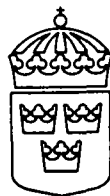


Regeringens proposition 1994/95:231



Allmän fiskevårdsavgift m.m.

Prop.
1994/95:231

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 24 maj 1995

Mona Sahlin

Margareta Winberg
(Jordbruksdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att det införs en allmän fiskevårdsavgift från den 1 januari 1996. Avgiften skall betalas av alla som fiskar inom Sveriges sjöterritorium eller från svenska fartyg utanför sjöterritoriet. Avgiften skall tas ut som en årsavgift på 100 kr för fiskande med handredskap som inte kräver användning av båt, en årsavgift på 250 kr för fiskande med andra redskap och en årsavgift på 500 kr för licensierade yrkesfiskare. Den som fiskar på eget vatten skall erlägga en avgift på 100 kr per år oavsett redskap. Avgiftsskyldigheten skall inte gälla för den som är under 18 år. Avgiftsmedlen skall användas som bidrag för bildande och ombildande av fiskevårdsområden, för fiskevård och utsättningar av fisk, för information och tillsyn och för administrativ hantering av avgiften.

I propositionen redovisas de åtgärder som har vidtagits för att skydda den naturreproducerande laxen i Östersjön och de översiktliga planerna för det fortsatta arbetet på detta område.

1 Förslag till riksdagsbeslut	3
2 Lagtext	4
2.1 Förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787)	4
3 Ärendet och dess beredning	4
4 Fisket och fiskevården	4
5 En allmän fiskevårdsavgift	9
5.1 Inledning	9
5.2 Avgiftens omfattning och storlek	11
5.3 Användning av fiskevårdsmedel	14
5.4 Administrativ hantering av avgiften	16
5.5 Beslut om medlens användning	17
5.6 Tillsyn och sanktioner	18
6 Laxfisket	19
 Bilaga 1 Sammanfattning av rapporten Utformning av allmän fiskevårdsavgift	
Bilaga 2 Förteckning över remissinstanser och sammanställning över remissyttrandena	

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787),
2. godkänner det som regeringen förordar om den huvudsakliga användningen av fiskevårdsmedel (avsnitt 5.3).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Härigenom föreskrivs att det i fiskelagen (1993:787) skall införas en ny paragraf, 32 a, samt närmast före denna en ny rubrik av följande lydelse.

Allmän fiskevårdsavgift

32 a § För att främja fiskevården får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om skyldighet för den som fiskar inom Sveriges sjöterritorium eller från svenska fartyg utanför territoriet att betala en avgift (allmän fiskevårdsavgift).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1996.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 10 november 1994 att uppdra åt generaldirektören Per Wramner att lämna förslag till en allmän fiskevårdsavgift. Utredaren har den 9 januari 1995 redovisat uppdraget i rapporten *Utformning av en allmän fiskevårdsavgift*. En sammanfattning av rapporten finns i bilaga 1. Rapporten har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning över remissyttrandena finns i bilaga 2.

I det följande behandlas frågan om en allmän fiskevårdsavgift. Det gäller avgiftens omfattning och storlek, användning av medel, uppbörd, förvaltning, tillsyn och sanktioner.

I propositionen redovisas också de nationella och internationella åtgärder som har vidtagits för att skydda den naturreproducerande laxen i Östersjön. Vidare redovisas de forskningsinsatser som görs mot sjukdomssyndromet M74. Slutligen redogörs översiktligt för det planerade fortsatta arbetet med att bevara den naturreproducerande laxen i Östersjön.

4 Fisket och fiskevården

Fisket

Sverige har mycket god tillgång till fiskevatten. Med undantag för i de egentliga slättområdena finns det gott om sjöar och strömmande vatten. De stora sjöarna Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaren samt Storsjön i Jämtland är genom sina centrala lägen av utomordentligt värde för fisket.

Kusterna med sina skärgårdsområden är naturtillgångar som har få motsvarigheter. Vi har också rika fiskevatten i Östersjön och i Västerhavet.

Fritidsfisket har utvecklats till en av våra mest utbredda och populära rekreationsformer. Fritidsfiske innefattar såväl sportfiske med handredskap som fiske för husbehov med andra redskap än handredskap. Enligt en undersökning som Fiskeriverket och Statistiska centralbyrån utförde år 1990 hade 2,2 miljoner personer fiskat någon gång under det senaste året. Av undersökningen framgår vidare att av dessa använde ca 1,4 miljoner enbart handredskap och ca 280 000 enbart andra redskap. Fritidsfisket ger kontakt med naturen samtidigt som fångsten av fisk innebär att en naturresurs nyttjas och att fiskkonsumtionen i landet stimuleras. Fritidsfiske har också i hög grad karaktär av familjeaktivitet och utgör ett viktigt komplement till andra fritidsaktiviteter såsom båtliv, semesterresor och camping. Det är en viktig del i en utvecklad aktiv turism som skapar underlag för en fortsatt bosättning i glesbygder där utkomstmöjligheterna är begränsade.

Det svenska havsfisket bedrivs i Östersjön, Skagerrak, Kattegatt och Nordsjön. Havsfisket karakteriseras av stor flexibilitet. Fiskeflottan rör sig över hela det havsområde där Sverige har kvoter. Antalet yrkesfiskare uppgår i dag till ca 4 000, varav ca 350 bedriver fiske i insjövattnen. Det svenska havsfiskets totala fångster utgörs till 80–90 % av torsk, sill och skarpsill. Det totala fångstvärdet var år 1994 drygt 800 miljoner kronor, varav 225 miljoner kronor kom från torskfisket. Fångsterna i det yrkesmässiga insjöfisket uppgick till drygt 2 000 ton, varav merparten tas i de fyra stora sjöarna.

Fiskevården

Fiskevårdens syfte är att skapa eller bevara en långsiktigt hög avkastning i fisket. Fiskevården är en del av den allmänna miljövården och naturresurshushållningen.

Miljömålet på fiskets område är att fisk och skaldjur och deras näringsorganismer skall bevaras i livskraftiga, naturligt reproducerande bestånd. I detta inkluderas bl.a. att slå vakt om alla fiskarter i landet, dvs. bevara den biologiska mångfalden. För fisk är det i högre grad än för många andra djurgrupper väsentligt att bevara inomartsvariationen eftersom denna i många fall är betydande. Så har t.ex. varje laxälv sin egen urskiljbara laxpopulation. Situationen för den naturligt reproducerande laxen i Östersjön redovisas närmare i avsnittet Laxfisket.

Det är av grundläggande betydelse att det finns en lämplig miljö för fisken att leva i. Genom att t.ex. motverka spridning av miljögifter, övergödning och försurning främjas denna miljö. Ett exempel på motsatsen är sambandet mellan övergödningen av Östersjön och nedgången av torskbestånden. Det finns flera exempel på miljöåtgärder som har en allmän betydelse för fiskevården såsom att värna om värdefulla naturmiljöer och biologisk mångfald genom reservatsbildning, naturvårdshänsyn och fysisk planering.

