betala särskilda avgifter som kan uppgå till mycket höga belopp eftersom de utgår från värdet på

fångsten. Då förutsättningarna inom näringen ändras över tid är det ibland berättigat att se över lagstiftningen, som i detta fall. Jag ställer mig inte bakom den föreslagna skrivningen av 13 kap. 9 § utan anser att den ska ändras så att det i stället framgår att den särskilda avgiften ska betalas av den fysiska eller juridiska person som erhåller betalningen för fångsten.

Sanktionsavgifter (Bilaga 1 i fiskeförordningen)

Jag anser att det är felaktigt och orättfärdigt att differentiera sanktionsbelopp utifrån längden på fiskefartyget och ställer mig inte bakom denna del i förslaget. Fartygets längd har inte med nödvändighet en direkt koppling till fiskeföretagets betalningsförmåga eller fångsternas värde. En liten båt kan användas för fiske av både lågvärdiga och högvärdiga arter vilket har betydelse för företagets ekonomi och huruvida sanktionsbeloppet kommer att uppfattas som avskräckande. På samma sätt kan kostnadsbilden och lönsamheten på ett större fartyg vara god eller dålig beroende på olika omständigheter vilket påverkar betalningsförmågan. Det är ett allt för förenklat antagande att längre fartyg kräver högre sanktionsbelopp för att vara avskräckande.

Referenser

Offentligt tryck

Propositioner

- Prop. 1950:60. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om rätt till fiske, m.m.*
- Prop. 1964:10. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till lag om införande av brottsbalken m.m.*
- Prop. 1969:128. *Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till fastighetsbildningslag.*
- Prop. 1974:166. *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ändringar i naturvårdslagen (1964:822) och skogsvårdslagen (1948:237), m.m.*
- Prop. 1975:29. *Regeringens proposition med förslag till ändringar i lagen (1938:274) om rätt till jakt och lagen (1950:596) om rätt till fiske.*
- Prop. 1979/80:2. *Med förslag till sekretesslag m.m.*
- Prop. 1980/81:153. *Om åtgärder för att främja fritidsfisket, m.m.*
- Prop. 1981/82:142. *Om ändring i brottsbalken (ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet).*
- Prop. 1983/84:159. *Med förslag till ändringar i lagen (1950:596) om rätt till fiske.*
- Prop. 1984/85:107. *Om ändring i lagen (1950:596) om rätt till fiske m.m.*
- Prop. 1985/86:23. *Om ändring i brottsbalken m.m. (företagsbot).*
- Prop. 1986/87:6. *Om förverkande m.m.*
- Prop. 1986/87:58. *Om jaktlag m.m.*
- Prop. 1987/88:120. *Om ändring i brottsbalken m.m. (straffmätning och påföljdsval m.m.).*
- Prop. 1992/93:32. *Om samerna och samisk kultur m.m.*

- Prop. 1992/93:232. *Om fiskelag m.m.*
- Prop. 1993/94:117. *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor.*
- Prop. 1993/94:130. *Ändringar i brottsbalken m.m. (ansvarsfrihetsgrunder m.m.).*
- Prop. 1993/94:158. *Vissa fiskeripolitiska frågor.*
- Prop. 1994/95:23. *Ett effektivare brottmålsförfarande.*
- Prop. 1994/95:75. *Vissa livsmedelspolitiska åtgärder vid ett medlemskap i Europeiska unionen.*
- Prop. 1995/96:8. *Ändringar i fiskelagen m.m.*
- Prop. 1995/96:140. *Sveriges ratifikation av Förenta nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982 och avtalet av den 28 juli 1994 om tillämpningen av konventionens del XI.*
- Prop. 1997/98:45. *Miljöbalk.*
- Prop. 1997/98:90. *Följdlagstiftning till miljöbalken m.m.*
- Prop. 1997/98:96. *Vissa reformer av påföljdssystemet.*
- Prop. 1997/98:139. *Ändringar i fiskelagen, m.m.*
- Prop. 1997/98:145. *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige.*
- Prop. 1999/00:39. *Registrering av fastighetsrättsliga förhållanden, m.m.*
- Prop. 1999/00:126. *En ny tulllag.*
- Prop. 2002/03:41. *Ändringar i fiskelagen, m.m.*
- Prop. 2002/03:54. *Tillsyn och sanktioner på miljörättens område.*
- Prop. 2002/03:106. *Administrativa avgifter på skatte- och tullområdet, m.m.*
- Prop. 2004/05:150. *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag.*
- Prop. 2005/06:59. *Företagsbot.*
- Prop. 2005/06:182. *Miljöbalkens sanktionssystem m.m.*
- Prop. 2007/08:107. *Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område.*
- Prop. 2008/09:150. *Offentlighets- och sekretesslag.*
- Prop. 2008/09:169. *Överlåtbara fiskerättigheter.*
- Prop. 2009/10:80. *En reformerad grundlag.*
- Prop. 2009/10:155. *Svenska miljömål – för ett effektivare miljöarbete.*

- Prop. 2009/10:184. *Åtgärdsprogram och tillämpningen av miljö-kvalitetsnormer.*
- Prop. 2009/10:212. *Ny gränsälvsoverenskommelse med Finland.*
- Prop. 2010/11:86. *Havs- och vattenmyndigheten.*
- Prop. 2010/11:125. *Nedskräpning.*
- Prop. 2010/11:165. *Skatteförfarandet.*
- Prop. 2011/12:137. *Införande av ett pricksystem på fiskets område.*
- Prop. 2012/13:55. *Ny lag om kontroll av ekologisk produktion.*
- Prop. 2013/14:184. *Ändringar i fiskelagen.*
- Prop. 2014/15:91. *En ny läkemedelslag.*
- Prop. 2014/15:131. *Skattetillägg: Dubbelprövningsförbudet och andra rättssäkerhetsfrågor.*
- Prop. 2015/16:118. *Sanktionsavgifter för andra aktörer på fiskets område än yrkesfiskare.*
- Prop. 2016/17:22. *Effektiv bekämpning av marknadsmissbruk.*
- Prop. 2016/17:108. *Straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott.*
- Prop. 2016/17:173. *Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.*
- Prop. 2016/17:180. *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*
- Prop. 2016/17:183. *Ändringar i fiskelagen.*
- Prop. 2017/18:105. *Ny dataskyddslag.*
- Prop. 2017/18:123. *Det straffrättsliga skyddet mot människohandel och människoexploatering.*
- Prop. 2017/18:135. *Gränsen mellan enskilt och allmänt vatten.*
- Prop. 2017/18:211. *Invasiva främmande arter.*
- Prop. 2017/18:232. *Brottsdatalag.*
- Prop. 2017/18:243. *Vattenmiljö och vattenkraft.*
- Prop. 2018/19:16. *En ny kustbevakningslag.*
- Prop. 2018/19:164. *Skärpta straffrättsliga sanktioner mot företag.*
- Prop. 2019/20:74. *Genomförande av EU:s direktiv om automatiskt utbyte av upplysningar som rör rapporteringspliktiga gränsöverskridande arrangemang.*

- Prop. 2019/20:188. *Sveriges genomförande av Agenda 2030.*
- Prop. 2020/21:204. *Aggressionsbrottet i svensk rätt och svensk straffrättslig domsrätt.*
- Prop. 2021/22:18. *Brott mot djur – skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem.*
- Prop. 2021/22:83. *Fjärde järnvägspaketet.*
- Prop. 2021/22:148. *En ny växtskyddslag.*
- Prop. 2022/23:53. *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk.*
- Prop. 2023/24:132. *Ny tullbefogenhetslag.*
- Prop. 2023/24:144. *En ny förverkandelagstiftning.*
- Prop. 2023/24:156. *Ett levande hav – ökat skydd, minskad övergödning och ett hållbart fiske.*
- Prop. 2024/25:24. *Naturvårdshänsyn vid fiske i havet för att skydda Natura 2000-områden.*
- Prop. 2024/25:81. *Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden.*
- Prop. 2024/25:136. *Förbättrade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk.*

Statens offentliga utredningar

- SOU 1925:19. *Utredning rörande fiskerättsförhållandena vid rikets kuster.* Betänkande av Kammarkollegium.
- SOU 1947:47. *Fiskerättskommitténs förslag till fiskelag jämte därmed sammanhängande författningar.* Betänkande av Fiskerättskommittén.
- SOU 1992:61. *Ett reformerat åklagarväsende.* Betänkande av Åklagarutredningen -90.
- SOU 1997:32. *Följdlagstiftning till miljöbalken.* Betänkande av Miljöbalksutredningen.
- SOU 1999:25. *Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige. Frågan om Sveriges anslutning till ILO:s konvention nr 169.* Betänkande av Utredningen om ILO-konvention nr 169.
- SOU 2001:82. *Utvärdering av det fria handredskapsfisket.*

- SOU 2004:37. *Miljöbalkens sanktionssystem och hänsynsregler.* Betänkande av Miljöbalkskommittén.
- SOU 2005:27. *Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering.* Betänkande av Utredningen om fiskerikontrollen.
- SOU 2005:76. *Fiskevårdens finansiering.* Betänkande av Utredningen om fiskevårdens finansiering.
- SOU 2007:20. *Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område.* Betänkande av Fiskesanktionsutredningen.
- SOU 2008:125. *En reformerad grundlag.* Betänkande av Grundlagsutredningen.
- SOU 2010:42. *Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag.* Betänkande av Fiskelagsutredningen.
- SOU 2013:38. *Vad bör straffas?* Betänkande av Straffrättsanvändningsutredningen.
- SOU 2013:59. *Ersättning vid rådighetsinskränkningar.* Betänkande av Utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar.
- SOU 2014:63. *Organiserad brottslighet – förfälts- och underlåtenhetsansvar, kvalifikationsgrunder m.m.* Betänkande av Utredningen om skärpta straffrättsliga åtgärder mot organiserad brottslighet.
- SOU 2015:10. *Gränser i havet.* Betänkande av Havsgränsutredningen.
- SOU 2020:13. *Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar.* Betänkande av EU-straffstadgandeutredningen.
- SOU 2020:62. *En samlad djurhälsoreglering.* Betänkande av Djurhälsolagsutredningen.
- SOU 2020:83. *Havet och människan.* Betänkande av Miljömålsberedningen.
- SOU 2021:45. *En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning.* Betänkande av Utredningen om en EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning.
- SOU 2021:51. *Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar.* Betänkande av Artskyddsutredningen.
- SOU 2022:66. *Åtgärder på fiskeområdet för att skydda Natura 2000-områden i havet.* Betänkande av Utredningen om reglering av fiske i marina skyddade områden.

- SOU 2023:20. *Förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden.* Betänkande av Utredningen om reglering av fiske i marina skyddade områden.
- SOU 2023:46. *Jakt och fiske i renbetesland.* Betänkande av Renmarkskommittén.
- SOU 2023:74. *Förenklade förutsättningar för ett hållbart vattenbruk.* Betänkande av Fiske- och vattenbruksutredningen.
- SOU 2023:99. *Nya tullrättsliga sanktioner och skärpta åtgärder mot utförsel av stöldgoods.* Betänkande av Tullbefogenhetsutredningen.
- SOU 2024:8. *Livsmedelsberedskap för en ny tid.* Betänkande av Utredningen om en ny livsmedelsberedskap.
- SOU 2024:44. *Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan.* Betänkande av Utredningen mot fusk i livsmedelskedjan.
- SOU 2024:46. *Ny lag om internationella sanktioner.* Betänkande av 2023 års sanktionsutredning.
- SOU 2025:14. *En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem.* Betänkande av Miljöstraffrättsutredningen.
- SOU 2025:64. *En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft.* Betänkande av Utredningen om förenkling och finansiering av kontrollorganisationen i livsmedelskedjan.

Departementspromemorior

- Ds 1992:70. *Enklare fiskebestämmelser.*
- Ds 2012:23. *Svenska miljömål – preciseringar av miljökvalitetsmålen och en första uppsättning etappmål.*
- Ds 2014:1. *Gröna boken – Riktlinjer för författningsskrivning.*
- Ds 2015:15. *Sanktionsavgifter för andra aktörer på fiskets område än yrkesfiskare.*
- Ds 2016:27. *Frågor kring 2009 års renskötselkonvention.*
- Justitiedepartementets promemoria 27 oktober 2021. *Utökad möjlighet för Kustbevakningen att ge ordningsbotsföreläggande.*

Kommittédirektiv

Kommittédirektiv 2023:115. *En översyn av straffskalorna samt ett reformerat och mer rättvist påföljdssystem.*

Kommittédirektiv 2024:11. *En moderniserad jaktlagstiftning.*

Övriga publikationer

Justitieutskottets betänkande 1981/82:JuU53. *Om ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet.*

Justitieutskottets betänkande 1994/95:JuU2. *Ett effektivare brottmålsförfarande.*

Lagrårsremiss 29 augusti 2024. *Naturvårdshänsyn vid fiske i havet för att skydda Natura 2000-områden.*

Lagrådets protokoll den 26 januari 2023. *Mottagningsanordningar i hamn för avfall från fartyg.*

Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 1998/99:MJU06. *Miljöpolitiken.*

Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2005/06:MJU3. *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag m.m.*

Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2009/10:MJU25. *Svenska miljömål.*

Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2013/14:MJU29. *Ändringar i fiskelagen.*

Miljö- och jordbruksutskottets betänkande 2022/23:MJU14. *Fiskeripolitik.*

Regeringsbeslut den 6 juni 2016. *Uppdrag om indikatorer för uppföljning av miljökvalitetsmålen och Generationsmålet, M2016/01592/ Mm.*

Regeringsbeslut den 18 juli 2019. *Uppdrag att föreslå hur försök med kamerabevakning av fiskefartyg kan genomföras för att se till att landningsskyldigheten efterlevs, N2019/02391/FJR.*

Regeringsbeslut den 14 november 2019. *Uppdrag att utreda och föreslå hur fiskerikontrollen kan förstärkas, N2019/02976/FJR.*

- Regeringsbeslut den 4 maj 2023. *Uppdrag att föreslå ett system med överlåtbara fiskerättigheter i fisket efter bottenlevande arter, LI2023/02424 och LI2023/01496.*
- Regeringens skrivelse 2004/05:79. *Upphörande av 1972 års svensk-norska renbeteskonvention.*
- Regeringens skrivelse 2009/10:79. *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.*
- Regeringens skrivelse 2021/22:247. *Sveriges genomförande av Agenda 2030.*
- Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Havs- och vattenmyndigheten, M2020/02056 (delvis) och M2020/00266.
- Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende länsstyrelserna, Fi2023/00435 m.fl.
- Riksdagsskrivelse 1981/82:328.
- Riksdagsskrivelse 1994/95:40.
- Riksdagsskrivelse 1998/99:182 och 1998/99:183. *Miljöpolitiken.*
- Riksdagsskrivelse 2005/06:48, *Svenska miljömål – ett gemensamt uppdrag m.m.*
- Riksdagsskrivelse 2009/10:377. *Svenska miljömål.*
- Riksdagsskrivelse 2013/14:364. *Ändringar i fiskelagen.*

Rättsfall

Högsta domstolen

- NJA 1914 s. 38.
- NJA 1948 s. 813.
- NJA 1976 s. 242.
- NJA 1983 s. 292.
- NJA 1984 s. 148.
- NJA 1992 s. 190.
- NJA 1992 s. 337.
- NJA 1996 s. 776.
- NJA 2004 s. 176.

NJA 2004 s. 786.
NJÄ 2004 s. 840.
NJÄ 2005 s. 33.
NJÄ 2007 s. 227.
NJÄ 2013 s. 502.
NJÄ 2013 s. 1076.
NJÄ 2014 s. 332.
NJÄ 2014 s. 371.
NJÄ 2015 s. 374.
NJÄ 2016 s. 3.
NJÄ 2016 s. 702.
NJÄ 2017 s. 690.
NJÄ 2019 s. 492.
NJÄ 2020 s. 3.
NJÄ 2022 s. 264.
Högsta domstolens beslut den 3 mars 2022 i mål Ö 2019-21.

Högsta förvaltningsdomstolen/Regeringsrätten

HFD 2019 ref. 72.
HFD 2022 ref. 23a.
HFD 2024 ref. 41.
Högsta förvaltningsdomstolens dom i mål nr 2346-24 den 7 maj 2025.
RÅ 2000 ref. 66.
RÅ 2004 ref. 17.
RÅ 2006 ref. 43.

Kammarrätterna

Kammarrätten i Göteborgs dom den 13 mars 2018 i mål nr 3906-17.
Kammarrätten i Stockholms dom den 29 september 2023
i mål 1260-1268-22.

Mark- och miljööverdomstolen

MÖD 2013:7.

MÖD 2019:31.

Tingsrätterna

Göteborgs tingsrätts dom den 20 juni 2022 i mål nr B 18787-21.

Kalmar tingsrätts dom den 27 juni 2024 i mål nr B 2427-24.

Varbergs tingsrätts dom den 5 november 2008 i mål B 2240/06.

Värmlands tingsrätts dom den 12 maj 2022 i mål nr B 3098-21.

Förvaltningsrätterna

Förvaltningsrätten i Linköpings dom den 12 december 2014
i mål nr 221–14.

Europadomstolen

Europadomstolens dom den 7 oktober 1988, Salabiaku mot Frankrike,
nr 10519/83.

Europadomstolens dom den 8 februari 1996, John Murray mot
Förenade kungariket, nr 18731/91.

Europadomstolens dom den 23 juli 2002, Janosevic mot Sverige,
nr 34619/97.

Europadomstolens dom den 23 juli 2002, Västberga Taxi AB och
Vulic mot Sverige, nr 36985/97.

Europadomstolens dom den 24 september 2002, Posti och Rahko
mot Finland, nr 27824/95.

Europadomstolens dom den 21 oktober 2003, Credit and Industrial
Bank mot Tjeckien, nr 29010/95.