Biotopvården däremot är inriktad på speciella lokala miljöer av särskild betydelse för fiskfaunan och är främst inriktad på att förbättra förutsättningarna för naturlig fortplantning av lax och öring. Det kan gälla återskapande av vandringsvägar med hjälp av laxtrappor eller lämpliga lek- och uppväxtplatser med hjälp av utläggning av grus och sten. Ett annat exempel är vegetationsröjning av grundområden i syfte att gynna fortplantning av gös. Dessa åtgärder är av stor strategisk betydelse för fiskevården genom att de i betydande utsträckning riktas in på de faktorer som begränsar fiskbeståndens storlek och ger bestående effekter. Utsättning av fisk har under senare år fått minskad betydelse i fiskevården jämfört med biotopvården. Utsättningar är dock av avgörande betydelse för vissa arter som lax och ål. Fiskutsättning är fortfarande den del av fiskevården som det satsas mest resurser på.

Under senare år har bekämpning av fisksjukdomar fått ökad betydelse inom ramen för beståndsvården.

Internationellt samarbete

Vid Förenta Nationernas konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro år 1992 undertecknades en konvention om biologisk mångfald. Sverige har ratificerat konventionen. Hösten 1993 beslutade riksdagen om en svensk strategi för bevarande av biologisk mångfald (prop. 1993/94: 36, bet. 1993/94:JoU9, rskr. 1993/94:87) med grundläggande principer för bevarande och hållbart nyttjande av biologisk mångfald. Riksdagen har vidare beslutat att varje sektor skall ha ett ansvar för miljön. Regeringen uppdrog den 11 augusti 1994 åt Fiskeriverket att utarbeta en aktionsplan för biologisk mångfald avseende fisket. Uppdraget skall redovisas senast den 1 juli 1995.

Nordsjöstaterna har sedan år 1984 vid tre tillfällen samlats till konferenser för att diskutera hur miljön i Nordsjön kan förbättras. Vid den senaste konferensen år 1990 diskuterades bl.a. förhållandet mellan fiske och miljötillstånd. Frågorna aktualiserades åter vid ett ministermöte i december 1993, varvid bl.a. fiskets ansvar för en bärkraftig utveckling poängterades. Ministrarna beslutade att uppdra åt det internationella havsforskningsrådet (ICES) att redovisa vetenskapliga kriterier för att på försök etablera skyddade områden. Frågan kommer upp igen på nästa konferens i Köpenhamn i juni 1995.

Helsingforskommissionen (HELCOM) är sekretariat för Helsingforskonventionen till skydd för Östersjöns miljö. I samband med kommissionens årsmöte 1994 möttes också miljöministrarna. De uppmanade Fiskerikommissionen för Östersjön (IBSFC) att med hänsyn till hoten mot vissa fiskarter i Östersjön överväga ytterligare åtgärder för att skydda dessa. Ministrarna beslutade vidare att det skall införas skyddade områden längs kusterna och i själva Östersjön. Förvaltningsplaner skall utarbetas för dessa områden och krav på särskild hänsyn skall gälla för nya verksamheter, exempelvis fiskodling. Konventionen omarbetades år 1992, men ändringarna har ännu inte trätt i kraft. De ändringar som gjorts innebär att konventionen också omfattar skydd av habitat och levande

marina resurser samt att den utvidgas till att omfatta även inre farvatten. Kommissionens miljökommitté rekommenderade i oktober 1994 IBSFC att följa rådgivningen från ICES för bevarande av vildlaxbestånden i Östersjön.

Inom ramen för det nordiska samarbetet pågår ett arbete med att ta fram en nordisk miljö- och fiskeristrategi. Avsikten är att strategin skall fastställas under våren 1995 gemensamt av de nordiska fiskeri- och miljöministrarna.

Finansiering av fiskevården

Fiskevården i Sverige finansieras i dag via flera källor, bl.a. över statsbudgeten, med vattenavgiftsmedel, prisregleringsmedel, regionalekonomiska medel, arbetsmarknadsmedel och medel från EU.

Statsbudgetens anslag Bidrag till fiskevård uppgår innevarande budgetår till drygt 3,6 miljoner kronor. Anslaget har under en lång följd av år varit relativt oförändrat. Enligt förordningen (1985:440) om statsbidrag till fritidsfisket får statsbidrag lämnas till kostnader för bildande av fiskevårdsområden om ansökan om bildande har gjorts före den 1 september 1990. Vidare får statsbidrag lämnas till fiskevårdsåtgärder som främjar fritidsfisket, till sådana serviceanläggningar för fritidsfisket som är av betydande allmänt intresse samt till fritidsfiskarnas och till fiskevattenägarnas riksorganisationer för information och andra åtgärder som främjar fritidsfisket. Bidrag till fiskevårdsåtgärder och serviceanläggningar får lämnas med högst 50 % eller, om det finns särskilda skäl, högst 70 % av den godkända kostnaden för åtgärden. Under de senaste åren har medlen under anslaget i första hand använts för bidrag till kostnader för bildande av fiskevårdsområden. Ett betydande antal ansökningar finns hos länsstyrelserna i avvaktan på beslut om områdesbildning.

I samband med införandet av det fria handredskapsfisket år 1985 på södra ostkusten och i de fem stora sjöarna inrättades ett särskilt bidrag för fiskefrämjande åtgärder i dessa områden. Bakgrunden var att man befarade att fiskevården skulle minska till följd av det fria handredskapsfisket. Anslaget uppgår innevarande budgetår till 1 miljon kronor. Drygt hälften av medlen har gått till fiskevårdsåtgärder inom Stockholms kommun. Verksamheten regleras av förordningen (1985:145) om statsbidrag till fritidsfisket inom vissa områden.

Fiskevård finansieras även över anslaget till kalkningsverksamhet för sjöar och vattendrag. Naturvårdsverket har ansvaret för verksamheten tillsammans med länsstyrelserna. Kalkningen är en miljövårdsåtgärd av stor betydelse för fiskevården. Syftet med bidraget är att stödja återställningen av förurningsskadade sjöar och vattendrag. Bidrag har lämnats till återintroduktion av utslagna växter och djur, eliminering av vandringshinder och byggande av vandringsvägar för att underlätta naturlig återkolonisation samt biotopvård som möjliggör återkolonisation. Kalkningsinsatserna har återskapat sportfiskemöjligheterna i tusentals vatten, gynnat yrkesfisket för laxfiskar och minskat halterna av kvicksilver

i fisk. Under budgetåret 1995/96 kommer omkalkning och biologisk återställning att prioriteras före nykalkningar. De åtgärder som har vidtagits för samordning och effektivisering av kalkningsverksamheten skall följas upp och vidareutvecklas. Utgiftsutvecklingen visar att anslaget inte kommer att förbrukas under innevarande budgetår. Mot bakgrund härav och med hänsyn tagen till behovet av att minska statens utgifter beräknar regeringen att anslaget kan minskas med motsvarande 57 miljoner kronor under budgetåret 1995/96. Regeringen har för avsikt att tillsätta en särskild utredare för att se över kalkningsverksamheten för sjöar och vattendrag.

Även vattenavgiftsmedel används för fiskevård. Avgifter döms ut av vattendomstol som kompensation för skada på fisket. Totalt finns det ca 62 miljoner kronor tillgängliga för fiskevård i specifika områden. Medlen används främst för biotopvårdande åtgärder och utsättningar av fisk. Möjligheterna att utföra biotopvård i större utsträckning än vad som görs i dag är begränsade. Det beror på villkoren i vattendomarna. Vattenavgiftsmedel kan endast till mindre del användas för allmänna fiskevårdsåtgärder och för FoU-verksamhet.

Fiskprisregleringsmedel har under ett antal år avsatts för att finansiera utsättningar av fisk. Syftet är att främja det yrkesmässiga fisket i insjöar och i kustområdena. Störst betydelse har utsättningarna av ål. Exempel på andra arter som sätts ut är gös och lax inkl. försök med fördröjd utsättning av lax. Under de senaste åren har ca 9 miljoner kronor avsatts varje år för ändamålet.

Regionalekonomiska medel och arbetsmarknadsmedel används främst för större enskilda insatser för biotopvård såsom återställning av nedlagda flottleder och större enskilda fiskevårdsprojekt, t.ex. Laxfond Vänern och Västerbottenlax. Beloppen uppgår till 10–15 miljoner kronor om året och används främst i norra Sverige.

EU har hittills bidragit till den svenska laxfiskevården i Östersjön genom ekonomisk kompensation för EU-ländernas laxfiske. Ersättningen har de senaste åren uppgått till ca 7,5 miljoner kronor. Medlen används för att producera laxsmolt för Östersjön.

Som medlem i EU deltar Sverige från den 1 januari 1995 fullt ut i den gemensamma fiskeripolitiken. EU-stödet på fiskets område ges i huvudsak inom ramen för det strukturstöd som kan hänföras till mål 5a. Som grund för detta stöd har regeringen nyligen till EU-kommissionen överlämnat en sektorsplan för fiskeri- och vattenbruksnäringen. EU-stöd kan lämnas för olika fiskevårdande åtgärder, främst i form av enskilda större projekt.

5.1 Inledning

I regeringens utredningsuppdrag om en allmän fiskevårdsavgift framhölls att en sådan bör införas från den 1 januari 1996 i syfte att finansiera bl.a. bidrag för bildande av fiskevårdsområden, fiskevård, utsättning av fisk och fisketillsyn. En förutsättning härför skulle vara att avgiften kan administreras och kontrolleras effektivt. Vidare framhölls att förslaget bör bygga bl.a. på det förslag som Per Wramner redovisade till regeringen den 1 oktober 1991 liksom erfarenheter från andra länder, främst Danmark.

1991 års förslag

Utredaren föreslog år 1991 att en allmän fiskevårdsavgift skall omfatta fiske efter alla arter i sötvatten och i havet. Avgiften skulle enligt förslaget erläggas av alla fiskande över 15 år med undantag för licensierade yrkesfiskare och samer som fiskar med stöd av särskilda rättigheter. Vidare föreslog utredaren avgiftsnivån till 75 kr per person och år och att avgiftsmedlen samlas i en fond som hålls åtskild från statskassan. Uppbörderna skulle ske genom förtryckta postgiroblanketter. Kontrollen föreslogs ske inom ramen för den ordinarie fisketillsynen.

Allmän fiskevårdsavgift i Danmark

I Danmark indelas rekreativfisket i husbehovsfiske och sportfiske. Husbehovsfisket regleras i lagen (366/1989) om saltvattensfiske och sportfisket i lagen (227/1992) om fisketillstånd. Den som bedriver dessa båda fiskerna måste betala en fiskevårdsavgift. Avgiften för husbehovsfiske är för närvarande 250 kronor/år och för sportfiske 100 kronor/år, 75 kronor/vecka eller 25 kronor/dag. Uppbörderna av avgiften sker via postgirot genom särskilda inbetalningskort som finns tillgängliga på samtliga postkontor. Lantbruks- och fiskeriministeriet har också försäljningsavtal med turistföreningar, campingplatser m.fl. som har en provision om 5 % per försåld avgift. De flesta avgifterna erläggs via giroinbetalning på postkontor. Avgiften går till två postgirokonton som disponeras av ministeriet. Alla som betalar förs in i ett register. Inbetalningskort skickas ut till dem som har erlagt avgift under föregående år. För husbehovsfiskare gäller att varje utestående redskap skall vara försett med ett märke med upplysning om namn, adress och kvitto på att avgiften är erlagd.

Ministeriet beslutar om fördelning av avgiftsmedlen efter att ha hört ett rådgivande utskott som består av företrädare för yrkesfisket, husbehovsfisket, sportfisket, vattenbruket och forskningen. Utskottets sammansättning har kritiserats av sportfisket. Diskussioner förs om att tillsätta två grupper under utskottet, en för marin fiskevård och en för fiskevård i sötvatten. I den senare skulle i så fall sportfiskets representanter vara i majoritet. Medel från sportfiskeavgiften används till fiskevård, främst

utsättning av yngel och sättfisk. De kan också användas till forskning, administration, kontroll och information. Insatserna skall i så stor utsträckning som möjligt främja ett brett urval av fiskarter och ha så stor spridning som möjligt. Kostnader för forsknings- och utvecklingsinsatser och åtgärder som är avsedda för det rekreativa fisket täcks helt med bidrag medan åtgärder som i första hand gynnar yrkesfisket får 50 % bidrag. Till åtgärder i sjöar mindre än 10 ha ges inget stöd. Undantag gäller för introduktion av kräftor i naturliga vatten.

Under år 1994 anvisades ca 29 miljoner danska kronor avavgiftsmedlen, varav 12 miljoner kronor för lax, 9 miljoner kronor för marin fiskevård, 7 miljoner kronor för ålutsättningar och 3 miljoner kronor för information och administration. Fiskerikontrollen och auktoriserade fisketillsyningsmän ansvarar för kontroll och tillsyn av bestämmelserna om fiskevårdsavgifter. En omfattande kontroll av fiskande i Köpenhamnsområdet visade att endast ca hälften av danskarna och ännu färre av de utländska turisterna hade erlagt fiskevårdsavgift.