Europadomstolens dom den 30 juni 2005, Jahn m.fl. mot Tyskland,
nr 46720/99, 72203/01 och 72552/01.

Europadomstolens dom den 28 juli 2005, Alatulkkila och andra mot
Finland, nr 33538/96.

Europadomstolens dom den 24 november 2005, Capital Bank AD mot Bulgarien, nr 49429/95.

Europadomstolens dom den 10 februari 2009, Zolotukhin mot Ryssland, nr 14939/03.

Europadomstolens dom den 27 november 2014, Lucky Dev mot Sverige, nr 7356/10.

EU-domstolen

EU-domstolens dom den 15 juli 1964, Flaminio Costa mot E.N.E.L., mål 6-64, ECLI:EU:C:1964:66.

EU-domstolens dom den 30 april 1974, Haegman mot Belgien, mål 181/73, ECLI:EU:C:1974:4.

EU-domstolens dom den 16 februari 1978, Kommissionen mot Irland, mål C-61/77, ECLI:EU:C:1978:29.

EU-domstolens dom den 7 februari 1984, Jongeneel Kaas m.fl. mot Nederländska staten och Stichting Centraal Orgaan Zuivelcontrole, mål 237/82, ECLI:EU:C:1984:44.

EU-domstolens dom den 13 september 2005, Europeiska gemenskapernas kommission mot Europeiska unionens råd, mål C-176/03, ECLI:EU:C:2005:542.

EU-domstolens dom den 20 oktober 2005, Kommissionen mot Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, mål C-6/04, ECLI:EU:C:2005:626.

EU-domstolens dom den 3 juni 2008, Intertanko m.fl. mot The Secretary of State for Transport, mål C-308/06, ECLI:EU:C:2008:312.

EU-domstolens dom den 21 december 2011, Danske Svineproducenter, mål C-316/10, EU:C:2011:863.

EU-domstolens dom den 14 februari 2012, Toshiba m.fl. mot Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, mål C-17/10, ECLI:EU:C: 2012:72.

EU-domstolens dom den 22 maj 2014, Wolfgang Glatzel mot Freistaat Bayern, mål C-356/12, ECLI:EU:C:2014:350.

EU-domstolens dom den 1 juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV mot Tyskland, mål C-461/13, ECLI:EU:C:2015:433.

EU-domstolens dom den 30 mars 2017, *Lingurár*, mål C-315/16, ECLI:EU:C:2017:244.

EU-domstolens dom den 13 juni 2018, *Deutscher Naturschutzring – Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände eV mot Tyskland*, mål C-683/16, ECLI:EU:C:2018:433.

EU-domstolens dom den 20 november 2018 i de förenade målen C-626/15 och C-659/16, *Kommissionen mot rådet (marina skyddsområden Antarktis)*, ECLI:EU:C:2018:925.

Myndighetsbeslut

Länsstyrelserna

Länsstyrelsens i Västra Götalands län beslut den 23 maj 2014 i ärendenummer 521-17087-2014, 521-17911-2014, 521-16948-2014, 521-16949-2014, 521-17139-2014, 521-17916-2014, 521-16951-2014, 521-16954-2014, 521-17138-2014, 521-17915-2014, 521-17141-2014, 521-17917-2014, 521-17908-2014, 521-17085-2014, 521-17369-2014, 521-17919-2014, 521-16927-2014, 521-16929-2014, 521-16917-2014, 521-16918-2014, 521-16936-2014, 521-16940-2014, 521-16933-2014, 521-16934-2014, 521-16920-2014, 521-16923-2014, 521-16939-2014 och 521-16941-2014.

EU-rättsakter

Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/56/EG av den 17 juni 2008 om upprättande av en ram för gemenskapens åtgärder på havsmiljöpolitikens område.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/147/EG av den 30 november 2009 om bevarande av vilda fåglar.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/89/EU av den 23 juli 2014 om upprättandet av en ram för havsplanering.

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG.

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/883 av den 17 april 2019 om mottagningsanordningar i hamn för avlämning av avfall från fartyg, om ändring av direktiv 2010/65/EU och upphävande av direktiv 2000/59/EG.

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 av den 5 juni 2019 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön.

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedels säkerhet.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (omarbetning).

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1379/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1184/2006 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 104/2000.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1954/2003 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2371/2002 och (EG) nr 639/2004 och rådets beslut 2004/585/EG.

- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 508/2014 av den 15 maj 2014 om Europeiska havs- och fiskerifonden och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2328/2003, (EG) nr 861/2006, (EG) nr 1198/2006 och (EG) nr 791/2007 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1255/2011.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1143/2014 om förebyggande och hantering av introduktion och spridning av invasiva främmande arter.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2015/812 av den 20 maj 2015 om ändring av rådets förordningar (EG) nr 850/98, (EG) nr 2187/2005, (EG) nr 1967/2006, (EG) nr 1098/2007, (EG) nr 254/2002, (EG) nr 2347/2002 och (EG) nr 1224/2009, samt Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1379/2013 och (EU) nr 1380/2013, vad gäller landningsskyldigheten, och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1434/98.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2016/1139 av den 6 juli 2016 om upprättande av en flerårig plan för bestånden av torsk, sill/strömming och skarpsill i Östersjön och det fiske som nyttjar dessa bestånd, om ändring av rådets förordning (EG) nr 2187/2005 och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1098/2007.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2017/352 av den 15 februari 2017 om inrättande av en ram för tillhandahållande av hamntjänster och gemensamma regler för finansiell insyn i hamnar.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2017/1004 av den 17 maj 2017 om upprättande av en unionsram för insamling, förvaltning och användning av data inom fiskerisektorn och till stöd för vetenskaplig rådgivning rörande den gemensamma fiskeripolitiken och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 199/2008.

- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2017/1130 av den 14 juni 2017 om definition av fiskefartygs egenskaper.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2403 om hållbar förvaltning av externa fiskeflottor och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1006/2008.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2018/973 av den 4 juli 2018 om upprättande av en flerårig plan för demersala bestånd i Nordsjön och de fisken som nyttjar dessa bestånd, med fastställande av närmare bestämmelser för genomförandet av landningsskyldigheten i Nordsjön, och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 676/2007 och (EG) nr 1342/2008.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2018/1725 av den 23 oktober 2018 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter som utförs av unionens institutioner, organ och byråer och om det fria flödet av sådana uppgifter samt om upphävande av förordning (EG) nr 45/2001 och beslut nr 1247/2002/EG.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2019/473 av den 19 mars 2019 om Europeiska fiskerikontrollbyrån (kodifiering).
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2019/1241 av den 20 juni 2019 om bevarande av fiskeresurserna och skydd av marina ekosystem genom tekniska åtgärder, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1967/2006 och (EG) nr 1224/2009, och Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1380/2013, (EU) 2016/1139, (EU) 2018/973, (EU) 2019/472 och (EU) 2019/1022, samt om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 894/97, (EG) nr 850/98, (EG) nr 2549/2000, (EG) nr 254/2002, (EG) nr 812/2004 och (EG) nr 2187/2005.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2021/1139 av den 7 juli 2021 om Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden och om ändring av förordning (EU) 2017/1004.

- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2023/2053 av den 13 september 2023 om upprättande av en flerårig förvaltningsplan för blåfenad tonfisk i östra Atlanten och Medelhavet, om ändring av förordningarna (EG) nr 1936/2001, (EU) 2017/2107 och (EU) 2019/833 och om upphävande av förordning (EU) 2016/1627.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2023/2124 av den 4 oktober 2023 om vissa bestämmelser om fiske i Allmänna kommissionen för fiske i Medelhavets (AKFM) avtalsområde.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2023/2842 av den 22 november 2023 om ändring av rådets förordning (EG) nr 1224/2009, och om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1967/2006 och (EG) nr 1005/2008 och Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) 2016/1139, (EU) 2017/2403 och (EU) 2019/473 vad gäller fiskerikontroll.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2024/1991 av den 24 juni 2024 om restaurering av natur och om ändring av förordning (EU) 2022/869.
- Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2012/C 326/02).
- Kommissionens delegerade förordning (EU) nr 2017/118 av den 5 september 2016 om fastställande av bevarandeåtgärder för fisket i syfte att skydda Nordsjöns marina miljö.
- Kommissionens delegerade förordning (EU) nr 2018/306 av den 18 december 2017 om specifikationer för genomförandet av landningsskyldigheten för torsk och rödspätta inom fiskena i Östersjön.
- Kommissionens delegerade förordning (EU) nr 2023/2459 av den 22 augusti 2023 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/973 vad gäller fastställande av närmare bestämmelser för landningsskyldigheten för vissa fisker i Nordsjön för perioden 2024–2027.
- Kommissionens förordning (EEG) nr 954/87 av den 1 april 1987 om stickprovskontroller för att fastställa andelen målarter i procent av fångsten när fisket bedrivs med finmaskiga nätredskap.

- Kommissionens förordning (EG) nr 129/2003 av den 24 januari 2003 om närmare bestämmelser för fastställande av maskstorlek och garntjocklek på nätredskap.
- Kommissionens förordning (EG) nr 1010/2009 av den 22 oktober 2009 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EG) nr 1005/2008 om upprättande av ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske.
- Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 404/2011 av den 8 april 2011 om tillämpningsföreskrifter för (EG) nr 1224/2009 om att införa ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs.
- Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 931/2011 av den 19 september 2011 om de spårbarhetskrav som fastställs i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 för livsmedel av animaliskt ursprung.
- Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 2019/1248 av den 22 juli 2019 om åtgärder för att minska ett allvarligt hot mot bevarandet av det östra beståndet av torsk (*Gadus morhua*) i Östersjön.
- Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 2024/1474 av den 24 maj 2024 om tillämpningsföreskrifter för artikel 14.4 a i rådets förordning (EG) nr 1224/2009 vad gäller undantag från toleransmarginalen för uppskattning av fångster vid osorterade landningar och omlastningar från fiske efter små pelagiska arter, industriellt fiske och snörpvadsfiske efter tropisk tonfisk.
- Kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 2025/274 av den 12 februari 2025 om närmare bestämmelser för tillämpningen av artikel 55 i rådets förordning (EG) nr 1224/2009 om kontroll av fritidsfiske.
- Rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter.
- Rådets förordning (EG) nr 1967/2006 av den 21 december 2006 om förvaltningsåtgärder för hållbart utnyttjande av fiskeresurserna i Medelhavet, om ändring av förordning (EEG) nr 2847/93 och om upphävande av förordning (EG) nr 1626/94.

Rådets förordning (EG) nr 1005/2008 av den 29 september 2008 om upprättande av ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2847/93, (EG) nr 1936/2001 och (EG) nr 601/2004 samt om upphävande av förordningarna (EG) nr 1093/94 och (EG) nr 1447/1999.

Rådets förordning (EG) nr 1224/2009 av den 20 november 2009 om införande av ett kontrollsystem i unionen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs, om ändring av förordningarna (EG) nr 847/96, (EG) nr 2371/2002, (EG) nr 811/2004, (EG) nr 768/2005, (EG) nr 2115/2005, (EG) nr 2166/2005, (EG) nr 388/2006, (EG) nr 509/2007, (EG) nr 676/2007, (EG) nr 1098/2007, (EG) nr 1300/2008, (EG) nr 1342/2008 och upphävande av förordningarna (EEG) nr 2847/93, (EG) nr 1627/94 och (EG) nr 1966/2006.

Rådets förordning (EU) 2024/2903 av den 18 november 2024 om fastställande av fiskemöjligheterna för vissa fiskbestånd och grupper av fiskbestånd i Östersjön för 2025 och om ändring av förordning (EU) 2024/257 vad gäller vissa fiskemöjligheter i andra vatten.

Rådets förordning (EU) 2025/202 av den 30 januari 2025 om fastställande för 2025 och 2026 av fiskemöjligheterna avseende vissa fiskbestånd, i unionens vatten och, för unionsfiskefartyg, i vissa andra vatten och om ändring av förordning (EU) 2024/257 vad gäller fiskemöjligheter för 2025.

Dokument från EU:s institutioner

COM (2019) 640 final. Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, Den europeiska gröna given.

COM (2023) 102 final. Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén, EU:s handlingsplan: Skydda och återställa marina ekosystem för ett hållbart och resilient fiske.

Europaparlamentets resolution av den 22 maj 2012 om en straffrättslig strategi inom EU (2010/2310[INI]).

Europaparlamentets resolution av den 18 januari 2024 om EU:s handlingsplan: Skydda och återställa marina ekosystem för ett hållbart och resilient fiske (2023/2124[INI]).

KOM(2009) 248 slutlig. Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om EU:s strategi för Östersjöområdet.

Kommissionen, Generaldirektoratet för fiskefrågor (1998). Den gemensamma fiskeripolitiken.

Kommissionen (2011). Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén Straffrätt i EU: garantier för ett effektivt genomförande av EU:s politik genom straffrättsliga åtgärder /KOM/2011/0573.

Kommissionens tillkännagivande, Vägledning om strikt skydd för djurarter av gemenskapsintresse enligt habitatdirektivet C(2021) 7301 final.

Internationella avtal och dokument

1992 års konvention om skydd av Östersjöområdets marina miljö, Helsingfors den 9 april 1992, SÖ 1996:22.

Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction.

Avtal om genomförande av bestämmelserna i Förenta nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982 (SÖ 2000:1) om bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd, New York den 4 augusti 1995, SÖ 2003:61.

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (1950).

FAO:s överenskommelse för att tillse att fiskefartyg följer internationella bevarande- och förvaltningsåtgärder vid fiske på det fria havet av den 24 november 1993, SÖ 1995:87.

- Förenta nationernas generalförsamlings resolution Agenda 2030 för hållbar utveckling, A/RES/70/1.
- Förenta nationernas havsrättskonvention Montego Bay den 10 december 1982 och avtalet om genomförande av Del XI i denna konvention New York den 28 juli 1994, SÖ 2000:1.
- Gränsälvsoverenskommelse med Finland, Stockholm den 11 november 2009, SÖ 2010:21.
- ILO:s konvention nr 169 om ursprungsfolk och stamfolk i självstyrande länder.
- Konventionen den 31 december 1932 med Danmark angående fiskeriförhållandena i de till Sverige och Danmark gränsande farvatten, SÖ 1933:13.
- Konventionen för reglering av handel med vissa utrotningshotade vilda djur och växter, Washington 1973, CITES-konventionen, SÖ 1974:41.
- Konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten (OSPAR), Paris den 22 september 1992, SÖ 1994:25.
- Konventionen om biologisk mångfald, CBD, Rio de Janeiro den 5 juni 1992, SÖ 1993:77.
- Konventionen om biologisk mångfald, partsmöte 2000 (COP V/6).
- Konventionen om miljökonsekvensbeskrivningar i ett gränsöverskridande sammanhang, Esbo den 25 februari 1991, SÖ 1992:1.
- Konventionen om skydd av europeiska vilda djur och växter samt deras naturliga miljö, Bern den 19 september 1979, SÖ 1983:30.
- Konventionen om skydd av flyttande vilda djur, Bonn den 23 juni 1979, CMS, SÖ 1983:37.
- Konvention om tillgång till information, allmänhetens deltagande i beslutsprocesser och tillgång till rättslig prövning i miljöfrågor, Århus den 25 juni 1998, SÖ 2005:28.
- Konvention om trygghet av det immateriella kulturarvet, Paris den 17 oktober 2003, SÖ 2012:31.
- Konventionen om våtmarker av internationell betydelse i synnerhet såsom livsmiljö för våtmarksfåglar, Ramsar, Iran, 1971, SÖ 1975:76.
- Ministeriell noteväxling med Finland om ömsesidiga fiskerättigheter i de svenska och finska fiskezonerna i Östersjön. Helsingfors den 24 november 1975, SÖ 1975:57.

- Ramsarkonventionen, Parisprotokollet, SÖ 1986:74.
- Ramsarkonventionen, Reginaprotokollet, SÖ 1991:78.
- UN, Report of the United Nations conference on environment and development, Rio de Janeiro 3–14 June 1992, (A/CONF.151/26 [Vol. I]).
- Wienkonventionen om traktaträtten, Wien den 23 maj 1969, SÖ 1975:1.
- Överenskommelse den 9 november 1984 med Danmark om avgränsning av kontinentalsockeln och fiskezonerna mellan Sverige och Danmark, SÖ 1985:54.

Litteratur och publikationer

- Alm, G. (1917). Undersökningar rörande Hjälmarens naturförhållande och fiske. Meddelande från Kungliga Lantbruksstyrelsen 204, 111s.
- Andersson, L. (1986). Det fria handredskapsfisket och 2 kap. 18 § regeringsformen. SVJT 1986, s. 601.
- Arlinghaus, R., Rittweg, T., Dhellemmes, F., Koemle, D., van Gemert, R., Schubert, H., Niessner, D., Möller, S., Droll, J., Friedland, R., Lewin, W.-C., Dorow, M., Westphal, L., Ehrlich, E., Strehlow, H.V., Weltersbach, M.S., Roser, P., Braun, M., Feldhege, F. & Winkler, H. (2023). A synthesis of a coastal northern pike (*Esox lucius*) fishery and its social-ecological environment in the southern Baltic Sea: Implications for the management of mixed commercial-recreational fisheries. *Fisheries Research*, 263, 106663.
- Ask L, Svedäng H (2019). En näring i nationens tjänst – utvecklingen av fisket och fiskeriförvaltningen i Sverige. Havsmiljöinstitutets rapport nr 2019:7.
- Asp, P., Ulväng, M. och Jareborg, N. (2013). Kriminalrättens grunder (2013, version 2, JUNO).
- Bartholomew, A. & Bohnsack, J.A. (2005). A Review of Catch-and-Release Angling Mortality with Implications for No-take Reserves. *Reviews in Fish Biology and Fisheries*, 15 (1–2), 129–154. <https://doi.org/10.1007/s11160-005-2175-1>.