Allmän fiskevårdsavgift i andra länder

I Norge finns det föreskrifter i lagen (47/1992) om lax- och inlandsfiske att de som bedriver fritidsfiske och yrkesfiske efter lax, havsöring, havsröding, inlandsfisk och kräftor skall betala en fiskevårdsavgift. Kravet gäller för alla fiskande över 16 år och för alla typer av redskap. Avgiften är för närvarande 180 norska kronor/år för fiske efter laxfiskar och 45 kronor/år för fiske efter inlandsfisk. Avgiften betalas via postgirot. Direktoratet för Naturförvaltning administarer avgiften och Finansdepartementet förvaltar fiskefondens kapital. Det förs inget register över de personer som har erlagt avgift. Avgiftsmedlen skall användas för att stödja fiskevårdsåtgärder som kommer allmänheten till godo. Häri inbegrips lokala åtgärder för att underlätta fisket, särskilda driftsutgifter av fiskefrämjande karaktär och forskning. Direktoratet för Naturförvaltning beslutar om fördelningen av avgiftsmedlen efter fastställda riktlinjer och fastställer också länsvisa ramar för de lokala åtgärderna. Länen fattar beslut om enskilda projekt. Under år 1994 disponerades närmare 40 miljoner kronor av avgiftsmedlen. Den ordinarie fisketillsynen svarar för avgiftskontrollen i kustområdet. Polis och fiskevattenägare svarar för kontrollen i inlandsvatten. Överträdelser av bestämmelserna om fiskevårdsavgiften straffas med böter. Betalningsfrekvensen är relativt låg. Under år 1994 gjordes 249 000 inbetalningar, varav 14 500 veckokort för inlandsfiske. Enligt tidigare bedömningar borde ca 1,6 miljoner personer betala fiskevårdsavgift.

I Finland regleras fiskevårdsavgiften för de tre nordliga kommunerna i 1951 års lag om fiske (1951/503). Avgiften för övriga landet regleras i den nya lagen om fiske (1355/93). Åland har egna bestämmelser om fisket. De innefattar inte någon fiskevårdsavgift. Avgiften enligt 1993 års lag omfattar alla över 18 år. Fiskevårdsavgiften för de nordliga kommunerna omfattar alla över 16 år och gäller för ett hushåll. Även yrkesfiskare och vattenägare skall betala avgift. Från år 1994 är flötmäte undantaget från

avgift. Avgiften är för närvarande 80 finska mark/år. Uppbörderna sker via inbetalning till ett postgirokonto som disponeras av Jord- och skogsbruksministeriet. Avgiftsintäkterna beräknas till ca 40 miljoner mark under år 1994. Medlen används huvudsakligen till ersättningar till vattenägarna, fiskevårdsåtgärder inom fiskeområdena, centrala projekt utförda av riksorganisationer samt central odlings- och utsättningsverksamhet. Ansvar för fisketillsynen ligger hos polisen, fiskerimyndigheterna och särskilda fisketillsynsmän.

Inställningen till en allmän fiskevårdsavgift i Sverige

I en undersökning av fritidsfisket som utfördes år 1990 av Fiskeriverket och SCB anges att 55 % av samtliga svarande är positiva till en allmän fiskevårdsavgift, 30 % saknar uppfattning i frågan och 11 % är negativa. Bland de som är intresserade av fiske är 62 % positiva till en avgift, 20 % saknar uppfattning i frågan och 17 % är negativa. Remissbehandlingen av utredningsbetänkandet Svenskt fiske (SOU 1993:103) visar att det finns en betydande uppslutning bakom tanken på en allmän fiskevårdsavgift både hos myndigheter och i flertalet intresseorganisationer.

5.2 Avgiftens omfattning och storlek

Regeringens förslag: I fiskelagen införs ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet för den som fiskar inom Sveriges sjöterritorium eller från svenska fartyg utanför sjöterritoriet att betala en allmän fiskevårdsavgift. Avgiften skall införas från den 1 januari 1996 och omfatta allt svenskt fiske. Avgiftsskyldigheten skall omfatta alla fiskande som är 18 år och äldre.

Utredarens förslag överensstämmer i stort med regeringens förslag utom i fråga om de renskötande samernas rätt till fiske enligt rennäringslagen.

Remissinstanserna: Av de organisationer på fiskets område som har yttrat sig i frågan är flertalet positivt inställda till en avgift. Riksrevisionsverket anser bl.a. med hänvisning till kontrollsvårigheter att det villkor som regeringen ställt upp för att införa en avgift inte är uppfyllt. Statskontoret anser att beslut om finansiering av fiskevården bör skjutas upp till dess aktionsplanen för biologisk mångfald har utarbetats. Sveriges fiskevattenägareförbund avstyrker införande av en avgift. Sametinget anser att undantag från avgiftsskyldighet skall omfatta samtliga medlemmar i skogs- och fjällsamebyar på vatten som finns inom resp. sameby. Kustbevakningen avstyrker förslaget i dess nuvarande form och anser att den differentierade avgiften kan bli svår att kontrollera.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen delar utredarens bedömning att det finns behov av kraftfulla åtgärder på fiskevårdens område och att dessa bör finansieras med en allmän fiskevårdsavgift från den 1 januari 1996.

Genom den nya fiskelagen, som gäller från den 1 januari 1994, har Fiskeriverket föreskriftsrätt för fisket upp till första mötande vandringshinder liksom i Vänern, Vättern, Mälaren, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland. I övrigt vilar ansvaret för fiskevården till stor del på fiskevårdsområdesföreningarna och vattenägarna. Det är mot den bakgrunden angeläget att en så stor del av landet som möjligt täcks av fiskevårdsområden. Omarrondering och sammanslagning av redan bildade områden bör också ske i syfte att bättre anpassa dessa till fiskevårdens behov. De medel för bidrag till bildande av fiskevårdsområden som anvisas över statsbudgeten är otillräckliga. Bidrag för bildande av fiskevårdsområden bör därför enligt regeringens uppfattning vara prioriterade vid fördelningen av medel från en allmän fiskevårdsavgift.

Sveriges fiskevattenägareförbund avstyrker av flera anledningar införandet av en avgift. Förbundet anser att avgiften är ett ingrepp i en växande och alltmer självbärande näring som omsätter betydande belopp. Vidare menar förbundet att det finns praktiska och moraliska problem med uppbörd, kontroll och efterlevnad som gör att betalningsviljan efter hand kommer att utebli. Förbundet pekar också på svårhanterliga omfördelningseffekter mellan olika kategorier fiskande och mellan olika landsdelar. Förbundet vänder sig även mot att avgiftsmedlen föreslås hanterade över statsbudgeten. Enligt förbundet är alternativet till en avgift att upphäva det fria handredskapsfisket som infördes år 1985 och att förändra möjligheterna att avgiftsbelägga fiske på allmänt vatten. I det fall en avgift införs är det enligt förbundets mening av avgörande betydelse att ägare och förvaltare av fiskevatten får ett stort inflytande på medlens fördelning. Bland de organisationer som tillstyrker förslaget om allmän fiskevårdsavgift finns bl.a. Sveriges sportfiske- och fiskevårdsförbund och Sveriges fiskares riksförbund.

Det är i första hand fiskevattenägarna som har ansvaret för fiskevården. De utför ett omfattande och viktigt fiskevårdsarbete. Motivet för offentliga insatser för fiskevård utanför allmänna vatten är framför allt det allmänna intresset av en god miljövård och en ansvarsfull hushållning med naturresurserna. Ett annat motiv är att det genom dessa insatser kan skapas ökade fiskemöjligheter genom en god tillgång på fisk. Härtill kommer att fiskevårdsåtgärder i form av fiskvägar och biotopförbättring i rinnande vatten ger positiva effekter för fisket långt utanför den enskilda fastighetens gränser. Det är därför angeläget att en allmän fiskevårdsavgift även omfattar fiske på enskilt vatten. Fiskevårdsåtgärder utförda med stöd av medel från en allmän fiskevårdsavgift kommer på så sätt fiskevattenägarna till godo. Åtgärderna kan komplettera de insatser som görs av fiskevattenägarna. Avgiftsskyldigheten bör därför gälla även denna kategori fiskande.

Det finns också ett behov av allmänna medel för fiskevård i de stora sjöarna med allmänt vatten och fritt handredskapsfiske, dvs. i Vänern,

Vättern, Mälaren, Hjälmaren och Storsjön i Jämtland. Behovet här gäller främst direkta fiskevårdsåtgärder och fisketillsyn.

Längs hela Östersjökusten behöver tillgången stärkas på fisk för alla kategorier fiskande. Tillrinnande vattendrag och angränsande vattenområden är rekryteringsområden inte bara för lax och öring utan också för bl.a. sik, abborre, gädda och gös. Stora delar har påverkats genom avsänkning, muddring och dammbyggen. Det behövs biotopvård också i vattendrag och i inre kustområden. Hittills har utsättningar av lax och öring förekommit längs kusterna. Andra arter som bör komma i fråga är gös, ål och älvsik. Åtgärderna kommer alla kategorier fiskande till godo, inte minst husbehovsfiskarna.

Längs västkusten behöver biotopvård bedrivas för att förbättra rekryteringen av ungfisk. Genomströmningen i grunda produktiva havsvikar har t.ex. påverkats genom anläggning av vägbankar och småbåtshamnar som lett till igenslamning och syrgasbrist. Med särskilda insatser här kan rekryteringen och tillväxten öka av bl.a. torsk, öring, ål och plattfisk, arter som fiskas allmänt.

Det finns alltså flera motiv för att en allmän fiskevårdsavgift omfattar allt fiske både i insjöar och i havet. Avgiften bör vidare omfatta alla kategorier fiskande eftersom alla fiskande kan dra nytta av en förbättrad fiskevård. Sportfiskare ges möjligheter till ett rikare utbyte av sin fritidsverksamhet. Husbehovsfiskare och yrkesfiskare ges möjligheter till bättre fångster. Nyttan tillkommer även fiskevattenägarna i form av bl.a. ökade resurser till fiskevård.

Ungdomen behöver stimuleras till att utöva fiske som en del i sitt friluftsliv. Åldersgränsen för skyldighet att erlagga avgift bör därför fastställas till 18 år.

Utredaren har föreslagit att undantag för erläggande av avgift skall medges för de renskötande samernas rätt till fiske enligt rennäringslagen på renbetesfjällen och i lappmarkerna. Motivet härför är att detta fiske berör en mycket liten grupp som fiskar med stöd av särskilda rättigheter. Härtill kommer att denna grupp inte behöver betala motsvarande avgift vid vistelse i Norge. Enligt regeringens uppfattning bör en allmän fiskevårdsavgift vara generell med så få undantag som möjligt. Detta underlättar administration och kontroll. Avgränsningsproblem uppstår i det fall vissa grupper skall undantas från skyldighet att erlagga avgift. Fiskevård är en angelägenhet i alla vatten, även i de vatten där samerna bedriver frifiske. De renskötande samerna behövde tidigare inte betala jaktvårdsavgift. Denna befrielse är numera borttagen. Mot denna bakgrund är regeringen inte beredd att undanta de renskötande samernas rätt till fiske från erläggande av fiskevårdsavgift. Av rättviseskäl bör således avgift erläggas även av dessa fiskande.

Regeringen föreslår att regleringen av den allmänna fiskevårdsavgiften sker genom ett bemyndigande i fiskelagen som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer befogenhet att närmare utforma reglerna för fiskevårdsavgiften.

Den föreslagna regleringen förutsätter att den allmänna fiskevårdsavgiften lagtekniskt är att betrakta som en avgift och inte som en skatt. Avgörande för den frågan är bl.a. i vad mån det kan konstateras att det

lämnas ett specificerat vederlag för den enskildes penningprestation. Ges det ett sådant vederlag är det som regel fråga om en avgift i konstitutionell mening, i annat fall är det en skatt.

Den föreslagna fiskevårdsavgiften som företer stora likheter med jaktvårdsavgiften (se 41 § jaktlagen 1987:259) har till syfte att finansiera åtgärder för fiskevården. Avgiften skall erläggas av den fiskande som ett bidrag till statens kostnader på området. Avgiftsmedlens användning kommer de fiskande till del i form av åtgärder som på olika sätt befrämjar fiskevården och som därmed skapar goda fiskemöjligheter för den enskilde. Intäkterna från avgiften som bör disponeras av Fiskeriverket kommer heller inte att användas för annat än det avsedda ändamålet. Avgiftsintäkterna skall inte föras upp på statens budget som ett separat anslag. Fiskeriverket skall årligen i årsredovisningen redovisa inkomster och utgifter.

Med hänsyn till vad som nu anförts om den motprestation som lämnas utgör enligt regeringens mening den föreslagna fiskevårdsavgiften, en avgift i lagteknisk mening.

Avgiftens storlek

Olika kategorier fiskande nyttjar fiskeresurserna i olika grad. Fiskevårdsåtgärderna kommer således de fiskande till del i växlande omfattning. En fiskevårdsavgift bör därför vara differentierad. Regeringen har för avsikt att besluta följande med stöd av de nya bestämmelserna. Fiskande som enbart använder handredskap som inte kräver användning av båt skall erlägga en avgift på 100 kronor per år. Fiskande som använder andra redskap än handredskap eller en fiskemetod som kräver användning av båt skall erlägga en avgift på 250 kronor per år. Denna avgift skall även berättiga till fiske med handredskap. Den högre avgiften gäller således även dem som fiskar med trollingmetoden o.dyl. Den som fiskar på eget vatten skall erlägga en avgift på 100 kronor per år oavsett redskap. Licensierade yrkesfiskare skall erlägga en avgift på 500 kronor per år. Fiskeriverket föreslår att begreppet yrkesfiske ges en bredare definition än den verket använder vid licensgivningen. Det är emellertid olyckligt att använda olika definitioner på yrkesfiskare. Fiskeriverket skall kunna besluta om lägre avgifter för andra fiskare än yrkesfiskare exempelvis vid fiske under en kortare period eller arrangemang där stora grupper fiskande deltar. En utgångspunkt skall dock vara att avgiften ger ett bidrag till fiskevården.