- Bartolino, V., Bergström, L., Erlandsson, M. & Koehler, B. (2023). Potential future climate change effects on Swedish fish and fisheries. *Aqua reports*, (2023:9).
<https://doi.org/10.54612/a.69d4ds9ph6>.
- Bengtsson, B. (2015). *Speciell fastighetsrätt: miljöbalken*, 11 uppl., Iustus, Uppsala.
- Bengtsson, B. m.fl. (2022), *Miljöbalken (JUNO)*, kommentaren till 7 kap. 2 §.
- Bengtsson, B. m.fl., (2022), *Miljöbalken (JUNO)*, kommentaren till 11 kap. 12 § miljöbalken.
- Bengtsson, B., m.fl. (2022), *Miljöbalken (JUNO)*, kommentaren till 11 kap. 13 § miljöbalken.
- Bergenius, M., Ringdahl, K., Sundelöf, A., Carlshamre, S, Wennhage, H. Valentinsson, D. (2018). *Atlas över svenskt kust- och havsfiske 2003–2015*. *Aqua reports* 2018:3. Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för akvatiska resurser, Drottningholm, Lysekil, Öregrund.
- Bergström, U., Larsson, S., Erlandsson, M., Ovegård, M., Ragnarsson Stabo, H., Östman, Ö. & Sundblad, G. (2022). Long-term decline in northern pike (*Esox lucius* L.) populations in the Baltic Sea revealed by recreational angling data. *Fisheries Research*, 251, 106307. <https://doi.org/10.1016/j.fishres.2022.106307>.
- Bernitz, U. & Kjellgren, A. (2018). *Europarättens grunder*, 6 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm.
- Bernitz, U. & Kjellgren, A. (2022). *Europarättens grunder*, 7 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm.
- Bring, O., Klamberg, M., Mahmoudi, S. & Wrangé, P. (2020). *Sverige och folkrätten*, 6 uppl., Norstedts Juridik, Stockholm.
- Bull, T. & Sterzel F. (2019). *Regeringsformen: en kommentar*, 4 uppl., Studentlitteratur AB, Lund.
- Casini, M., Lövgren, J., Hjelm, J., Cardinale, M., Molinero, J.-C. & Kornilovs, G. (2008). Multi-level trophic cascades in a heavily exploited open marine ecosystem. *Proceedings of the royal society B*, 275, 1793–1801.

- Casini, M., Hjelm, J., Molinero, J.-C., Lövgren, J., Cardinale, M., Bartolino, V., Belgrano, A. & Kornilovs, G. (2009). Trophic cascades promote threshold-like shifts in pelagic marine ecosystems. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 106, 197–202.
- Christiernsson, A., & Michanek, G., Miljöbalken och fisket, *Nordisk miljörettslig tidskrift* 2016:1, 11-28.
- Curtin, R., Prellezo, R. (2010). Understanding marine ecosystem based management: A literature review, *Marine Policy*, Volume 34, Issue 5, 2010, <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2010.01.003>.
- Dahlsjö, A., Hermansson, M., & Julstad, B., Fastighetsbildningslagen (26 november 2024, JUNO), kommentarerna till 1 kap. 4 § och 2 kap. 3 §.
- Diekmann, R., Otto, S. & Möllmann, C. (2012). Towards Integrated Ecosystem Assessments (IEAs) of the Baltic Sea: Investigating Ecosystem State and Historical Development. In: Brander, K., MacKenzie, B., Omstedt, A. (eds) *Climate Impacts on the Baltic Sea: From Science to Policy*. Springer Earth System Sciences. Springer, Berlin, Heidelberg. https://doi.org/10.1007/978-3-642-25728-5_6.
- Eero, M., Köster, F.W. & MacKenzie, B.R. (2008). Reconstructing historical stock development of Atlantic cod (*Gadus morhua*) in the eastern Baltic Sea before the beginning of intensive exploitation. *Can. J. Fish. Aquat. Sci.* 65, 2728–2741.
- Eggert, H. & Langlet, D. (2020). Svenskt yrkesfiske och EU 1995–2020, Sieps, rapport 2020:6.
- Eklund, A., Stensen, K., Alavi, G. & Jacobsson, K. (2018). Sveriges stora sjöar idag och i framtiden. Klimatets påverkan på Väner, Vättern, Mälaren och Hjälmaren. *Klimatologi* 49. SMHI.
- Eklöf, J.S., Hansen, J.P., Eriksson, B.K., Östman, Ö., Austin, Å.N., Yanos, C., Fredriksson, R., Bergström, U. & Andersson, H.C. (2023). Effects of seasonal spawning closures on pike (*Esox lucius* L.) and perch (*Perca fluviatilis* L.) catches and coastal food webs in the western Baltic Sea. *Fisheries Research*, 263, 106674.

- Eklöf, J.S., Sundblad, G., Erlandsson, M., Donadi, S., Hansen, J.P., Eriksson, B.K. & Bergström, U. (2020). A spatial regime shift from predator to prey dominance in a large coastal ecosystem. *Communications Biology*, 3 (1), 1–9.
- Faithfull C.L., Wikström, S.A. & Bergström L. (2024). Konceptuella modeller som stöd för ekosystembaserad förvaltning – Fallstudier från Södra Bottenhavet och Stockholms skärgårds pilotområden. Datum: 202408-22 ISBN: 978-91-89329-87-4.
- Fitzgerald, C.J., Droll, J.S., Shephard, S., Monk, C.T., Rittweg, T. & Arlinghaus, R. (2023). Length-based assessment of an exploited coastal pike (*Esox lucius*) stock (Rügen, southern Baltic Sea) underscores the crucial relevance of growth and natural mortality for assessment outcomes. *Fisheries Research*, 263, 106667.
- Flink, H., Sundblad, G., Merilä, J. & Tibblin, P. (2024). Recreational fisheries selectively capture and harvest large predators. *Fish and Fisheries*, 25 (5), 793–805. <https://doi.org/10.1111/faf.12839>.
- Gustafsson E, Savchuk OP., Gustafsson BG. & Müller-Karulis B. (2017). Key processes in the coupled carbon, nitrogen, and phosphorus cycling of the Baltic Sea. *Biogeochemistry* 134:301–317 doi.org/10.1007/s10533-017-0361-6.
- Hansen, J.P., Sundblad, G., Bergström, U., Austin, Å.N., Donadi, S., Eriksson, B.K. & Eklöf, J.S. (2019). Recreational boating degrades vegetation important for fish recruitment. *Ambio*, 48, 539–551.
- Hansson, S., Bergström, U., Bonsdorff, E., Härkönen, T., Jepsen, N., Kautsky, L., Lundström, K., Lunneryd, S.-G., Ovegård, M., Salmi, J., Sendek, D. & Vetemaa, M. (2017). Competition for the fish – fish extraction from the Baltic Sea by humans, aquatic mammals, and birds. *ICES Journal of Marine Science*, 75 (3), 999–1008.
- Hållén, J. & Karlsson, M. (2018). Dioxiner i sediment och fisk från Väner och Vättern. IVL Svenska miljöinstitutet; 2018.
- Hentati-Sundberg, J. (2017). Svenskt fiske i historiens ljus – en historisk fiskeriatlas. *Aqua reports* 2017:7. Sveriges lantbruksuniversitet, Institutionen för akvatiska resurser, Lysekil.
- Jareborg (1979), Brotten. Första häftet: Grundbegrepp. Brotten mot person. Stockholm: Norstedts förlag.

- Jareborg, N. & Zila, J. (2022). Straffrättens påföljdslära (version 7, JUNO).
- Johannisson, S. (2025). Särskild rättsverkan av brott – En genomgång av reglerna om särskild rättsverkan av brott och om näringsförbud (2025, JUNO).
- Johannisson, S. & Velander, F. (2025). Brottsbalken (1962:700), 36 kap. 2 §, Karnov (JUNO) (besökt 2025-04-17).
- Karlmark, S. (2009). Miljörätt ur straffrättsligt perspektiv (version 3, JUNO).
- Larsson, S., Sundblad, G., Gustafsson-Renes, S., Bergström, L., Dannewitz, J., Valentinsson, D., Wennhage, H., Bolund, E. & Holmgren, K. (2024). Bedömning av status för nationellt förvaltade fisk- och skaldjursbestånd. Aqua notes, (2024:13). <https://doi.org/10.54612/a.4knd3ar0hg>.
- Larsson, S., Svensson F., Wennhage, H. & Olsson, J. (2024). Indikatorrapportering för "Hållbart nyttjande av fisk- och skaldjursbestånd i kust och hav": bedömningsåret 2023. Aqua notes 2024:6. Uppsala: Sveriges lantbruksuniversitet.
- Lernestedt, C. (2003). Kriminalisering – Problem och principer (2003, JUNO).
- Lindhahl, H., (2015), Miljöbalken (1998:808), 7 kap. 12 §, Lexino 2015-04-01 (JUNO).
- Lindberg, G. (2024). Rättegångsbalken (1942:740) 27 kap. 4 §, Lexino 2024-12-01 (JUNO).
- Lucas, J., Ros, A., Geist, J. & Brinker, A. (2023). Effects of behavioral strategies on catchability, bait selectivity, and hunting behavior in northern pike (*Esox lucius*). Canadian Journal of Fisheries and Aquatic Sciences, 80 (12), 1890–1905. <https://doi.org/10.1139/cjfas-2023-0004>.
- Michanek, G. & Zetterberg, C. (2021). Den svenska miljörätten. (version 5, JUNO).
- Möllmann, C., Diekmann, R., Müller-Karulis, B., Kornilovs, G., Plikshs, M. & Axe, P. (2009). Reorganization of a large marine ecosystem due to atmospheric and anthropogenic pressure: a discontinuous regime shift in the Central Baltic Sea. Global Change Biology, 15 (6), 1377–1393.

- Nordh, R. (2019). Tvångsmedel (version 2, JUNO).
- Nordqvist, O. & C. H. Schager (1912). Kortfattad vägledning i Fiske och Fiskevård. Aftonbladet Tryckeri Stockholm. 95s.
- Olsson, J., Bergström, L. & Gårdmark, A. (2012). Abiotic drivers of coastal fish community change during four decades in the Baltic Sea. *ICES Journal of Marine Science* (2012), 69(6), 961–970. doi:10.1093/icesjms/fss072.
- Penas Lado, E. (2016). The Common Fisheries Policy. Wiley-Blackwell.
- Pock, M. (2024). Fiskelag (1993:787), 3 §, Karnov (JUNO), besökt 2024-02-16.
- Rhoades, O.K., Lonhart Steve I. & Stachowicz John J. (2019). Human-induced reductions in fish predator boldness decrease their predation rates in kelp forests. *Proceedings of the Royal Society B: Biological Sciences*, 286 (1900), 20182745. <https://doi.org/10.1098/rspb.2018.2745>, Monk, C.T., Bekkevold, D., Klefoth, T., Pagel, T., Palmer, M. & Arlinghaus, R. (2021). The battle between harvest and natural selection creates small and shy fish. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 118 (9). <https://doi.org/10.1073/pnas.2009451118>.
- Romberg, C. & Thulin, G. (1955). Fiskelag och vattengräns, Kungl. Boktryckeriet P. A. Norstedt & Söner Stockholm.
- Rundberg, H. (1968). Fisket i Mälaren. Intervjuundersökning angående det yrkesmässiga fisket 1964–66. Information från Söt-vattenslaboratoriet, nummer 13. 50 s.
- Sass, G.G. & Shaw, S.L. (2019). Catch-and-Release Influences on Inland Recreational Fisheries. *Reviews in Fisheries Science & Aquaculture*, 0 (0), 1–17. <https://doi.org/10.1080/23308249.2019.1701407>.
- Stockmayer, V. & Lehmann, A. (2023). Variations of temperature, salinity and oxygen of the Baltic Sea for the period 1950 to 2020, *Oceanologia*, Volume 65, Issue 3, 2023, doi.org/10.1016/j.oceano.2023.02.002.
- Sundblad, G. & Bergström, U. (2014). Shoreline development and degradation of coastal fish reproduction habitats. *Ambio*, 43, 1020–1028.

- Svenning, M. (2024). Miljöbalken (1998:808) 7 kap. 12 §, Karnov (JUNO), besökt 2024-09-16.
- Tanaka, Y. (2019). *The International Law of the Sea*, 3 ed., Cambridge University Press, Cambridge.
- Tibblin, P., Bergström, K., Flink, H., Hall, M., Berggren, H., Nordahl, O. & Larsson, P. (2023). Higher abundance of adult pike in Baltic Sea coastal areas adjacent to restored wetlands compared to reference bays. *Hydrobiologia*, 850 (9), 2049–2060.
- van Gemert, R., Koemle, D., Winkler, H. & Arlinghaus, R. (2022). Data-poor stock assessment of fish stocks co-exploited by commercial and recreational fisheries: Applications to pike *Esox lucius* in the western Baltic Sea. *Fisheries Management and Ecology*, 29 (1), 16–28.
- Warnling Conradson, W. & Nilsson, A. (2020). Sanktionsavgifter – särskilt i näringsverksamhet (version 2, JUNO).
- Ågren, J. (2023). Straffansvar (version 11, JUNO).

Webbplatser

Europaparlamentets webbplats:

https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/sv/FTU_3.3.1.pdf, hämtat 2022-09-28.

Europaparlamentets webbplats:

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sv/sheet/119/internationella-forbindelser-inom-fisket>, hämtat 2024-01-07.

Europaparlamentets webbplats:

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sv/sheet/121/europeiska-unionens-integrerade-havspolitik>, hämtat 2025-02-20.

Europarådets webbplats: <https://rm.coe.int/tpvs18e-2023-strategic-plan-final/1680ada084>, hämtat 2024-01-11.

European Center for Constitutional and Human Rights webbplats:

<https://www.ecchr.eu/en/glossary/customary-international-law/>, hämtat 2023-12-14.

European Environment Agencys webbplats:

<https://www.eea.europa.eu/sv/miljosignaler/miljosignaler-2020/articles/rent-vatten-for-manniska-och-natur>,
hämtat 2023-12-20.

Europeiska rådets webbplats,

<https://www.consilium.europa.eu/sv/policies/green-deal/>,
hämtat 2024-01-19.

EU:s webbplats: [https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:4439789&from=EN)

[content/SV/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:4439789&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:4439789&from=EN),
hämtat 2023-12-22.

FAO:s webbplats: <https://www.fao.org/3/v9878e/v9878e.pdf>,
hämtat 2024-01-07.

FAO:s webbplats:

<https://www.fao.org/fishery/en/knowledgebase/75>,
hämtat 2024-02-15.

FN:s ekonomiska kommission för Europas webbplats:

<https://unece.org/more-convention>, hämtat 2024-01-11.

FN:s webbplats:

[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXI-10&chapter=21&clang=_en)
&mtdsg_no=XXI-10&chapter=21&clang=_en,
hämtat 2023-12-20.

FN:s webbplats:

https://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm#The%20United%20Nations%20Convention%20on%20the%20Law%20of%20the%20Sea,
hämtat 2024-01-04.

Havs- och vattenmyndighetens webbplats:

<http://havochvatten.diva-portal.org/smash/get/diva2:1657751/FULLTEXT01.pdf>,
hämtat 2025-05-11.

Havs- och vattenmyndighetens webbplats:

[https://www.havochvatten.se/data-kartor-och-rapporter/data-och-statistik/officiell-statistik/officiell-statistik---](https://www.havochvatten.se/data-kartor-och-rapporter/data-och-statistik/officiell-statistik/officiell-statistik---fiske/fangststatistik-for-fritidsfisket.html)
[fiske/fangststatistik-for-fritidsfisket.html](https://www.havochvatten.se/data-kartor-och-rapporter/data-och-statistik/officiell-statistik/officiell-statistik---fiske/fangststatistik-for-fritidsfisket.html) hämtat 2025-07-09.

Havs- och vattenmyndighetens webbplats:

<https://www.havochvatten.se/data-kartor-och-rapporter/rapporter-och-andra-publikationer/aldre-publikationer/f-fakta/2012-02-08-f-fakta-200419-havsfiskemetoder.html>, hämtat 2024-11-02.

Havs- och vattenmyndighetens webbplats:

<https://www.havochvatten.se/arter-och-livsmiljoer/fakta-om-arter-och-livsmiljoer/marina-daggdjur/fragor-och-svar-om-sal/om-sal/2019-04-18-hur-manga-salar-finns-det-i-vara-vatten.html>, hämtat 2025-05-11.

Havs- och vattenmyndighetens webbplats:

<https://www.havochvatten.se/fiske-och-handel/statistik-och-fakta/fakta-om-fritidsfiske.html>, hämtat 2025-05-16.

Havs- och vattenmyndighetens webbplats:

<https://www.havochvatten.se/planering-forvaltning-och-samverkan/internationellt-samarbete-och-konventioner/konventioner/fns-havsrattskonvention/skydd-och-forvaltning-av-gransoverskridande-och-langvandrande-fiskbestand.html>, hämtat 2023-12-20.

Havs- och vattenmyndighetens webbplats:

<https://www.havochvatten.se/download/18.5756d924186eb5d932a5f56b/1679497611031/rapport-aktions-plan-for-miljon-i-ostersjon-bsap-oktober-2021.pdf>, hämtat 2024-01-11.

Havs- och vattenmyndighetens webbplats:

<https://www.havochvatten.se/fiske-och-handel/regler-och-lagar/landningsskyldighet-och-utkastplaner/landningsskyldighet.html>, hämtat 2024-02-22.

Havs- och vattenmyndighetens webbplats:

<https://www.havochvatten.se/download/18.43d241ac162020befb36740a/1708780537134/remiss-skyldighet-att-rapportera-och-anmala-yrkesmassigt-fiske-i-havet.pdf>, hämtat 2025-05-11.