5.3 Användning av fiskevårdsmedel

Regeringens förslag: Fiskevårdsavgiftsmedlen skall finansiera bidrag till förrättningskostnader vid bildande och ombildande av fiskevårdsområden, fiskevård, utsättning av fisk, information, tillsyn och administrativ hantering av avgiften.

Utredarens förslag överensstämmer i stort med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Sveriges sportfiske- och fiskevårdsförbund och Sveriges fiskares riksförbund är tveksamma till att avgiften skall användas för serviceanläggningar och liknande. Vattenbrukarnas riksförbund anser att medlen bör kunna användas även för fiskhälsoverksamhet. Statens naturvårdsverk anser att avgiftsmedel bl.a. skall användas för att finansiera genomförandet av delar av aktionsplanen för biologisk mångfald.

Skälen för regeringens förslag: Fiskevårdsområdena syftar till att främja ett ändamålsenligt nyttjande av fisket och möjliggöra en god fiskevård. Under perioden 1981–1990 har antalet fiskevårdsområden fyrdubblats till 1 328. Det innebär att 38 % av landets totala sjöareal ingår i fiskevårdsområden. Fiskekortsförsäljningen har under tioårsperioden i det närmaste fördubblats till 1 375 000. Riksdagen har tidigare beslutat att bidrag till bildande av fiskevårdsområde inte får lämnas om bidragsansökningen har kommit in efter den 1 september 1990. Enligt Fiskeriverket är medelsbehovet ca 8,5 miljoner kronor för att slutföra bildandet av de fiskevårdsområden för vilka det har ansökts om bidrag inom föreskriven tid. Enligt regeringens uppfattning är det angeläget att dessa fiskevårdsområden bildas snarast. Fiskevårdsavgiftsmedel bör därför användas för att finansiera bidrag till förrättningskostnader vid bildande av fiskevårdsområden.

Det är angeläget att det nybildas och ombildas fiskevårdsområden för att på bästa sätt främja en god fiskevård och öka tillgången på fiskevatten för allmänheten. Därför bör fiskevårdsavgiftsmedel användas även för att finansiera bidrag till förrättningskostnader för fiskevårdsområden som nybildas efter nämnda tidpunkt eller ombildas.

Avgiftsmedlen bör vidare finansiera direkta fiskevårdsåtgärder. Här avses t.ex. medel till biotopvårdande åtgärder och utsättningar av fisk i sjöar, vattendrag och kustområdena. Ytterligare exempel är åtgärder för att stärka beståndet av flodkräffa och bedrivande av fiskhälsoverksamhet. Det är angeläget att de fiskutsättningar som hittills har bekostats av prisregleringsmedel kan fortsätta.

Information om genomförda fiskevårdsinsatser såsom exempelvis utsättningar av fisk är ett viktigt medel för att bibehålla och öka betalningsvilligheten av avgiften. Avgiftsmedlen bör därför kunna användas för information m.m. om fiskevård samt för att täcka kostnaderna för administration av bidragen och avgiften. Medlen bör också kunna användas för uppföljning och utvärdering av de utförda fiskevårdsåtgärderna.

En god fiskevård förutsätter att fiskebestämmelserna efterlevs. Dagens fisketillsyn är otillräcklig främst längs kusterna och i de stora sjöarna med allmänt vatten, i synnerhet i Vättern och Hjälmaren. Avgiftsmedlen bör därför kunna användas för att finansiera en förbättrad fisketillsyn.

Utredaren har föreslagit att avgiftsmedel skall kunna användas för anläggningar och service för sportfisket liksom för utsättningar för s.k. put-and-take fiske. Utgångspunkten för användning av medel bör emellertid vara att medlen bidrar till fiskevården. Enligt regeringens mening bör mot den bakgrunden bidrag inte ges för de angivna ändamålen.

Regeringen avser att årligen till Fiskeriverket ange vissa ramar och riktlinjer för medlens användning. Det är därvid av grundläggande intresse att långsiktiga åtgärder av bestående karaktär prioriteras och att olika delar av landet liksom olika grupper fiskande kommer i åtnjutande av de åtgärder som finansieras via stödet.

Som nämnts tidigare har Fiskeriverket fått regeringens uppdrag att utarbeta en aktionsplan för biologisk mångfald avseende fisket. Planen skall redovisas senast den 1 juli 1995. Enligt uppdraget skall planen avse åtgärder som syftar till att bevara biologisk mångfald och att hållbart nyttja de biologiska fiskeresurserna. De förslag till åtgärder som Fiskeriverket redovisar i aktionsplanen bör beaktas vid beslut om användning av avgiftsmedel.

Enligt förordningen (1985:440) om statsbidrag till fritidsfisket får statsbidrag till fiskevårdsåtgärder som främjar fritidsfisket och serviceanläggningar för fritidsfiske som är av betydande allmänt intresse lämnas med högst 50 % eller, om det finns särskilda skäl, högst 70 % av den godkända kostnaden för åtgärden. Bidragen bör i fortsättningen finansieras med medel som helt kommer från den föreslagna fiskevårdsavgiften. Regeringen avser att föreskriva att bidrag skall kunna lämnas med högst 50 % av godkänd kostnad eller, om det finns särskilda skäl, högst 75 %. Vissa insatser såsom bidrag till fisketillsyn skall kunna finansieras helt av avgiftsmedel.

5.4 Administrativ hantering av avgiften

Regeringens bedömning: Fiskeriverket bör ansvara för den administrativa hanteringen av avgiften. Inbetalning bör i första hand ske via post- och bankgiro till konto som disponeras av Fiskeriverket. Ett register bör inrättas över dem som har erlagt fiskevårdsavgift.

Utredarens förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna är i allmänhet positiva till utredarens förslag. Riksrevisionsverket saknar i rapporten alternativ till hantering av uppbörd. Sveriges sportfiske- och fiskevårdsförbund förordar att det upprättas ett register över dem som erlagt fiskevårdsavgift.

Skälen för regeringens bedömning: Inbetalning av fiskevårdsavgiften bör i första hand ske genom post- och bankgiro. Förtryckta postgiroblanketter bör genom Fiskeriverkets försorg tillhandahållas bl.a. på postkontor, bankkontor, turistbyråer, försäljningsställen för fiskeutrustning och fiskekort och hos båtuthyrare. Försäljare av fiskekort, turistbyråer, turboatsskeppare m.fl. bör mot kontant provision kunna förmedla bevis på erlagd avgift. Provisionen skall fastställas av Fiskeriverket.