Havs- och vattenmyndighetens webbplats:

<https://www.havochvatten.se/vagledning-foreskrifter-och-lagar/foreskrifter.html>, hämtat 2024-03-01.

Havs- och vattenmyndighetens webbplats:

<https://www.havochvatten.se/vagledning-foreskrifter-och-lagar/lagstiftning-direktiv-och-forordningar/lagstiftning-som-ror-fritidsfisket.html#h-Rattenattfiska>, hämtat 2024-11-26.

Havs- och vattenmyndighetens webbplats:

<https://www.havochvatten.se/arter-och-livsmiljoer/atgarder-skydd-och-rapportering/skyddade-omraden/marina-skyddade-omraden/marina-naturresevat.html#h-Marinanaturresevat-0>, hämtat 2024-09-17.

Havs- och vattenmyndighetens webbplats:

<https://www.havochvatten.se/arter-och-livsmiljoer/atgarder-skydd-och-rapportering/skyddade-omraden/marina-skyddade-omraden/nationalparker-i-marin-miljo.html>, hämtat 2024-09-17.

Havs- och vattenmyndighetens webbplats:

<https://www.havochvatten.se/fiske-och-handel/statistik-och-fakta/fisketurism.html>, hämtat 2025-07-10.

Helcoms webbplats: <https://helcom.fi/about-us/>, hämtat 2023-12-18.

Internationella havsforskningsrådets webbplats:

<https://www.ices.dk/about-ICES/how-we-work/Pages/default.aspx>, hämtat 2024-01-11.

Jordbruksverkets webbplats:

<https://jordbruksverket.se/stod/fiske-och-vattenbruk/certifiering-diversifiering-foradling-och-okat-mervarde/bilda-producent--och-branschorganisationer-inom-fiske-och-vattenbruk/krav-for-att-bilda-producentorganisationer#h-Producentorganisationerochbranschorganisationerharenviktigrollattfylla>, hämtat 2024-11-26.

Kommissionens webbplats:

https://agriculture.ec.europa.eu/international/international-cooperation/international-organisations/fao_sv, hämtat 2023-12-13.

Kommissionens webbplats: https://dcf.ec.europa.eu/data-calls/definitions-and-terminology/n/number-vessels_en, hämtat 2025-05-11.

Kommissionens webbplats:

https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/protecting-environment-and-oceans-green-deal_sv, hämtat 2024-03-05.

Naturvårdsverkets webbplats:

<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/skyddad-natur/olika-former-av-naturskydd/natura-2000-omraden/>, hämtat 2024-09-17.

Naturvårdsverkets webbplats:

<https://www.naturvardsverket.se/om-miljoarbetet/internationellt-miljoarbete/internationella-miljokonventioner/vatmarkskonventionen/>, hämtat 2024-01-09.

Naturvårdsverkets webbplats:

<https://www.naturvardsverket.se/om-miljoarbetet/miljoarbete-i-eu/biologisk-mangfald>, hämtat 2024-01-09.

Naturvårdsverkets webbplats:

<https://www.naturvardsverket.se/om-miljoarbetet/sveriges-miljomal/uppfoljning-av-sveriges-miljomal/>, hämtat 2024-02-14.

Naturvårdsverkets webbplats:

<https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/skyddad-natur/olika-former-av-naturskydd/vatmarker-skyddade-enligt-ramsarkonventionen/>, hämtat 2024-01-09.

Naturvårdsverkets webbplats:

<https://www.naturvardsverket.se/om-miljoarbetet/internationellt-miljoarbete/internationella-miljokonventioner/arhuskonventionen/>, hämtat 2024-01-09.

Naturvårdsverkets webbplats:

<https://www.naturvardsverket.se/om-miljoarbetet/internationellt-miljoarbete/internationella-miljokonventioner/esbokkonventionen--om-information-till-grannlander/>, hämtat 2024-01-11.

Naturvårdsverkets webbplats:

<https://www.naturvardsverket.se/4ac538/contentassets/ce2454d858e34bdf866cc8f15dfe239c/fiske-partiella-nyttjanderatter.pdf>, hämtat 2025-02-10.

Polisens webbplats: <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/sjopolisen/>, hämtat 2025-04-22.

- Polisens webbplats: <https://polisen.se/tjanster-tillstand/belastningsregistret/information-till-myndigheter/>, hämtat 2025-05-08.
- Regeringens webbplats: <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/folkratt/>, hämtat 2023-12-14.
- Regeringens webbplats: <https://www.regeringen.se/sverige-i-eu/eus-ostersjostrategi/bakgrund-och-mal-for-eus-ostersjostrategi/>, hämtat 2023-12-14.
- Skatteverkets webbplats: <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2024.1/331005.html#h-Forvarvsverksamhet>, hämtat 2024-02-16.
- Skatteverkets webbplats:
<https://skatteverket.se/offentligaaktorer/folkbokforing/vagledningforoffentligaaktorershanteringavskyddadepersonuppgifter.4.18e1b10334ebe8bc80002541.html>
<https://skatteverket.se/offentligaaktorer/folkbokforing/vagledningforoffentligaaktorershanteringavskyddadepersonuppgifter.4.18e1b10334ebe8bc80002541.html>, hämtat 2025-03-30.
- Statistiska centralbyråns webbplats: <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/miljo/markanvandning/skyddad-natur/pong/tabell-och-diagram/formellt-skyddad-natur-sammanfattning2/>, hämtat 2024-09-17.
- Statistiska centralbyråns webbplats:
https://www.scb.se/contentassets/09a23cc18a1c407d93a6b2be0d033eef/jo1104_2013a01_7-sm_jo57sm1703.pdf,
hämtat 2025-05-11.
- Statistiska centralbyråns webbplats:
https://www.scb.se/contentassets/16f20f2be4e746c9bb9ac9c256b7711d/jo1104_2023a01_sm_jo57sm2401.pdf, hämtat 2025-05-11.
- Statistiska centralbyråns webbplats: <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/jord-och-skogsbruk-fiske/fiske/fritidsfiske/>, hämtat 2025-05-11.

Statistiska centralbyråns webbplats:

https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__NV__NV0109__NV0109O/BNTT01/, hämtat 2025-07-10.

SVT Nyheter webbplats:

<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/varmland/lyft-for-fisketurismen-i-sverige-fler-utlandska-besokare>,
hämtat 2025-05-16.

Tillväxtverkets webbplats:

https://tillvaxtverket.se/tillvaxtverket/statistikochanalys/statistikomforetag/foretagande/basfaktaomforetag.1719.html?chartCollection=2#svid12_79d813901971fd8788646662,
hämtat 2025-07-10.

Tillväxtverkets webbplats:

https://tillvaxtverket.se/tillvaxtverket/statistikochanalys/statistikomforetag/foretagande/basfaktaomforetag.1719.html?chartCollection=2#svid12_79d813901971fd8788646662,
hämtat 2025-07-10.

Västkustfiskgruppens webbplats: <https://vfisk.se/historia/>,
hämtat 2024-11-26.

Webbplatsen European E-justice: https://e-justice.europa.eu/10/SV/international_law, hämtat 2023-12-14.

Webbplatsen för EU-publikationer:

http://publications.europa.eu/resource/cellar/32aa5375-1244-11e9-81b4-01aa75ed71a1.0024.02/DOC_1, hämtat 2023-12-22.

Webbplatsen fiskbarometern: www.fiskbarometern.se,
hämtat 2025-05-11.

Webbplatsen för de svenska miljömålen:

<https://www.sverigesmiljomal.se/miljomalen/>, hämtat 2024-01-29.

Webbplatsen globalamalen.se som drivs av United Nations

Development Programme (UNDP):

<https://www.globalamalen.se/om-globala-malen/mal-14-hav-och-marina-resurser/>, hämtat 2024-02-07.

Webbplatsen för levande kulturarv:

<https://levandekulturarv.se/forteckningen/element/norsfiske-slomfiske>, hämtat 2024-08-29.

- Webbplatsen för levande kulturarv:
<https://levandekulturarv.se/forteckningen/element/nejonogonfi-ske>, hämtat 2024-08-29.
- Webbplatsen för levande kulturarv:
<https://levandekulturarv.se/forteckningen/element/havfisketraditionen-i-tornedalen>, hämtat 2024-08-29.
- Webbplatsen för levande kulturarv:
<https://levandekulturarv.se/forteckningen/element/alarvet-pa-alakusten>, hämtat 2024-08-29.
- Webbplatsen för levande kulturarv:
<https://levandekulturarv.se/forteckningen/element/laxsatt>, hämtat 2024-08-29.

Rapporter m.m.

- Databasen Åtgärder i Vatten; 1994–2024.
- Europarådets rekommendation den 13 februari 1991 nr R(91)1 om administrativa sanktioner.
- Fiskeriverket (2001). Fiskeriverket informerar, Utsättning och spridning av fisk – Strategi och bakgrund, Finfo 2001:8.
- Fiskeriverket (2004). F-fakta 2004:19 – Fakta om fisk, fiske och fiskevård.
- Fiskeriverket (2010). Småskaligt kustfiske – Regeringsuppdrag att beskriva det småskaliga kustnära fisket i Sverige samt föreslå hur detta fiske kan förstärkas.
- Havs- och vattenmyndighetens skrivelse ”Förslag till ändringar i fiskerilagstiftningen”, N2015/07904.
- Havs- och vattenmyndigheten (2018). Redovisning av ett regeringsuppdrag. Förslag om utformning av rapporteringsskyldighet och fördelning av den tillgängliga fiskeresursen för andra fiskare än yrkesfiskare (N2018/02964).
- Havs- och vattenmyndigheten (2019). Förslag till utformning av försök med kamerabevakning av fiskefartyg.
- Havs- och vattenmyndigheten (2020–1). Så förvaltas fiskeresursen 2020. Rapport 2020:10.

- Havs- och vattenmyndigheten (2020–2). Uppdrag att utreda och föreslå hur fiskerikontrollen kan förstärkas. Redovisning av regeringsuppdrag N2019/02976/FJR.
- Havs- och vattenmyndigheten (2020-3). Utvärdering av system med individuella fiskemöjligheter.
- Havs- och vattenmyndigheten (2022-1). Levande sjöar och vattendrag. Fördjupad utvärdering av miljökvalitetsmålen 2023. Rapport 2022:17.
- Havs- och vattenmyndigheten (2022-2). Hav i balans samt levande kust och skärgård. Fördjupad utvärdering av miljökvalitetsmålen 2023. Rapport 2022:18.
- Havs- och vattenmyndigheten (2023-1). Uppdrag om faktorer att beakta i system med överlåtbara fiskerättigheter. Redovisning av regeringsuppdrag om att analysera faktorer att beakta i system med överlåtbara fiskerättigheter.
- Havs- och vattenmyndigheten (2023-2). Redovisning av uppdrag att analysera och förbättra det svenska spårbarhetssystemet för vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter.
- Havs- och vattenmyndigheten (2023-3). Uppdrag om att utreda licensprövningar och beståndsuppskattningar för att möjliggöra nyetablering av småskaligt fiske.
<https://www.havochvatten.se/download/18.6e0ee42618c6970f061cc626/1703685539632/ru-1185-2023-nyetablering.pdf>
- Havs- och vattenmyndigheten (2024-1). Förslag om lag- och förordningsändringar för att förbättra det svenska spårbarhetssystemet för vissa fiskeri- och vattenbruksprodukter.
- Havs- och vattenmyndigheten (2024-2). Värdet av svenskt fritidsfiske i Sverige. Rapport 2024:01.
- Havs- och vattenmyndigheten (2024-3). Försök med kameror och sensorer på fiskefartyg.
- Havs och vattenmyndigheten (2024-4). Rapport om den svenska fiskeflottans balans mellan fiskekapacitet och fiskemöjligheter år 2023. Rapport 2024:10.

- Havs- och vattenmyndigheten (2024-5). Uppdrag om att föreslå ett system med överlåtbara fiskerättigheter i demersalt fiske.
<https://www.havochvatten.se/download/18.69b6594418e9200fe5e25198/1712146029256/ru-system-for-overlatbara-fiskerattigheter.pdf>
- Havs- och vattenmyndighetens statistiska meddelande,
JO 55 SM 2401.
- Havs- och vattenmyndigheten, Statistiska meddelanden,
JO 56 SM 2401.
- Havs- och vattenmyndighetens årsredovisning för år 2023.
- Havs- och vattenmyndighetens årsredovisning för år 2024.
- Havs- och vattenmyndigheten och Sveriges fiskevattenägare förbund (2021). Fisketillsyn – utbildning för fisketillsyns-personer.
- Havs- och vattenmyndigheten och Statistiska centralbyrån.
Det yrkesmässiga fisket i sötvatten 2021.
- Havs- och vattenmyndigheten och Statistiska centralbyrån.
Fritidsfiske 2021.
- Havs- och vattenmyndigheten och Statistiska centralbyrån.
Det yrkesmässiga fisket i sötvatten 2022.
- Havs- och vattenmyndigheten och Statistiska centralbyrån.
Fritidsfiske 2022.
- Havs- och vattenmyndigheten och Statistiska centralbyrån.
Fritidsfiske 2023.
- Helcom (2023-1): HELCOM Thematic assessment of hazardous substances, marine litter, underwater noise and non-indigenous species 2016-2021. Baltic Sea Environment Proceedings n°190.
https://helcom.fi/post_type_publ/holas3_haz.
- Helcom (2023-2). Total phosphorus (TP). HELCOM core indicator report. Online. [20241121],
<https://indicators.helcom.fi/indicator/total-phosphorus/>.
ISSN 2343-2543.
- Helcom (2024). "Status of coastal fish communities in the Baltic Sea 2016-2020 – the fourth thematic assessment".
Baltic Sea Environment Proceedings n°199.

- IPBES (2019). Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services.
- Jordbruksverket (2020). Ekonomisk och strukturell data rörande svenskt insjöfiske. Rapport 2020:19.
- Jordbruksverket och Havs- och vattenmyndigheten (2021). Handlingsplan för utveckling av svenskt yrkesfiske 2021–2026, den 2 juni 2021.
- Kustbevakningen (2020). Svar till Havs- och vattenmyndigheten och regeringsuppdrag N2019/02976/FJR.
- Kustbevakningen. Årsredovisning 2023.
- Kustbevakningen. Årsredovisning 2024.
- Lantmäteriet (2012). Allmänt vatten – ett grumligt ämne. LM-rapport 2012:1.
- Lantmäteriet (2024). Handbok FBL – Fastighetsbildningslagen och lagen om införande av FBL (FBLP), 2024-06-17.
- Länsstyrelsen i Örebro län (2009). Utredningsuppdrag om fisketillsyn. Dnr: 623-02926-2009.
- Naturvårdsverket (2019). Landskapsplanering av skog – för biologisk mångfald och ett varierat skogsbruk. Rapport 6909.
- Naturvårdsverket (2022). Vägledning om jakt i naturreservat 25 november 2022.
- Naturvårdsverket (2023-1). Förslag till nationell strategi och handlingsplan avseende konventionen om biologisk mångfald (CBD). Redovisning av regeringsuppdrag, ärendenummer NV-09908-21.
- Naturvårdsverket (2023-2). Fördjupad utvärdering av Sveriges miljömål 2023. Med förslag till regeringen. Rapport 7088.
- Nordiska ministerrådet (2018). Administrativa sanktionsavgifter En nordisk komparativ studie, Köpenhamn Nordisk Ministerråd, 2018. Halila, Leena, Lankinen, Veronica och Nilsson, Annika. TemaNord 2018:511.
- Polisen (2020). Polisens rapport ”Internrevisionens granskning av arbetsuppgifter med fokus på polisiär relevans”, bilaga 2, diarie-nr A216.746/2020.
- Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, 1987 (Brundtlandkommissionen).

- Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF)
– The 2023 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet (STECF 23-07), Prellezo, R., Sabatella, E., Virtanen, J., Tardy Martorell, M. and Guillen, J. editor(s), Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023, doi:10.2760/423534, JRC135182.
- Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF)
– The 2024 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet (STECF 24-03 and 24-07), Prellezo, R., Sabatella, E.C., Virtanen, J., Tardy Martorell, M. and Guillen, J. editor(s), Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2024, doi:10.2760/5037826, JRC139642.
- SLU Fiskbarometern (2024). Resursöversikt 2023.
<https://fiskbarometern.se>, hämtat 2024-10-29.
- Skatteverkets promemoria, Stadigvarande vistelse – en definition, dnr 8-2647698.
- Skatteverkets, Kustbevakningens och Havs- och vattenmyndighetens rapport (2018). Från hav till bord – Fiskekriminalitet ur ett svenskt perspektiv. <https://balticwaters2030.org/wp-content/uploads/2023/02/Fran-hav-till-bord-Fiskerikriminalitet-ur-ett-svenskt-perspektiv-OFFENTLIG.pdf>.
- United Nations Economic Commission for Europe, *The Aarhus Convention – An implementation guide*, second edition 2014.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)
Transnational Organized crime in the fish industry, Vienna 2011. https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Issue_Paper_-_TOC_in_the_Fishing_Industry.pdf.

Kommittédirektiv 2022:92

En moderniserad fiskelag och förbättrade förutsättningar att bedriva vattenbruk

Beslut vid regeringssammanträde den 30 juni 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av regelverket på fiskeområdet i syfte att få till stånd en sammanhållen lagstiftning med en tydlig systematik och att anpassa regelverket till de nya unionsbestämmelserna om fiskerikontroll. Utredaren ska även se över hur bestämmelserna om vattenbruk kan förenklas för att främja ett mer konkurrenskraftigt och hållbart vattenbruk. Lagstiftningen ska säkerställa ett hållbart nyttjande av fiskresurserna som gynnar såväl fiskenäringen och fritidsfisket som den biologiska mångfalden.