Sveriges sportfiske- och fiskevårdsförbund har föreslagit att det upprättas ett centralt register över dem som har erlagt fiskevårdsavgift.

Registret skulle enligt förbundet underlätta uppbörden genom att ett inbetalningskort kan sändas ut till dem som betalat avgiften föregående år. Regeringen anser i likhet med förbundet att det bör inrättas ett register. Registret bör föras med hjälp av automatisk databehandling (ADB) och inrättas som ett s.k. statsmaktsregister genom en förordning.

De totala kostnaderna för Fiskeriverkets och länsstyrelsernas hantering av avgiftsmedlen kan beräknas till ca 3 miljoner kronor om året. Kostnader för uppbörd och kontroll bör inte överstiga 5 miljoner kronor om året och kostnader för information beräknas till ca 3 miljoner kronor om året. Regeringen har för avsikt att i regleringsbrevet för Fiskeriverket högst sätta den summa som får disponeras för dessa ändamål.

Den allmänna fiskevårdsavgiften skall inte föras upp på statens budget som ett separat anslag. Verket bör få disponera de medel som flyter in till de ändamål som angivits under avsnitt 5.3. Redovisningen skall ske i årsredovisningen.

5.5 Beslut om medlens användning

Regeringens bedömning: Hos Fiskeriverket inrättas ett särskilt råd som fattar de övergripande besluten om medlens användning. Länsstyrelserna beslutar om fördelningen av medel på regional nivå.

Utredarens förslag överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna är i allmänhet positiva till utredarens förslag. Fiskeriverket anser att Kommunförbundet bör utse en representant i rådet. Statskontoret föreslår att även naturvården bör vara representerad i rådet. Svenska kommunförbundet föreslår att rådet bör förstärkas med fiskeribiologisk forskningskompetens. Sveriges sportfiske- och fiskevårdsförbund föreslår att Statens naturvårdsverk bör vara representerat i rådet. Sametinget anser att det bör bildas grupper på regional och lokal nivå med uppgift att besluta om medlens användning. Naturvårdsverket anser att det är motiverat att verket får föreslå en representant i rådet.

Skälen för regeringens bedömning: Berörda organisationer på fiskets område bör ha det avgörande inflytandet över avgiftsmedlens användning inom de av regeringen fastställda ramarna. Därför bör det till Fiskeriverket knytas ett särskilt råd som i verkets ställe beslutar om medlens användning i stort. Ett liknande råd finns redan hos Fiskeriverket för konsumentfrämjande åtgärder på fiskets område. Avsikten är att rådet skall bestå av verkets generaldirektör som ordförande och ytterligare fyra ledamöter som utses av regeringen. Sveriges sportfiske- och fiskevårdsförbund, Sveriges fiskevattenägareförbund och Sveriges fiskares riksförbund kommer att få föreslå var sin representant i rådet. Den femte ledamoten bör företräda allmänna naturvårdsintressen.

Rådets huvuduppgift skall vara att besluta om fördelningen av medel till centrala ändamål. Hit räknas medel för större utsättningar liksom administration, information, utbildning samt åtgärder och utredningar där

det nationella intresset dominerar. Rådet skall årligen lägga fast en nationell plan för hur medlen skall användas. Planen skall redovisas för regeringen. Rådet skall vidare efter samråd med länsstyrelserna besluta om årliga regionala ramar som disponeras av länsstyrelserna.

Det är angeläget att besluten om medlens användning så långt möjligt har en regional förankring. Därför bör merparten av besluten fattas av länsstyrelserna. Länsstyrelserna skall i första hand besluta om bidrag för bildande och ombildande av fiskevårdsområden samt bidrag till fiskevård där det regionala intresset dominerar. Även fisketillsynen i form av fisketillsynsmän är en regional angelägenhet. Länsstyrelserna skall samråda med berörda organisationer på länsnivå innan beslut om bidrag fattas. Länsstyrelserna kommer att få svara för kontroll, uppföljning och ekonomisk redovisning m.m. av sina beslut om medel. Fiskeriverket kommer att få svara för uppföljning av effekterna av de beslutade fiskevårdsåtgärderna.

5.6 Tillsyn och sanktioner

Regeringens förslag: Den som ertappas med att fiska utan att ha betalat avgift bör åläggas att betala dubbel årsavgift för det bedrivna fisket. Avgiftskontroll skall ske inom ramen för den ordinarie fisketillsynen som i dag utförs av Kustbevakningen, polisen och de fisketillsynsmän som förordnas av länsstyrelserna.

Utredarens förslag överensstämmer i stort med regeringens förslag och bedömning.

Remissinstanserna: Riksrevisionsverket har påpekat att en fiskevårdsavgift innebär kontrollsvårigheter. Statskontoret anser att efterlevnaden av en allmän fiskevårdsavgift framstår som omöjlig att kontrollera. Sveriges fiskevattenägareförbund har pekat på kontrollsvårigheter. Kustbevakningen anser att det bör införas en kontrollavgift, i stället för böter, som bör tillfalla fiskevården.

Skälen för regeringens förslag: Fisketillsynen till havs, i kustvattnen och i Väner och Mälaren sköts till största delen av Kustbevakningen. Polisen övervakar fisket vid kusterna och i flera av de stora sjöarna. Fisketillsynsmännen, som förordnas av länsstyrelserna, övervakar fisket utefter kusterna och i insjöar. Avgiftskontrollen bör ske inom ramen för denna ordinarie fisketillsyn. Det bör inte innebära några svårigheter att kontrollera om fiskevårdsavgiften har erlagts i samband med kontroll av giltigt fiskekort eller om fisket bedrivs efter tillåtna arter, med tillåtna redskap eller på tillåtna tider.

Dagens fisketillsyn är dock otillräcklig på många håll. Detta gäller särskilt på allmänt vatten i de inre skärgårdsområdena och i de stora sjöarna. Till havs och på enskilt vatten finns det i allmänhet en bättre fungerande kontroll. Detta gäller särskilt i områden som har aktiva fiskevårdsområdesföreningar. Bidrag till bildande av fler fiskevårdsom-

råden bör därmed medföra en förbättrad kontroll. Det bör vidare kunna antas att fiskevattenägarnas kontroll på enskilt vatten i fortsättningen även kommer att omfatta avgiftskontrollen.

Fisketillsynen kan behöva förstärkas i samband med att det införs en fiskevårdsavgift genom att den ordinarie kontrollen utökas. Detta bör i så fall ske genom att antalet frivilliga tillsynsmän förordnade av länsstyrelserna utökas. Fiskekontrollen i de stora sjöarna är viktig.