Utredaren ska bland annat

- föreslå en ny sammanhållen fiskelag med tillhörande förordning som innehåller de bestämmelser som bedöms nödvändiga och lämpliga,
- analysera vilka kompletterande bestämmelser som behövs i fiskelagstiftningen med anledning av de nya unionsbestämmelserna om fiskerikontroll,
- föreslå förenklade förutsättningar för att bedriva vattenbruk, och ta ställning till om det är ändamålsenligt att samla de bestämmelser som reglerar vattenbruket i en ny lag med tillhörande förordning.

Uppdraget att föreslå förenklade förutsättningar att bedriva vattenbruk ska redovisas senast den 1 juli 2023. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 29 november 2024.

Regelverket på fiskeområdet

Det svenska fisket regleras dels genom direkt tillämpliga EU-förordningar, dels genom nationella bestämmelser.

Unionsregelverket

EU:s gemensamma fiskeripolitik omfattar bevarande och förvaltning av fiskresurserna, strukturåtgärder för fiskerinäringen och marknadsreglering av fisk och fiskeriprodukter. Den gemensamma fiskeripolitiken regleras framför allt genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013, den så kallade grundförordningen, och reformerades senast 2014. Fiskeripolitiken syftar till att säkerställa att fiske- och vattenbruksverksamheterna är miljömässigt hållbara på lång sikt och förvaltas på ett sätt som är förenligt med målen om att uppnå nytta ekonomiskt, socialt och när det gäller sysselsättning samt att bidra till att trygga livsmedelsförsörjningen. Fiskeriförvaltningen ska tillämpa försiktighetsansatsen och utgå från ekosystemansatsen och vetenskapliga bedömningar.

För att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs finns ett gemensamt kontrollsystem som framför allt regleras genom rådets förordning (EG) nr 1224/2009, den så kallade kontrollförordningen. I kontrollförordningen finns bland annat bestämmelser om spårbarhet, vägning av fångst och sanktioner vid allvarliga överträdelser av regelverket. EU har även upprättat ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske. Reglerna om detta finns i rådets förordning (EG) nr 1005/2008, den så kallade IUU förordningen.

Nationell rätt

Fiskelagen (1993:787) 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. I lagen finns också bestämmelser om vattenbruk. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt fiskelagen meddela föreskrifter om att förbjuda eller begränsa fiske i vissa avseenden samt om vilken hänsyn fisket ska ta för att skydda miljön. Sådana föreskrifter finns framför allt i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen (nedan benämnd fiskeförordningen). Regeringen har i stora delar lämnat föreskriftsrätten vidare till Havs- och vattenmyndigheten. Nästan samtliga nationella detaljföreskrifter om fiske och fiskets bedrivande finns därför samlade i Havs- och vattenmyndighetens författningssamling, HVMFS.

Ytterligare bestämmelser på fiskeområdet finns i lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken (nedan benämnd GFP-lagen). Lagen innehåller de bestämmelser som behövs för att EU:s gemensamma fiskeripolitik ska kunna genomföras i Sverige. Härutöver regleras fiskeriförvaltningen genom lagen (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter. Lagen syftar till att främja att fartygsstrukturen i den svenska fiskeflottan medverkar till att bevara fiskeresurserna och till ett fiske som i övrigt är hållbart i ekonomiskt, miljömässigt och socialt hänseende. Lagen kompletteras av förordningen (2009:867) om överlåtbara fiskerättigheter. Bestämmelser om förvaltningen av fisket finns vidare i lagen om fiskevårdsområden (1981:533). Genom denna ges fiskerättsägare möjlighet att bilda fiskevårdsområdesföreningar i enskilt vatten i syfte att samordna fisket och fiskevården samt främja fiskerättsägarnas gemensamma intressen. Fiskevårdsområdesföreningar har ett betydande ansvar för förvaltningen av fiskeresurserna och fisket i enskilt vatten, särskilt i vattenområden där Havs och vattenmyndigheten inte har föreskriftsrätt.

När det gäller vattenbruket finns, utöver bestämmelserna om detta i fiskelagen och fiskeförordningen, även regler om tillstånd och tillsyn i bland annat miljöbalken samt smittskydds-, djurskydds- och livsmedelslagstiftningen. Vidare finns även detaljföreskrifter i Statens jordbruksverks författningssamling, SJVFS.

Pågående utredningar

Regeringen har tillsatt en särskild utredare som ska göra en översyn av fiskelagstiftningen i syfte att reglera fisket för att stärka skyddet för marina skyddade områden (kommittédirektiven Reglering av fisket

för att skydda marina skyddade områden, dir. 2022:22). Utredaren ska bland annat överväga och föreslå hur ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen, med möjlighet till begränsade undantag i förvaltningsplanen, kan utformas inom ramen för det befintliga bemyndigandet i 20 § fiskelagen eller med stöd av ett ändrat bemyndigande eller genom andra författningsändringar. Utredaren ska även föreslå de författningsändringar som krävs för att säkerställa att kraven i artikel 6.2 och 6.3 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet) tillämpas fullt ut på fiske i enlighet med Sveriges EU-rättsliga åtaganden. Uppdraget ska redovisas senast den 15 maj 2023.

Regeringen har även tillsatt en särskild utredare som ska se över hur undantaget från strandskyddet kan moderniseras och förtydligas (kommittédirektiven Ändamålsenliga undantag från strandskyddet för de areella näringarna, dir. 2022:18). Utredaren ska bland annat analysera om ytterligare verksamheter, exempelvis vissa former av vattenbruksverksamheter, bör omfattas av undantaget från strandskyddet i 7 kap. 16 § första stycket 1 miljöbalken och i så fall föreslå vilka verksamheter. Uppdraget ska redovisas den 31 mars 2023.

I Havs- och vattenmyndighetens regleringsbrev för 2022 gav regeringen myndigheten i uppdrag att i samråd med Livsmedelsverket och i dialog med berörda aktörer analysera och föreslå förbättringar när det gäller det svenska spårbarhetssystemet.

Uppdraget att göra en översyn av regelverket på fiskeområdet

Fiskelagstiftningen bör samlas i en lag med tydlig struktur

Fiskelagen, GFP-lagen och fiskeförordningen tillkom i början av 90-talet och har alla ändrats i olika omgångar utan att strukturen i författningarna har setts över. Det nationella regelverket på fiskeområdet är därför komplicerat och svåröverskådligt. Ordningen att det finns en lag med kompletterande bestämmelser till unionsreglerna och en lag för fisket i övrigt innebär även att det är svårt att överblicka hur regelverket hänger ihop.

Det är inte heller helt tydligt hur fiskelagen och GFP-lagen förhåller sig till varandra. Av propositionen Vissa livsmedelspolitiska åtgärder vid ett medlemskap i Europeiska unionen framgår att GFP-

lagen antogs för att vid ett EU-medlemskap möjliggöra tillämpningen av de regelverk som bland annat gäller för den gemensamma fiskeripolitiken (prop. 1994/95:75 s. 15). Såväl fiskelagen som GFP-lagen reglerar dock i dag frågor som omfattas av den gemensamma fiskeripolitiken, vilket gör att det i vissa fall kan vara svårt att avgöra vilken lagstiftning som är tillämplig. Regeringen har i propositionen Sanktionsavgifter för andra aktörer på fiskets område än yrkesfiskare angett att tillämpningsområdet för respektive lag är avgränsat så att nationella regler för själva fisket och verksamheten fram till landning av fångst inklusive fiskarens rapportering av fångst finns i fiskelagen medan övriga frågor rörande den gemensamma fiskeripolitiken regleras i GFP-lagen (prop. 2015/16:118 s. 14). I praktiken kan dock båda lagarna i vissa fall vara tillämpliga på en och samma aktivitet. Detta är problematiskt eftersom såväl fiskelagen som GFP-lagen innehåller bestämmelser om tillsyn, kontroll, straff och sanktionsavgifter som i vissa avseende skiljer sig åt. Att båda lagarna kan vara tillämpliga på en och samma aktivitet innebär även att det i vissa fall kan vara svårt att avgöra vilken lag som Havs- och vattenmyndighetens föreskriftsrätt i fiskeförordningen grundar sig på.

Havs- och vattenmyndigheten har i skrivelsen Förslag till ändringar i fiskerilagstiftningen (N2015/07904) pekat på att nuvarande ordning med två lagar skapar tillämpningsproblem som innebär att det till exempel saknas bemyndigande för myndigheten att meddela föreskrifter om tillsyn och kontroll av aktiviteter fram till dess att fisken tas i land. Myndighetens slutsats är att en sammanslagning av fiskelagen och GFP-lagen är nödvändig för att komma till rätta med de problem som nuvarande reglering ger upphov till.

Mot bakgrund av vad som nu sagts behöver en översyn göras av gällande regler på fiskeområdet. En sådan översyn ska resultera i att en ny fiskelag tas fram. Den nya lagen ska utgöra en sammanslagning av fiskelagen och GFP-lagen. Utredaren ska även överväga om bestämmelserna i lagen om överlåtbara fiskerättigheter bör föras över till den nya lagen. Översynen ska även omfatta fiskeförordningen. Utredaren ska därvid överväga om bestämmelserna i förordningen om överlåtbara fiskerättigheter bör föras över till den nya förordningen. I samband med att de nya författningarna tas fram ska utredaren analysera om några ändringar behöver göras för att regelverket ska bli tydligare och lättare att tillämpa. De nya författningarna ska ha en ändamålsenlig struktur.

Utredaren ska därför

- föreslå en ny sammanhållen fiskelag med tillhörande förordning som innehåller de bestämmelser som bedöms nödvändiga och lämpliga,
- ta ställning till hur den nya lagen och förordningen bör utformas för att bli överblickbara och logiska i sin struktur, och
- lämna eventuella andra författningsförslag som behövs för att modernisera lagstiftningen.

Straffbestämmelser på fiskeområdet behöver ses över

Bestämmelser om straff för överträdelse av fiskelagstiftningen finns i både fiskelagen (37–50 §§) och GFP-lagen (11–12 §§).

Havs- och vattenmyndigheten har i skrivelsen Förslag till ändringar i fiskerilagstiftningen redogjort för vissa problem som myndigheten ser när det gäller nuvarande straffbestämmelser. Havs- och vattenmyndigheten pekar på att det ställs olika krav för straffsanktionering beroende på om brottet innebär en överträdelse av nationella bestämmelser eller EU-bestämmelser. För den som bryter mot nationella bestämmelser kan straff dömas ut redan om personen varit oaktsam medan det vid brott mot EU regelverket krävs grov oaktsamhet (jfr 37 § och 40 § första och andra styckena fiskelagen och 11 § GFP-lagen). Myndigheten menar även att 11 § GFP-lagen är otydlig och att det inte tillräckligt klart framgår om brott mot nationella regler om vägning av fångst omfattas av bestämmelsen.

EU-straffstadgandeutredningen har i betänkandet Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar (SOU 2020:13) redogjort för hur och i vilka situationer olika lagstiftningstekniker bör användas inom rättsområden där det finns ett stort antal EU-bestämmelser. Utredningen anför bland annat att vid utformningen av straffbestämmelser ska i första hand övervägas om straffbestämmelserna kan utformas med fullständiga brottsbeskrivningar. I betänkandet lämnas även förslag på hur straffbestämmelserna i fiskelagen och GFP-lagen bör utformas för att vara förenliga med de slutsatser som utredningen kommer fram till.

Bestämmelserna om straff och sanktioner i fiskelagen och GFP-lagen behöver sammanföras i den nya lag som utredaren ska ta fram.

Vid framtagande av bestämmelserna ska utredaren beakta de problem som Havs och vattenmyndigheten har påtalat när det gäller nuvarande reglering samt de rekommendationer och lagförslag som EU-straffstadgandeutredningen har lämnat.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur straffbestämmelserna på fiskeområdet bör utformas med beaktande av de problem som Havs- och vattenmyndigheten belyser samt de rekommendationer och lagförslag som lämnas i betänkandet Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar, och
- lämna författningsförslag.

Grunderna för att fördela den tillgängliga resursen behöver ses över

EU beslutar årligen om den totala tillåtna fångstmängden (TAC) för en viss art i bland annat Östersjön och Västerhavet. Fram till för några år sedan gällde dessa endast i förhållande till yrkesfiskare men EU har successivt, inom vissa havsområden, infört bestämmelser som även gäller för fritidsfisket. Havs- och vattenmyndigheten reglerar hur de tilldelade fiskekvoterna för yrkesfisket ska nyttjas genom föreskrifter och beslut. Myndigheten fördelar på samma sätt fiskeresurserna för fiskarter i sötvattensområden och i de delar av havet som inte regleras genom EU-lagstiftningen.

Havs- och vattenmyndighetens föreskriftsrätt innefattar föreskrifter för fiskevården och fiskets bedrivande som förbjuder eller begränsar fisket med avseende på vilken fisk som får fångas, användningen av fiskefartyg, fiskemetoder eller fiskeredskap och fiske inom vissa områden eller för vissa ändamål (2 kap. 7 § första stycket fiskeförordningen). Myndigheten får även meddela föreskrifter för fiskets bedrivande som avser fördelning av fiskemöjligheter enligt grundförordningen (2 kap. 7 § femte stycket fiskeförordningen). Föreskrifter som meddelas av fiskevårdsskäl gäller för samtliga som fiskar till exempel inom ett aktuellt område eller med ett visst redskap. Föreskrifter för fiskets bedrivande meddelas dock endast i förhållande till yrkesfiskare. Detta innebär att Havs- och vattenmyndigheten endast kan ta hänsyn till sociala och ekonomiska perspektiv vid fördelning av fiskeresursen när det gäller yrkesfiskare. För annat fiske,

så som fritidsfiske eller fisketurismverksamhet, saknas möjlighet att ta sådana hänsyn vid fördelning av fiskeresurserna.

Havs- och vattenmyndigheten har i skrivelsen Förslag om utformning av rapporteringsskyldighet och fördelning av den tillgängliga fiskeresursen för andra fiskare än yrkesfiskare (N2018/02964) föreslagit att myndigheten ska ha möjlighet att fördela fiskeresurserna utifrån sociala och ekonomiska skäl även för annat fiske än yrkesfisket. Enligt Havs- och vattenmyndighetens bedömning försvårar avsaknaden av sådana möjligheter i betydande grad tillämpningen av flera av principerna för genomförande av ekosystemansatsen i fiskförvaltningen.

Möjligheten att fördela fiskeresursen mellan samtliga kategorier fiskande kan bidra till att de sociala och ekonomiska värdena för fisket stärks. Till exempel kan en bättre balans mellan fiskeintressen i älvarnas nedre och övre delar medföra att turismen för laxfiske utvecklas och fritidsfisket efter lax gynnas i hela älvdalen. En sådan utveckling är i linje med regeringens strategi för hållbar turism och växande besöksnäring samtidigt som det bidrar till naturvärden och attraktiva livsmiljöer för landsbygden. Möjligheten att fördela fiskeresursen utifrån olika intressen och behov behöver därför utredas.

Utredaren ska därför

- bedöma om Havs- och vattenmyndigheten bör kunna meddela föreskrifter för andra än yrkesfiskare utifrån andra hänsyn än fiskevårdsskäl,
- analysera hur en sådan reglering bör utformas och om de förslag som Havs- och vattenmyndigheten har lämnat kan hantera perspektiv utifrån olika intressen och behov, och
- lämna författningsförslag.

Översyn av förutsättningarna för beslag av föremål

För att beslag av fisk, redskap, fiskefartyg eller andra föremål ska få göras krävs i dag att en person påträffas på bar gärning när han eller hon begår brott enligt fiskelagen (47 § fiskelagen). Berörd myndighetstjänsteman eller annan med befogenhet att ta föremål i beslag måste alltså vara på plats när det otillåtna redskapet sätts ut eller vittjas.

Havs- och vattenmyndigheten har i skrivelsen Förnyad hemställan av förslag till förtydligande av 47 § fiskelagen (1993:787) om begreppet bar gärning vid beslag (N2021/02107) anför att det är av synnerligen stor vikt att fiskeredskap som används vid pågående brott mot fiskelagen kan omhändertas på ett rättssäkert och effektivt sätt, oavsett om gärningsmannen befinner sig på platsen vid fiskeredskapet eller inte. Myndigheten påpekar att otillåtna redskap som används för fiske under en tid då fiske är förbjudet eller redskap som är utformade på ett otillåtet sätt, påverkar de fiskbestånd som myndigheten avser att skydda och att det därför är mycket angeläget att sådant otillåtet fiske direkt kan stävas.

Det finns anledning att se över om nuvarande reglering av när beslag får göras är ändamålsenlig och på bästa sätt bidrar till en effektiv fiskerikontroll.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om det bör vara möjligt att beslagta föremål även i andra situationer än då en person påträffas medan han eller hon begår ett brott, och
- lämna författningsförslag.

Uppdraget att se över bestämmelserna om fiskerikontroll

Nationell rätt behöver anpassas till EU:s bestämmelser om fiskerikontroll

Den 30 maj 2018 antog EU-kommissionen ett förslag till nya regler när det gäller stora delar av den gemensamma fiskerikontrollen (förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1224/2009, och om ändring av rådets förordningar (EG) nr 768/2005, (EG) nr 1967/2006 och (EG) nr 1005/2008 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1139 vad gäller fiskerikontroll). Förslaget innebär ändringar i bland annat kontrollförordningen och IUU-förordningen och syftar till att skapa effektivare kontrollåtgärder, förbättrad efterlevnad och verkställighet samt lika villkor för fiskets aktörer. Kommissionens förslag innehåller bland annat krav på bättre dokumentation och kontroll av landnings-skyldigheten genom användning av kamerabevakning på riskfartyg, ändrade regler för spårbarhet, ett mer fullständigt informationssystem

med digitaliserad rapportering av fångster och förstärkta regler om kontroll av fiskeredskap. Kommissionen föreslår även bland annat att det ska införas en gemensam förteckning över kriterier för vad som ska anses som allvarliga överträdelser, att samtliga medlemsstater ska införa administrativa sanktionssystem och att minimibötesnivåer ska införas för allvarliga överträdelser av bestämmelserna om fiske och fiskerelaterad verksamhet. Förslaget förhandlas för närvarande och trepartssamtal pågår sedan september 2021 mellan kommissionen, rådet och Europaparlamentet. Europaparlamentet och rådet har nått provisoriska överenskommelser på en rad punkter, men stora delar kvarstår fortfarande att behandla.

De nya EU-bestämmelserna om fiskerikontroll behöver analyseras och det behöver göras en bedömning av vilka kompletterande bestämmelser som krävs för att anpassa det nationella regelverket till de nya unionsbestämmelserna. Syftet ska vara att säkerställa att Sverige har en ändamålsenlig kompletterande reglering till EU-reglerna om fiskerikontroll när de nya reglerna ska börja tillämpas.

Utredaren ska därför

- analysera vilka kompletterande bestämmelser som behövs i fiskelagstiftningen och i annan lagstiftning med anledning av de nya unionsbestämmelserna om fiskerikontroll, och
- lämna författningsförslag.

Fördelningen av ansvaret för fiskerikontrollen behöver förtydligas

Havs- och vattenmyndigheten har det övergripande ansvaret för fiskerikontroll i Sverige. Kontrollverksamheten genomförs i nära samarbete med Kustbevakningen som ansvarar för att genomföra fiskerikontroller till sjöss i samverkan med andra myndigheter med ansvar kopplat till fiskerinäringen. När det gäller marknadskontrollen av fiskeprodukter ansvarar Jordbruksverket för kontrollen av marknadsnormer och producentorganisationer och Havs- och vattenmyndigheten för övriga delar. Även länsstyrelsen ansvarar för viss tillsyn.

Havs- och vattenmyndigheten och Kustbevakningen fick under 2019 i uppdrag av regeringen att utreda och föreslå hur den svenska fiskerikontrollen kan förbättras och effektiviseras. Myndigheterna pekar i sina redovisningar från oktober 2020 på att deras och andra myndigheters uppdrag i vissa delar behöver förtydligas (N2020/02591).

Av Havs- och vattenmyndighetens rapport framgår att förtydliganden behövs när det gäller myndigheternas uppdrag, mandat och ansvarsförhållanden för övervakning av yrkesfisket, Havs- och vattenmyndighetens mandat och ansvar för fisketillsynen, Havs- och vattenmyndighetens övergripande ansvar för kontrollen av fritidsfisket i allmänt och enskilt vatten i havet och de fem stora sjöarna samt myndigheternas uppdrag när det gäller tillsyn, övervakning, inspektion och kontroll. Havs- och vattenmyndigheten föreslår även att myndigheten ges större möjlighet att följa upp den samlade svenska fiskerikontrollen och ges ett tydligare ansvar för tillsynsvägledningen på fiskets område för såväl yrkesfisket som fritidsfisket.

För att en effektiv fiskekontroll ska kunna bedrivas måste det vara tydligt vilken myndighet som ska utföra vilken uppgift. Regeringen har i budgetpropositionen för 2022 (prop. 2021/22:1) förstärkt finansieringen till berörda myndigheter för att utveckla och effektivisera fiskerikontrollen. Havs- och vattenmyndighetens och Kustbevakningens analys visar dock att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna behöver förtydligas på en rad områden. Utredaren ska därför med utgångspunkt i myndigheternas rapporter se över vilka ändringar som behöver göras i nuvarande regelverk för att ansvarsfördelningen ska bli tydligare.

Utredaren ska därför

- föreslå eventuella ändringar när det gäller mandat och ansvarsfördelning mellan de myndigheter som berörs av fiskerikontrollen, med utgångspunkt i myndigheternas uppdragsredovisningar, och
- lämna författningsförslag.

*Datainsamling och kontroll av andra än yrkesfiskare
behöver genomföras*

De kontrollåtgärder som i dag vidtas för att säkerställa ett hållbart nyttjande av fiskeresurserna riktar sig framför allt mot yrkesfiskare. Fritidsfisket står dock för en stor del av nyttjandet av fiskebestånden, såväl när det gäller fångstmängder som samhällsekonomiska värden.

Havs- och vattenmyndigheten har i rapporten Förslag om utformning av rapporteringsskyldighet och fördelning av den tillgäng-

liga fiskeresursen för andra fiskare än yrkesfiskare föreslagit ett antal åtgärder som syftar till en ökad kontroll av andra kategorier av fiskare än yrkesfiskare. I rapporten föreslås bland annat att myndigheten, om det finns särskilda skäl, ska kunna föreskriva om anmälnings- och rapporteringsskyldighet för andra än yrkesfiskare och att fiskarna ska kunna påföras en sanktionsavgift om reglerna om anmälnings- och rapporteringsskyldighet inte följs. Det föreslås även att fiskarna under vissa förutsättningar ska vara skyldiga att märka fångst och att en avgift ska kunna tas ut för hanteringen av fångstmärken.

En utökad kontroll av fritidsfisket behövs för att hantera den utveckling som fisket har genomgått och möjliggöra en adaptiv förvaltning som inkluderar andra än yrkesfiskare. Havs- och vattenmyndighetens förslag på åtgärder behöver dock analyseras i ljuset av de nya unionsbestämmelser om fiskerikontroll som kommer att införas. Om förslagen bedöms vara förenliga med de nya reglerna behöver det göras en analys av under vilka förutsättningar som krav på anmälan, rapportering och märkning ska gälla samt om avgift och sanktionsavgifter ska kunna tas ut.

Utredaren ska därför

- analysera om Havs- och vattenmyndighetens förslag på åtgärder för andra än yrkesfiskare är förenliga med de nya unionsbestämmelserna om fiskerikontroll,
- bedöma under vilka förutsättningar som krav på anmälan, rapportering och märkning ska gälla samt avgift och sanktionsavgifter kunna tas ut, för det fall att åtgärderna bedöms vara förenliga med de nya reglerna,
- analysera hur en rapporteringsskyldighet förhåller sig till bestämmelser om dataskydd och den enskildes behov av skydd, för det fall en sådan reglering föreslås, och
- lämna författningsförslag.

Uppdraget att föreslå förenklade förutsättningar för att bedriva vattenbruk

Med närmare hundratusen sjöar, tiotusentals mil strömmande vattendrag och cirka tvåhundra mil kuststräcka med kringliggande hav har Sverige goda förutsättningar för odling av djur och växter i vatten, så

kallat vattenbruk. Vattenbruket är en framtidsbransch som kan skapa jobb och tillväxt i hela landet. Det kan även bidra till att hållbarhetsmål nås och att landet får en bättre tillgång till fisk, skaldjur, musslor och alger vilket stärker Sveriges försörjningsförmåga.

I EU-kommissionens strategiska riktlinjer för ett mer hållbart och konkurrenskraftigt vattenbruk i EU för perioden 2021–2030 anges bland annat följande. Vattenbruket skapar arbetstillfällen och möjligheter till ekonomisk utveckling i EU:s kust- och landsbygdsområden. Sektorn kan också bidra till en utfasning av fossila bränslen ur ekonomin, till att bekämpa klimatförändringarna och mildra dess konsekvenser och till minskade föroreningar och bättre bevarande av ekosystemen (i linje med målen i strategin för biologisk mångfald och nollföroreningsambitionen för en giftfri miljö), samtidigt som den deltar i en mer cirkulär resursförvaltning. Ett strategiskt och långsiktigt tillvägagångssätt för en hållbar tillväxt av EU:s vattenbruk är därför viktigare än någonsin.

Vattenbruk kan ha en negativ miljöpåverkan, främst på grund av utsläpp av näringsämnen som bidrar till övergödning, och påverka vilda bestånd av fisk genom parasiter och patogener. Inom vattenbruket sker emellertid en snabb teknikutveckling som skapar potential för ökad hållbarhet, till exempel när det gäller energi- och reningssystem, olika typer av vattenbruksanläggningar och begränsning av vattenåtgång. Vidare ökar diversifieringen av vilka djur och växtarter, så som till exempel fisk, skaldjur, musslor och alger, som odlas. Dessa nya tekniker och odlingssätt har stor potential att bidra till ökad matproduktion, minskad miljöpåverkan och ökad energieffektivisering. Egenskaper i den akvatiska biomassan gör det även möjligt att använda den inom en rad nya områden utöver livsmedel, så som högvärdesprodukter inom sjukvård, hälsa och industri. Vattenbruket har därför en viktig roll i en växande bioekonomi.

Trots de goda förutsättningarna för vattenbruk i Sverige är ökningen i produktion och nyetableringar i landet relativt svag. En anledning till detta är att regelverket för vattenbruket är komplext och involverar prövningar enligt olika lagstiftningar och av olika myndigheter. Vattenbrukssektorn har vid flera tillfällen påtalat att en förenkling av regelverket är en central åtgärd för att öka nyetableringarna. I Jordbruksverkets och Havs- och vattenmyndighetens handlingsplan för utveckling av svenskt vattenbruk 2021–2026 anges bland annat att såväl vattenbrukare som handläggare på berörda myndigheter upplever

att det är svårt att få en god översikt över regelverket och processen från uppstart av vattenbruket till kontroll och tillsyn. Detta skapar komplexa, tidskrävande och kostsamma utredningar.

Riksdagen har den 14 mars 2018 och 18 mars 2020 tillkännagett för regeringen att regeringen bör se över regelverket för vattenbruk (bet. 2017/18:MJU13, rskr. 2017/18:182 och bet. 2019/20:MJU11, rskr. 2019/20:185). Enligt utskottet är regelverket för vattenbrukstillstånd och därtill själva tillståndsprocessen behäftade med problem, vilket hämmar möjligheterna till utveckling. Utskottet noterar särskilt att tillståndsprocessen för vattenbruk i dag är mycket lång. För att det långsiktigt ska vara möjligt att satsa på vattenbruk anser utskottet att tillståndsprocessen behöver kortas ned och tillstånden förlängas.

Jordbruksverket fick under 2018 i uppdrag av regeringen att inom ramen för livsmedelsstrategin kartlägga och utreda förutsättningarna för en förenklad prövning av vattenbruksverksamheter. Jordbruksverket lämnade flera förslag till författningsändringar, bland annat att begreppet vattenbruk bör definieras tydligare, att vattenbruk bör införas som självständigt begrepp i 7 kap. 16 § första stycket 1 miljöbalken samt att kategoriseringen av verksamhetskoder i miljöprövningsförordningen (2013:251) bör justeras. Myndigheten föreslog även ytterligare utredning angående införande av ”en väg in”, det vill säga en ökad samordning av prövning och tillsyn av vattenbruksverksamheter.

Det som framkommit visar att det finns ett behov av att se över hur regelverket på vattenbruksområdet kan förenklas för att främja ett konkurrenskraftigt och hållbart vattenbruk samt uppfylla målen i livsmedelsstrategin och andra relevanta mål och strategier, såväl på EU-nivå som på nationell nivå. Det är samtidigt viktigt att regel-förenklingar inte urholkar till exempel ett högt miljöskydd, smittskydd eller djurskydd. I samband med översynen av regelverket ska utredaren även överväga om några ändringar behöver göras, till exempel när det gäller ordningen för överprövning av beslut om tillstånd.

Den ökade diversifieringen inom vattenbruksnäringen, där odling av till exempel alger, skaldjur och blötdjur i framtiden kan komma att utgöra en större andel av produktionen, medför att regler om vattenbruk inte nödvändigtvis behöver vara en del av fiskerilagstiftningen. I till exempel Norge, som har en avsevärt större vattenbruksnäring än Sverige, finns regler för vattenbruk samlade i en egen lag-

stiftning (Akvakulturloven (LOV-2005-06-17-79)). Det bör därför övervägas om det även i Sverige bör införas en vattenbrukslag med tillhörande förordning där, så långt som det är möjligt och ändamålsenligt, reglerna för vattenbruk samlas.

Utredaren ska därför

- kartlägga den lagstiftning som styr bedrivandet av vattenbruksverksamhet,
- föreslå förenklingar av regelverket för vattenbruk när det gäller tillståndsgivning, annan prövning och tillsyn i syfte att bland annat förkorta handläggningstiderna, minska antalet involverade myndigheter, undvika dubbelprövning och att beslut som fattats enligt olika regelverk står i strid med varandra samt få en mer likartad regeltillämpning samtidigt som ett högt miljöskydd, smittskydd och djurskydd upprätthålls,
- analysera hur lagstiftningen kan underlätta och främja ökad hållbarhet och innovation inom vattenbruket, till exempel avseende vattenbrukets teknikutveckling och ökade diversifiering,
- ta ställning till om några andra ändringar av regelverket behöver göras,
- överväga om det är ändamålsenligt att samla de bestämmelser som reglerar vattenbruket i en lag med tillhörande förordning, och i så fall föreslå en sådan lag och förordning, och
- lämna författningsförslag.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i den utsträckning det behövs inhämta synpunkter och upplysningar från berörda myndigheter och organisationer.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, kommittéväsendet och EU. Vid behov ska information om erfarenheter från andra länder inhämtas. Utredaren ska förhålla sig till relevanta delar av det arbete som bedrivs inom ramen för pågående utredningar om reglering av fisket för att skydda marina skyddade områden och ändamålsenliga undantag från strandskyddet för de areella näringarna.

Uppdraget att föreslå förenklade förutsättningar att bedriva vattenbruk ska redovisas senast den 1 juli 2023. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 29 november 2024.

(Näringsdepartementet)

Kommittédirektiv 2024:101

Tilläggsdirektiv till Fiske- och vattenbruksutredningen (N 2022:06)

Beslut vid regeringssammanträde den 31 oktober 2024

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 kommittédirektiv om en moderniserad fiskelag och förbättrade förutsättning att bedriva vattenbruk (dir. 2022:92).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 maj 2025.

(Landsbygds- och infrastrukturdepartementet)

Kommittédirektiv 2025:44

Tilläggsdirektiv till Fiske- och vattenbruksutredningen (N 2022:06)

Beslut vid regeringssammanträde den 30 april 2025

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 30 juni 2022 kommittédirektiv om en moderniserad fiskelag och förbättrade förutsättning att bedriva vattenbruk (dir. 2022:92).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 31 juli 2025.

(Landsbygds- och infrastrukturdepartementet)

Jämförelsetabell

Tabell Jämförelsetabell avseende de föreslagna bestämmelserna i den moderniserade fiskelagstiftningens kopplingar till nuvarande bestämmelser i svensk lagstiftning och bestämmelser i EU-rätten

Föreslagen bestämmelse i den moderniserade fiskelagstiftningen	Koppling till nuvarande bestämmelse i fiskelagstiftningen	Koppling till bestämmelse som ändrats genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2842
Den moderniserade fiskelagen		
1 kap. den moderniserade fiskelagen		
1 kap. 1 §	—	—
1 kap. 2 §	1 § första stycket fiskelagen, 1 § GFP-lagen	—
1 kap. 3 §	1 § GFP-lagen	Kompletterar bl.a. bestämmelser som ändrats
1 kap. 4 §	1 § första stycket fiskelagen	—
1 kap. 5 §	4 och 5 §§ fiskelagen	—
1 kap. 6 §	3 § femte stycket fiskelagen	—
1 kap. 7 §	3 § femte stycket fiskelagen	—
1 kap. 8 §	3 § tredje–fjärde styckena fiskelagen	—
1 kap. 9 §	2 § andra stycket och 4–7 §§ fiskelagen, 1 § GFP-lagen, 2 § lagen om överlåtbara fiske-rättigheter	Art. 4 i den ändrade kontrollförordningen
2 kap. den moderniserade fiskelagen		
2 kap. 1 §	9 § fiskelagen	—
2 kap. 2 §	14 § fiskelagen	—

Föreslagen bestämmelse i den moderniserade fiskelagstiftningen	Koppling till nuvarande bestämmelse i fiskelagstiftningen	Koppling till bestämmelse som ändrats genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2842
2 kap. 3 §	15 § första och tredje styckena fiskelagen	—
2 kap. 4 §	15 § andra och tredje styckena fiskelagen	—
2 kap. 5 §	16 § fiskelagen	—
2 kap. 6 §	10 och 11 §§ fiskelagen	—
2 kap. 7 §	12 § fiskelagen	—
2 kap. 8 §	—	—
2 kap. 9 §	9 a § andra stycket 2 fiskelagen	—
2 kap. 10 §	—	—
3 kap. den moderniserade fiskelagen		
3 kap. 1 §	2 och 8 §§ fiskelagen	—
3 kap. 2 §	2 och 8 §§ fiskelagen	—
3 kap. 3 §	9 a § fiskelagen	—
3 kap. 4 §	9 § fiskelagen	—
3 kap. 5 §	Bilagan till fiskelagen	—
3 kap. 6 §	9 a § fiskelagen	—
3 kap. 7 §	Bilagan till fiskelagen	—
3 kap. 8 §	Bilagan till fiskelagen	—
3 kap. 9 §	9–9 a §§ fiskelagen, bilagan till fiskelagen	—
3 kap. 10 §	9 § andra stycket fiskelagen	—
3 kap. 11 §	9 § fiskelagen, bilagan till fiskelagen	—
3 kap. 12 §	9 a § fiskelagen	—
3 kap. 13 §	Bilagan till fiskelagen	—
3 kap. 14 §	9–9 a §§ fiskelagen och bilagan till fiskelagen	—
3 kap. 15 §	9 § andra stycket fiskelagen	—
3 kap. 16 §	13 § fiskelagen	—
3 kap. 17 §	13 a § fiskelagen	—
3 kap. 18 §	9 a § fiskelagen	—
3 kap. 19 §	13 § fiskelagen	—
3 kap. 20 §	10 § fiskelagen	—
3 kap. 21 §	9 a § fiskelagen	—
3 kap. 22 §	13 § fiskelagen	—

Föreslagen bestämmelse i den moderniserade fiskelagstiftningen	Koppling till nuvarande bestämmelse i fiskelagstiftningen	Koppling till bestämmelse som ändrats genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2842
3 kap. 23 §	2 kap. 21 § fiskeförordningen	—
3 kap. 24 §	2 kap. 21 § fiskeförordningen	—
3 kap. 25 §	—	—
4 kap. den moderniserade fiskelagen		
4 kap. 1 §	25 § första stycket fiskelagen	—
4 kap. 2 §	25 § andra stycket fiskelagen	—
4 kap. 3 §	25 § tredje stycket fiskelagen	—
4 kap. 4 §	25 § fjärde stycket fiskelagen	—
4 kap. 5 §	25 § femte stycket fiskelagen	—
4 kap. 6 §	26 § fiskelagen	—
4 kap. 7 §	27 § fiskelagen	—
4 kap. 8 §	17 § fiskelagen	—
4 kap. 9 §	18 § fiskelagen	—
4 kap. 10 §	23 § fiskelagen	Art. 8 och 55 i den ändrade kontrollförordningen
5 kap. den moderniserade fiskelagen		
5 kap. 1 §	29 a § första stycket fiskelagen	Art. 6 i den ändrade kontrollförordningen
5 kap. 2 §	29 b § första stycket fiskelagen	—
5 kap. 3 §	29 b § tredje stycket fiskelagen	—
5 kap. 4 §	30 § första, tredje och fjärde styckena fiskelagen	—
5 kap. 5 §	29 a § andra stycket fiskelagen	—
5 kap. 6 §	29 b § andra stycket fiskelagen	—
5 kap. 7 §	30 § andra–fjärde styckena fiskelagen	—
5 kap. 8 §	32 § fiskelagen	—

Föreslagen bestämmelse i den moderniserade fiskelagstiftningen	Koppling till nuvarande bestämmelse i fiskelagstiftningen	Koppling till bestämmelse som ändrats genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2842
5 kap. 9 §	31 § första stycket fiskelagen	—
5 kap. 10 §	31 § andra stycket fiskelagen	—
5 kap. 11 §	—	Art. 54d i den ändrade kontrollförordningen
5 kap. 12 §	13 § andra stycket fiskelagen	—
5 kap. 13 §	1 § lagen om överlåtbara fiskerättigheter	—
5 kap. 14 §	3 § lagen om överlåtbara fiskerättigheter	—
5 kap. 15 §	4 § lagen om överlåtbara fiskerättigheter	—
5 kap. 16 §	5 § lagen om överlåtbara fiskerättigheter	—
5 kap. 17 §	6 § lagen om överlåtbara fiskerättigheter	—
5 kap. 18 §	7 § lagen om överlåtbara fiskerättigheter	—
5 kap. 19 §	8 § lagen om överlåtbara fiskerättigheter	—
5 kap. 20 §	—	Art. 13 i den ändrade kontrollförordningen
5 kap. 21 §	—	Art. 13 i den ändrade kontrollförordningen
5 kap. 22 §	30 § femte stycket fiskelagen	—
5 kap. 23 §	30 § sjätte stycket fiskelagen	—
5 kap. 24 §	21 § fiskelagen	Art. 7 och 7a i den ändrade kontrollförordningen
5 kap. 25 §	—	Art. 54d i den ändrade kontrollförordningen
5 kap. 26 §	19 § första stycket 1–3 fiskelagen	—
5 kap. 27 §	19 a § fiskelagen	—

Föreslagen bestämmelse i den moderniserade fiskelagstiftningen	Koppling till nuvarande bestämmelse i fiskelagstiftningen	Koppling till bestämmelse som ändrats genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2842
5 kap. 28 §	22 § första stycket fiskelagen	Art. 14–15, 17, 19, 20–24, 44, 49 och 54d i den ändrade kontrollförordningen
5 kap. 29 §	22 § andra stycket fiskelagen	Art. 9 i den ändrade kontrollförordningen
5 kap. 30 §	—	Art. 13 i den ändrade kontrollförordningen
5 kap. 31 §	—	Art. 39a i den ändrade kontrollförordningen
5 kap. 32 §	24 § fiskelagen	—
5 kap. 33 §	9 § lagen om överlåtbara fiskerättigheter	—
6 kap. den moderniserade fiskelagen		
6 kap. 1 §	—	Art. 55 i den ändrade kontrollförordningen
6 kap. 2 §	—	Art. 55 i den ändrade kontrollförordningen
6 kap. 3 §	—	Art. 55 i den ändrade kontrollförordningen
6 kap. 4 §	—	Art. 55 i den ändrade kontrollförordningen
6 kap. 5 §	—	—
6 kap. 6 §	—	—
7 kap. den moderniserade fiskelagen		
7 kap. 1 §	19 § första stycket fiskelagen	—
7 kap. 2 §	19 § andra stycket fiskelagen	—
7 kap. 3 §	20 § fiskelagen	—
7 kap. 4 §	20 a § fiskelagen	—
7 kap. 5 §	20 b § fiskelagen	—
7 kap. 6 §	28 § fiskelagen	—
7 kap. 7 §	24 § fiskelagen	—
8 kap. den moderniserade fiskelagen		
8 kap. 1 §	—	—
8 kap. 2 §	3 § första–andra styckena och 7 § sista stycket fiskelagen	—
8 kap. 3 §	17 och 18 §§ fiskelagen	—

Föreslagen bestämmelse i den moderniserade fiskelagstiftningen	Koppling till nuvarande bestämmelse i fiskelagstiftningen	Koppling till bestämmelse som ändrats genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2842
8 kap. 4 §	18 a § första stycket fiskelagen	—
8 kap. 5 §	18 a § andra stycket fiskelagen	—
8 kap. 6 §	19 § tredje stycket fiskelagen	—
8 kap. 7 §	19 § fjärde–femte stycket fiskelagen	—
8 kap. 8 §	19 § sjätte stycket fiskelagen	—
9 kap. den moderniserade fiskelagen		
9 kap. 1 §	—	Art. 14.4 a) i den ändrade kontrollförordningen
9 kap. 2 §	23 a § 1 fiskelagen och 2 § GFP-lagen	Art. 60 i den ändrade kontrollförordningen
9 kap. 3 §	—	Art. 14.4 a) i den ändrade kontrollförordningen
9 kap. 4 §	23 a § 2–4 fiskelagen och 2 § GFP-lagen	Art. 58 och 56a i den ändrade kontrollförordningen
9 kap. 5 §	3 § GFP-lagen	Art. 62,64–66 och 68 i den ändrade kontrollförordningen. Art. 12a–12 e, 14, 16 och 54a–54 b i den ändrade IUU-förordningen.
9 kap. 6 §	2 § GFP-lagen	—
10 kap. den moderniserade fiskelagen		
10 kap. 1 §	4 § GFP-lagen	—
10 kap. 2 §	34 § första stycket fiskelagen	—
10 kap. 3 §	34 § sjätte stycket fiskelagen	—
10 kap. 4 §	34 § sjunde stycket fiskelagen	—
10 kap. 5 §	34 § andra och fjärde styckena fiskelagen samt 7 § GFP-lagen	Art. 74 i den ändrade kontrollförordningen
10 kap. 6 §	7 a § GFP-lagen	—

Föreslagen bestämmelse i den moderniserade fiskelagstiftningen	Koppling till nuvarande bestämmelse i fiskelagstiftningen	Koppling till bestämmelse som ändrats genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2842
10 kap. 7 §	34 § andra och fjärde styckena fiskelagen	–
10 kap. 8 §	34 § tredje stycket fiskelagen	–
10 kap. 9 §	35 § fiskelagen och 5 § GFP-lagen	–
10 kap. 10 §	29 § fiskelagen	–
10 kap. 11 §	47 § första stycket fiskelagen	–
10 kap. 12 §	47 § andra och tredje styckena fiskelagen	–
10 kap. 13 §	47 § fjärde och femte stycket fiskelagen	–
10 kap. 14 §	47 § fjärde stycket fiskelagen	–
10 kap. 15 §	47 § sjätte stycket fiskelagen	–
10 kap. 16 §	47 § sjunde stycket fiskelagen	–
10 kap. 17 §	33 § fiskelagen	–
10 kap. 18 §	–	–
11 kap. den moderniserade fiskelagen		
11 kap. 1 §	37 § första stycket 1 och andra stycket fiskelagen	–
11 kap. 2 §	37 § första stycket 3 och andra stycket fiskelagen	–
11 kap. 3 §	37 § första stycket 3 och andra stycket fiskelagen	–
11 kap. 4 §	37 § första stycket 2, 37 a §, 38 a §, 39 a §, 40 § fiskelagen och 11 § GFP-lagen	Art. 90 i den ändrade kontrollförordningen
11 kap. 5 §	40 a § fiskelagen	Art. 90 i den ändrade kontrollförordningen
11 kap. 6 §	38 a §, 39 a § och 40 § fiskelagen	Har kopplingar till flera bestämmelser, bl.a. Art. 55 i den ändrade kontrollförordningen
11 kap. 7 §	41 § fiskelagen	–
11 kap. 8 §	38 § fiskelagen	–
11 kap. 9 §	42 § fiskelagen	–

Föreslagen bestämmelse i den moderniserade fiskelagstiftningen	Koppling till nuvarande bestämmelse i fiskelagstiftningen	Koppling till bestämmelse som ändrats genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2842
11 kap. 10 §	40 § fiskelagen och 11 § GFP-lagen	—
11 kap. 11 §	40 § fiskelagen och 11 § GFP-lagen	—
11 kap. 12 §	—	Art. 90 i den ändrade kontrollförordningen
11 kap. 13 §	45 § fiskelagen	—
11 kap. 14 §	45 a § fiskelagen	—
11 kap. 15 §	45 b § fiskelagen	—
11 kap. 16 §	48 § fiskelagen	—
11 kap. 17 §	—	—
11 kap. 18 §	—	—
11 kap. 19 §	44 § fiskelagen och 12 § GFP-lagen	—
11 kap. 20 §	12 § GFP-lagen	—
11 kap. 21 §	46 § fiskelagen	—
11 kap. 22 §	49 § fiskelagen	—
11 kap. 23 §	50 § fiskelagen	—
12 kap. den moderniserade fiskelagen		
12 kap. 1 §	50 a § första stycket fiskelagen och 10 a § första stycket GFP-lagen	Art. 91a i den ändrade kontrollförordningen
12 kap. 2 §	50 a § andra stycket fiskelagen och 10 a § andra stycket GFP-lagen	—
12 kap. 3 §	50 b § fiskelagen och 10 b § fiskelagen	—
12 kap. 4 §	—	—
12 kap. 5 §	—	—
12 kap. 6 §	50 e § fiskelagen och 10 d § GFP-lagen	—
12 kap. 7 §	50 c § första stycket fiskelagen och 10 c § första stycket GFP-lagen	—
12 kap. 8 §	50 c § andra stycket fiskelagen och 10 c § andra stycket GFP-lagen	—
12 kap. 9 §	50 f § fiskelagen och 10 c § andra stycket GFP-lagen	—

Föreslagen bestämmelse i den moderniserade fiskelagstiftningen	Koppling till nuvarande bestämmelse i fiskelagstiftningen	Koppling till bestämmelse som ändrats genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2842
12 kap. 10 §	6 kap. 2 c § fiskeförordningen	—
12 kap. 11 §	50 d § fiskelagen och 10 e § fiskelagen	—
12 kap. 12 §	50 g § fiskelagen och 10 f § GFP-lagen	—
12 kap. 13 §	—	—
13 kap. den moderniserade fiskelagen		
13 kap. 1 §	51 § fiskelagen	Art. 92 i den ändrade kontrollförordningen
13 kap. 2 §	52 § fiskelagen	Art. 92 i den ändrade kontrollförordningen
13 kap. 3 §	53 § fiskelagen	Art. 92 i den ändrade kontrollförordningen
13 kap. 4 §	54 § fiskelagen	Art. 92 i den ändrade kontrollförordningen
13 kap. 5 §	55 § fiskelagen	Art. 92 i den ändrade kontrollförordningen
13 kap. 6 §	56 § fiskelagen	—
13 kap. 7 §	57 § fiskelagen	—
13 kap. 8 §	58 § fiskelagen	—
13 kap. 9 §	59 § fiskelagen	—
14 kap. den moderniserade fiskelagen		
14 kap. 1 §	—	—
14 kap. 2 §	36 § fiskelagen och 6 § fjärde stycket GFP-lagen	—
15 kap. den moderniserade fiskelagen		
15 kap. 1 §	60 § fiskelagen, 13 § GFP-lagen och 10 § lagen om överlåtbara fiskerättigheter	—
15 kap. 2 §	10 § GFP-lagen	—
Den moderniserade fiskeförordningen		
1 kap. den moderniserade fiskeförordningen		
1 kap. 1 §	1 kap. 1 § fiskeförordningen	—
1 kap. 2 §	—	—
1 kap. 3 §	—	—
1 kap. 4 §	—	—

Föreslagen bestämmelse i den moderniserade fiskelagstiftningen	Koppling till nuvarande bestämmelse i fiskelagstiftningen	Koppling till bestämmelse som ändrats genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2842
2 kap. den moderniserade fiskeförordningen		
2 kap. 1 §	2 kap. 2 § fiskeförordningen	—
3 kap. den moderniserade fiskeförordningen		
3 kap. 1 §	—	—
3 kap. 2 §	2 kap. 4 § fiskeförordningen	—
3 kap. 3 §	—	—
3 kap. 4 §	2 kap. 2 § fiskeförordningen	—
3 kap. 5 §	9 a § fiskelagen	—
3 kap. 6 §	2 kap. 3 § fiskeförordningen	—
3 kap. 7 §	2 kap. 21 § fiskeförordningen	—
3 kap. 8 §	2 kap. 21 § fiskeförordningen	—
4 kap. den moderniserade fiskeförordningen		
4 kap. 1 §	17 och 18 §§ fiskelagen	—
5 kap. den moderniserade fiskeförordningen		
5 kap. 1 §	2 kap. 19 § första stycket fiskeförordningen	—
5 kap. 2 §	2 kap. 19 § andra och tredje styckena fiskeförordningen	—
5 kap. 3 §	2 kap. 20 § fiskeförordningen	—
5 kap. 4 §	—	Art. 54d i den ändrade kontrollförordningen
5 kap. 5 §	1 a § förordningen om överlåtbara fiskerättigheter	—
5 kap. 6 §	2 kap. 14 § första stycket fiskeförordningen	Art. 8 i den ändrade kontrollförordningen
5 kap. 7 §	4 a kap. 1 § fiskeförordningen	—
5 kap. 8 §	4 a kap. 2 § fiskeförordningen	—
5 kap. 9 §	4 a kap. 3 § fiskeförordningen	—

Föreslagen bestämmelse i den moderniserade fiskelagstiftningen	Koppling till nuvarande bestämmelse i fiskelagstiftningen	Koppling till bestämmelse som ändrats genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2842
5 kap. 10 §	2 kap. 19 § fjärde stycket fiskeförordningen	—
5 kap. 11 §	2 kap. 19 a § fiskeförordningen	—
5 kap. 12 §	2 kap. 7 § tredje stycket fiskeförordningen	Art. 7 och 7 a i den ändrade kontrollförordningen
5 kap. 13 §	—	Art. 54d i den ändrade kontrollförordningen
5 kap. 14 §	2 kap. 7 § första stycket fiskeförordningen	—
5 kap. 15 §	2 kap. 7 § fjärde stycket fiskeförordningen	—
5 kap. 16 §	5 kap. 1 § andra stycket fiskeförordningen	Art. 9, 14–15, 17, 19, 20–24, 44, 49 och 54d i den ändrade kontrollförordningen
5 kap. 17 §	2 kap. 14 § andra stycket fiskeförordningen	—
5 kap. 18 §	2 kap. 15 § fiskeförordningen	—
5 kap. 19 §	2 § förordningen om överlåtbara fiske- rättigheter	—
5 kap. 20 §	2 kap. 7 § femte stycket fiskeförordningen	—
5 kap. 21 §	—	Art. 13 i den ändrade kontrollförordningen
5 kap. 22 §	—	Art. 39a i den ändrade kontrollförordningen
6 kap. den moderniserade fiskeförordningen		
6 kap. 1 §	—	Art. 55 i den ändrade kontrollförordningen
6 kap. 2 §	—	Art. 55 i den ändrade kontrollförordningen
6 kap. 3 §	2 kap. 14 § första stycket fiskeförordningen	Art. 55 i den ändrade kontrollförordningen
6 kap. 4 §	—	Art. 55 i den ändrade kontrollförordningen
6 kap. 5 §	2 kap. 14 § andra stycket fiskeförordningen	—

Föreslagen bestämmelse i den moderniserade fiskelagstiftningen	Koppling till nuvarande bestämmelse i fiske- lagstiftningen	Koppling till bestämmelse som ändrats genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2842
6 kap. 6 §	2 kap. 15 § fiskeförordningen	—
7 kap. den moderniserade fiskeförordningen		
7 kap. 1 §	2 kap. 5 § fiskeförordningen	—
7 kap. 2 §	2 kap. 6 § första stycket fiskeförordningen	—
7 kap. 3 §	2 kap. 6 § andra stycket fiskeförordningen	—
7 kap. 4 §	2 kap. 6 § tredje stycket fiskeförordningen	—
7 kap. 5 §	—	—
7 kap. 6 §	2 kap. 9 § fiskeförordningen	—
7 kap. 7 §	2 kap. 10 § fiskeförordningen	—
7 kap. 8 §	2 kap. 11 § första och andra styckena fiske- förordningen	—
7 kap. 9 §	2 kap. 11 § tredje stycket fiskeförordningen	—
7 kap. 10 §	2 kap. 11 § fjärde stycket fiskeförordningen	—
7 kap. 11 §	2 kap. 12 a § fiskeförordningen	—
7 kap. 12 §	2 kap. 13 § fiskeförordningen	—
7 kap. 13 §	2 kap. 13 a § fiskeförordningen	—
7 kap. 14 §	2 kap. 16 § första och tredje styckena fiske- förordningen	—
7 kap. 15 §	2 kap. 16 § fjärde stycket fiskeförordningen	—
7 kap. 16 §	2 kap. 17 b § fiskeförordningen	—
7 kap. 17 §	2 kap. 16 § sjätte stycket fiskeförordningen	—
7 kap. 18 §	2 kap. 21 § första stycket fiskeförordningen	—

Föreslagen bestämmelse i den moderniserade fiskelagstiftningen	Koppling till nuvarande bestämmelse i fiskelagstiftningen	Koppling till bestämmelse som ändrats genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2842
7 kap. 19 §	2 kap. 21 § första stycket fiskeförordningen	—
7 kap. 20 §	2 kap. 21 § tredje stycket fiskeförordningen	—
7 kap. 21 §	2 kap. 22 § fiskeförordningen	—
7 kap. 22 §	2 kap. 21 § fjärde stycket fiskeförordningen	—
7 kap. 23 §	2 kap. 7 § första och andra styckena fiske- förordningen	—
7 kap. 24 §	2 kap. 7 § fjärde stycket fiskeförordningen	—
7 kap. 25 §	2 kap. 21 § tredje stycket fiskeförordningen	—
7 kap. 26 §	2 kap. 8 § fiskeförordningen	—
7 kap. 27 §	2 kap. 12 § fiskeförordningen	—
7 kap. 28 §	2 kap. 13 § fiskeförordningen	—
7 kap. 29 §	2 kap. 13 a § fiskeförordningen	—
7 kap. 30 §	2 kap. 18 a § fiskeförordningen	—
7 kap. 31 §	2 kap. 21 § tredje stycket fiskeförordningen	—
8 kap. den moderniserade fiskeförordningen		
8 kap. 1 §	2 a kap. 1 § fiskeförordningen	—
8 kap. 2 §	—	—
8 kap. 3 §	2 a kap. 2 § fiskeförordningen	—
8 kap. 4 §	2 a kap. 3 § fiskeförordningen	—
8 kap. 4 a §	2 a kap. 3 a § fiskeförordningen	—
8 kap. 4 b §	2 a kap. 3 b § fiskeförordningen	—
8 kap. 4 c §	2 a kap. 3 c § fiskeförordningen	—

Föreslagen bestämmelse i den moderniserade fiskelagstiftningen	Koppling till nuvarande bestämmelse i fiske- lagstiftningen	Koppling till bestämmelse som ändrats genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2842
8 kap. 4 d §	2 a kap. 3 d § fiskeförordningen	—
8 kap. 5 §	2 a kap. 4 § fiskeförordningen	—
8 kap. 5 a §	2 a kap. 4 a § fiskeförordningen	—
8 kap. 5 b §	2 a kap. 4 b § fiskeförordningen	—
8 kap. 6 §	2 a kap. 5 § fiskeförordningen	—
8 kap. 6 a §	2 a kap. 5 a § fiskeförordningen	—
8 kap. 6 b §	2 a kap. 5 b § fiskeförordningen	—
8 kap. 6 c §	2 a kap. 5 c § fiskeförordningen	—
8 kap. 7 §	2 a kap. 6 § fiskeförordningen	Art. 8 och 55.6 i den ändrade kontrollförordningen
8 kap. 8 §	2 a kap. 7 § fiskeförordningen	—
8 kap. 8 a §	2 a kap. 7 a § fiskeförordningen	—
8 kap. 9 §	2 a kap. 8 § fiskeförordningen	—
8 kap. 9 a §	2 a kap. 8 b § fiskeförordningen	—
8 kap. 9 b §	2 a kap. 8 j § fiskeförordningen	—
8 kap. 9 c §	2 a kap. 8 k § fiskeförordningen	—
8 kap. 9 d §	2 a kap. 8 l § fiskeförordningen	—
8 kap. 10 §	2 a kap. 9 § fiskeförordningen	—
8 kap. 10 a §	2 a kap. 9 a § fiskeförordningen	—
8 kap. 11 §	2 a kap. 10 § fiskeförordningen	—
8 kap. 12 §	2 a kap. 11 § fiskeförordningen	—

Föreslagen bestämmelse i den moderniserade fiskelagstiftningen	Koppling till nuvarande bestämmelse i fiskelagstiftningen	Koppling till bestämmelse som ändrats genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2842
8 kap. 12 a §	2 a kap. 11 a § fiskeförordningen	—
8 kap. 13 §	2 a kap. 12 § första andra styckena fiskeförordningen	—
8 kap. 14 §	2 a kap. 12 § tredje– fjärde styckena fiskeförordningen	—
8 kap. 15 §	2 a kap. 13 § fiskeförordningen	—
8 kap. 16 §	2 a kap. 14 § fiskeförordningen	—
8 kap. 17 §	2 a kap. 15 § fiskeförordningen	—
8 kap. 18 §	2 a kap. 17 § fiskeförordningen	—
9 kap. den moderniserade fiskeförordningen		
9 kap. 1 §	3 kap. 2 § fiskeförordningen	—
9 kap. 2 §	2 kap. 7 a § första stycket 1 fiske- förordningen	Art. 60 i den ändrade kontrollförordningen
9 kap. 3 §	—	Art. 14.4 a) i den ändrade kontrollförordningen
9 kap. 4 §	2 kap. 7 a § första stycket 2–4 och andra stycket fiskeförordningen	Art. 58 och 56a i den ändrade kontrollförordningen
9 kap. 5 §	5 kap. 1 § tredje stycket fiskeförordningen	Art. 62, 64–66 och 68 i den ändrade kontrollförordningen. Art. 12a–12 e, 14, 16 och 54a–54 b i den ändrade IUU-förordningen.
9 kap. 6 §	3 kap. 3 § fiskeförordningen	—
10 kap. den moderniserade fiskeförordningen		
10 kap. 1 §	—	—
10 kap. 2 §	2 a kap. 16 § fiskeförordningen	—

Föreslagen bestämmelse i den moderniserade fiskelagstiftningen	Koppling till nuvarande bestämmelse i fiskelagstiftningen	Koppling till bestämmelse som ändrats genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2842
10 kap. 3 §	5 kap. 2 § fiskeförordningen	—
10 kap. 4 §	—	—
10 kap. 5 §	—	Art. 5.5 i den ändrade kontrollförordningen
10 kap. 6 §	—	—
10 kap. 7 §	5 kap. 4 a § första och andra styckena fiskeförordningen	—
10 kap. 8 §	5 kap. 4 a § tredje stycket fiskeförordningen	—
10 kap. 9 §	—	—
10 kap. 10 §	—	—
10 kap. 11 §	—	Art. 79 i den ändrade kontrollförordningen
10 kap. 12 §	—	—
10 kap. 13 §	—	Art. 39a, 41 och 41a i den ändrade kontrollförordningen
10 kap. 14 §	5 kap. 3 § fiskeförordningen	—
10 kap. 15 §	—	—
10 kap. 16 §	5 kap. 1 a § fiskeförordningen	—
10 kap. 17 §	5 kap. 1 b § fiskeförordningen	—
10 kap. 18 §	5 kap. 1 c § fiskeförordningen	—
10 kap. 19 §	5 kap. 1 d § fiskeförordningen	—
10 kap. 20 §	5 kap. 1 e § fiskeförordningen	—
10 kap. 21 §	5 kap. 1 f § fiskeförordningen	—
10 kap. 22 §	5 kap. 1 § fiskeförordningen	—
10 kap. 23 §	—	—
10 kap. 24 §	—	—
10 kap. 25 §	—	—
10 kap. 26 §	—	—

Föreslagen bestämmelse i den moderniserade fiskelagstiftningen	Koppling till nuvarande bestämmelse i fiskelagstiftningen	Koppling till bestämmelse som ändrats genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2842
10 kap. 27 §	5 kap. 7 § andra stycket fiskeförordningen	—
11 kap. den moderniserade fiskeförordningen		
11 kap. 1 §	6 kap. 2 b § första och andra styckena fiske- förordningen	Art. 91a i den ändrade kontrollförordningen
11 kap. 2 §	6 kap. 2 b § tredje stycket fiskeförordningen	—
11 kap. 3 §	6 kap. 2 c § fiskeförordningen	—
11 kap. 4 §	6 kap. 2 d § fiskeförordningen	—
11 kap. 5 §	—	—
12 kap. den moderniserade fiskeförordningen		
12 kap. 1 §	6 kap. 5 b § fiskeförordningen	—
12 kap. 2 §	6 kap. 5 c § första stycket fiskeförordningen	—
12 kap. 3 §	6 kap. 2 a § första och andra styckena fiske- lagen	—
12 kap. 4 §	59 § andra stycket fiskelagen	—
12 kap. 5 §	6 kap. 2 a § tredje stycket fiskelagen	—
13 kap. den moderniserade fiskeförordningen		
13 kap. 1 §	6 kap. 1 § fiskeförordningen	—
13 kap. 2 §	—	—
13 kap. 3 §	6 kap. 1 § fiskeförordningen	—
13 kap. 4 §	—	Art. 40 i den ändrade kontrollförordningen-
13 kap. 5 §	—	—
13 kap. 6 §	6 kap. 5 § fiskeförordningen	—
14 kap. den moderniserade fiskeförordningen		
14 kap. 1 §	6 kap. 6 § fiskeförordningen	—

Föreslagen bestämmelse i den moderniserade fiskelagstiftningen	Koppling till nuvarande bestämmelse i fiske-lagstiftningen	Koppling till bestämmelse som ändrats genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/2842
14 kap. 2 §	6 kap. 5 § fiskeförordningen	—
14 kap. 3 §	2 kap. 8 a § fiskeförordningen	—
14 kap. 4 §	2 kap. 8 b § fiskeförordningen	—
14 kap. 5 §	2 kap. 8 c § fiskeförordningen	Art. 14 och 15 i den ändrade kontroll-förordningen
14 kap. 6 §	6 kap. 7 § första stycket fiskeförordningen	—
14 kap. 7 §	6 kap. 7 § andra stycket fiskeförordningen	—
14 kap. 8 §	6 kap. 2 § första och tredje stycket fiske-förordningen	—
14 kap. 9 §	6 kap. 2 § fjärde stycket fiskeförordningen	—

Statens offentliga utredningar 2025

Kronologisk förteckning

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskattereglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havsområden utanför nationell jurisdiktion. UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor.
En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.
49. Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Ju.
50. En ny nationell myndighet för viltförvaltning. LI.
51. Bättre förutsättningar för klimatanpassning. KN.
52. Ökad insyn i politiska processer. Ju.
53. Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper. S.
54. Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. Ju.
55. En reformerad samhällsorientering för bättre integration. A.
56. Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. Ju.
57. Polisär beredskap i fred, kris och krig. Ju.
58. En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. LI.
59. Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. Ju.
60. En starkare fondmarknad. Fi.
61. Sveriges internationella adoptionsverksamhet – lärdomar och vägen framåt. Volym 1 och 2. S.
62. Ansvar för hälso- och sjukvården. Volym 1 Bedömningar och förslag. Volym 2 Underlagsrapporter. S.
63. Stärkt patientsäkerhet genom rätt kompetens – utifrån hälso- och sjukvårdens och tandvårdens behov. S.
64. En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. LI.
65. En mer flexibel hyresmarknad. Ju.
66. En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. Ju.
67. Arlanda – en viktig port för det svenska välbefindandet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. LI.
68. Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. KN.
69. Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. LI.
70. Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. A.
71. Fortsatt utveckling av en nationell läkemedelslista – en del i en ny nationell infrastruktur för datadelning. Del 1 och 2. S.
72. Verktyg för en mer likvärdig resursfördelning till skolan. U.
73. En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. A.
74. Ny reglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. A.
75. Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. Fi.
76. Det handlar om oss – så bryter vi utanförskapet och bygger en starkare gemenskap. A.
77. En översyn av den statliga lönegarantin. A.
78. En reformerad underrättelseverksamhet. Fö.
79. Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. Fö.

80. Koordinatbestämda fastighetsgränser.
Ju.
81. En ny organisation av ekobrotts-
bekämpningen. Ju.
82. Sysselsättning och boende på lands-
bygden – Juridiska personers förvärv
av jordbruksmark och en effektiv
tillämpning av glesbygdsbestämmel-
serna. LI.
83. Ett nationellt förbud mot tiggeri. Ju.
84. Hem för barn och unga. För en trygg,
säker och meningsfull vård. S.
85. Ökad tydlighet, stärkt samverkan
– förutsättningar för framtidens utveck-
lingspolitik. LI.
86. Redo! En utredning om personalför-
sörjningen av det militära försvaret. Fö.
87. Straffrättsliga åtgärder mot
korruption och tjänstefel. Ju.
88. Tidigt besked om lämplig användning
av mark och vatten. KN.
89. En moderniserad fiskelagstiftning.
Volym 1 och 2. LI.

Statens offentliga utredningar 2025

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]
- Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]
- Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]
- Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]
- En reformerad samhällsorientering för bättre integration. [55]
- Längre liv, längre arbetsliv – förlängd rätt att kvarstå i anställningen. [70]
- En arbetsmiljöstrategi för ett förändrat arbetsliv. [73]
- Ny reglering för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. [74]
- Det handlar om oss
– så bryter vi utanförskapet
och bygger en starkare gemenskap. [76]
- En översyn av den statliga lönegarantin. [77]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]
- Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]
- AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]
- En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]
- Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. [20]
- Enklare mervärdesskatte regler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]
- En starkare fondmarknad. [60]

- Folkbokföringsverksamhet, biometri och brottsbekämpning. [75]

Försvarsdepartementet

- Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]
- En reformerad underrättelse-verksamhet. [78]
- Samlade förmågor för ökad cybersäkerhet. [79]
- Redo! En utredning om personalförsörjningen av det militära försvaret. [86]

Justitiedepartementet

- Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]
- Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]
- Straffbarhetsåldern. [11]
- Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]
- Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]
- Utmönstring av permanent uppehålls-tillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]
- Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]
- Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]
- Säkrare tivoli. [40]
- Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. [42]
- Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. [45]
- Tryggare idrottsarrangemang. [46]
- Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. [49]

Ökad insyn i politiska processer. [52]
 Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott. [54]
 Stärkt skydd för domstolarnas och domarnas oberoende. [56]
 Polisiär beredskap i fred, kris och krig. [57]
 Stärkt lagstiftning mot hedersrelaterat våld och förtryck. [59]
 En mer flexibel hyresmarknad. [65]
 En straffreform. Volym 1, 2, 3 och 4. [66]
 Koordinatbestämda fastighetsgränser. [80]
 En ny organisation av ekobrottsbekämpningen. [81]
 Ett nationellt förbud mot tiggeri. [83]
 Straffrättsliga åtgärder mot korruption och tjänstefel. [87]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]
 En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]
 Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). [21]
 Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. [22]
 Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? [47]
 Bättre förutsättningar för klimatanpassning. [51]
 Nya samverkansformer, modern byggnads- och reparationsberedskap – för ökad försörjningsberedskap. [68]
 Tidigt besked om lämplig användning av mark och vatten. [88]

Kulturdepartementet

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. [5]
 Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. [17]
 Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. [32]
 En ny nationell myndighet för viltförvaltning. [50]
 En stärkt hästnäring – för företagande, jämställdhet, jämlikhet och folkhälsa. [58]
 En ny kontrollorganisation i livsmedelskedjan – för ökad effektivitet, likvärdighet och konkurrenskraft. [64]
 Arlanda – en viktig port för det svenska välståndet. Åtgärder som stärker konkurrenskraften för Arlanda flygplats. [67]
 Effektivare samverkan för djur- och folkhälsa. [69]
 Sysselsättning och boende på landsbygden – Juridiska personers förvärv av jordbruksmark och en effektiv tillämpning av glesbygdsbestämmelserna. [82]
 Ökad tydlighet, stärkt samverkan – förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik. [85]
 En moderniserad fiskelagstiftning. Volym 1 och 2. [89]

Socialdepartementet

En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. [10]
 Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]
 Att omhänderta barn och unga. [38]
 Digital teknik på lika villkor.
 En reglering för socialtjänsten och verksamhet enligt LSS. [39]
 Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt. [41]
 Säkerställ tillgången till läkemedel – förordnande och utlämnande i bristsituationer. [43]

Stärkt pandemiberedskap. [48]

Kvalificering till socialförsäkring
och ekonomiskt bistånd
för vissa grupper. [53]

Sveriges internationella adoptionsverk-
samhet – lärdomar och vägen framåt.
Volym 1 och 2. [61]

Ansvar för hälso- och sjukvården.
Volym 1 Bedömningar och förslag.
Volym 2 Underlagsrapporter. [62]

Stärkt patientsäkerhet genom rätt
kompetens – utifrån hälso-
och sjukvårdens och tandvårdens
behov. [63]

Fortsatt utveckling av en nationell läke-
medelslista – en del i en ny nationell
infrastruktur för datadelning.
Del 1 och 2. [71]

Hem för barn och unga. För en trygg,
säker och meningsfull vård. [84]

Utbildningsdepartementet

Bättre förutsättningar för trygghet
och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem
Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med
fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder
för god undervisning och lärarkyrkenas
attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden. [27]

Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]

Förbättrat stöd i skolan. [44]

Verktyg för en mer likvärdig
resursfördelning till skolan. [72]

Utrikesdepartementet

Skydd för biologisk mångfald i
havsområden utanför nationell
jurisdiktion. [36]