En allmän fiskevårdsavgift förutsätter att någon form av sanktion träffar den som ertappas med att fiska utan att ha betalat avgift. I annat fall kan betalningsfrekvensen bli oacceptabelt låg. Den påföljd som normalt förekommer för den slags överträdelse det är fråga om är ett lägre bötesstraff. Enligt regeringens mening bör emellertid ett mindre ingripande alternativ väljas. Den som ertappas med att inte ha betalat avgift bör åläggas att betala dubbel årsavgift för det bedrivna fisket. Praktiskt kan ett sådant åläggande hanteras på så sätt att den som har till uppgift att utföra kontroll av fiskebestämmelserna – polis, tjänstemän vid kustbevakning eller fisketillsynsman – anmodar den ertappade fiskaren att betala fiskevårdsavgiften och överlämnar ett inbetalningskort med den förhöjda avgiften.

Regeringen avser att följa upp hur systemet med avgiftsuppbörden fungerar.

6 Laxfisket

Vid sekelskiftet fanns naturlax i ett 40-tal svenska älvar. Efter vattenkraftsutbyggnaden återstår nu endast 19 älvar (inkl. bifloder) med naturligt lekande lax. Av dessa rinner 14 ut i Östersjön och utgör basen för fortsatt förekomst av naturreproducerad lax. Den största laxälven i Östersjöbäckenet är Torneälven, som gemensamt förvaltas av Sverige och Finland genom den Finsk-svenska gränsälvskommisionen. Mörrumsån är den sydligaste laxälven och därmed den mest produktiva per ytenhet. I Finland finns en älv med naturlax och i övriga östersjöländer sex större älvar med naturlekande lax.

Odling av lax

För utbyggnad av vattenkraft krävs enligt vattenlagen (1983:291) tillstånd av vattendomstol. I dessa domar har kraftföretagen ålagts att kompensera ingreppen i älvarna främst genom odling och utsättning av lax. Det var i samband med att kraftverksföretag skulle börja kompensationsodla lax som Laxforskningsinstitutet i samarbete med kraftindustrin utarbetade en teknik för att odla utvandringsmogna laxungar i stor skala. Under slutet av 1940-talet kom utsättningarna i gång. Dessa kompensationsodlingar förlades oftast vid de älvar där utsättning skulle ske, eftersom det redan från början ansågs att kompensation skulle ske med material från den egna älven. Kompensationsodlingen i Sverige svarar i dag för utsättning

av ca 2 miljoner laxar årligen i Östersjön till en kostnad av ca 40 miljoner kronor. Prop. 1994/95:231

Villkoren i en tillståndsdöm som meddelats enligt vattenlagen eller äldre vattenrättslig lagstiftning kan omprövas av vattendomstol efter viss tid. Vid omprövningen kan domstolen bl.a. föreskriva att tillståndshavaren vidtar skadeförebyggande och skadekompenserande åtgärder genom att t.ex. bygga fisktrappor eller sätta ut fisk.

Matfiskodlingar av lax förekommer inte i Sverige. Av laxfiskarna odlas för konsumtion så gott som uteslutande regnbåge.

Odling innebär ett onaturligt urval som minskar den naturliga genetiska variationen hos fisken. Denna olägenhet kan dock delvis motverkas genom en väl utvecklad odlingsmetodik. Den höga överlevnaden av ungar och det onaturliga urvalet medför att odlad lax på sikt får sämre förmåga till naturlig anpassning.

M74

Reproduktionsstörningar i form av avsevärt förhöjd dödlighet hos nykläckt laxyngel upptäcktes i en kompensationsodling vid Norrlandskusten år 1974. En serie symptom knutna till slutet av ynglets utveckling kunde iakttas. De följdes av en snabb och ofta hög dödlighet kort efter det att symptomen blivit synliga. Störningarna förmodades vara miljörelaterade och sjukdomen fick namnet M74. Överdödligheten har sedan dess varierat cykliskt, men tenderat att öka successivt.

År 1992 skedde en dramatisk ökning av dödligheten. I vissa odlingar dog upp till 90 % av laxynglen. Dödligheten låg år 1993 högre vilket får till följd att kompensationsutsättningarna av smolt år 1995 inte kan fullföljas. År 1994 var dödligheten av samma storleksordning. Omfattande undersökningar utförda med s.k. elfiskemetodik har visat att tätheten av laxungar i de orörda vattendragen minskat mycket markant från år 1992, från Torne älv i norr till Mörrumsån i söder. Det föreligger emellertid svårigheter att beräkna dödligheten hos den naturreproducerande laxen, men det mesta tyder på att dödligheten har varit ungefär densamma såväl hos material från de naturreproducerade älvarna som i odling. Endast Östersjölag har drabbats av M74. Syndromet har inte kunnat konstateras hos stammar på västkusten eller i Väner.

De tre senaste årgångarna av Östersjölag har således drabbats särskilt hårt av M74 och erfarenheten från avelsfisken hösten 1994 ger ingen indikation på att år 1995 skulle bli avsevärt annorlunda. Risken för de olika naturreproducerande laxstammarnas existens är därför överhängande om ingen lösning nås inom en snar framtid.

M74 kan knytas till yngel från honor som efter uppväxt återkommer från södra Östersjön för lek. Lax som även som vuxen hållits i odling ger dock en frisk avkomma. Det finska odlingsprogrammet bygger på en sådan modell och har därför inte drabbats av sjukdomen. Vilda stammar i Finland är däremot utsatta för samma dödlighet som de svenska.

Jämfört med annan fiskeriforskning inom landet intar forsknings- och undersökningsverksamheten i fråga om lax en särställning genom att det finns ett särskilt, artinriktat institut, Laxforskningsinstitutet (LFI), samfinansierat av Fiskeriverket och vattenkraftintressenterna. I övrigt bedrivs FoU-verksamhet med anknytning till laxfrågor vid flera universitetsinstitutioner, främst vid Lantbruksuniversitetets (SLU:s) vattenbruksinstitution i Umeå samt vid Fiskeriverkets sötvattenslaboratorium och utredningskontoret i Luleå.

FoU-verksamheten styrs bl.a. av förhållandet att endast omkring 10 % av Östersjöns laxbestånd är naturreproducerande medan resten härrör från odling. Detta ställer särskilda krav på beståndsuppskattningarna vilka ligger till grund för studier om beskattningsmönster, bevarandefrågor, odlingens långsiktiga inverkan m.m.

Regleringen av laxbestånden bygger på en långsiktig undersökningsverksamhet. För kust- och havsområdena utförs den av LFI medan laxens sötvattensfas, reproduktion och smoltutvandring i de outbyggda älvarna följs av Fiskeriverkets utredningskontor, främst genom elfiskeundersökningar. Vid LFI görs också undersökningar som syftar till att ge kunskap om bästa sättet att bevara och förvalta den genetiska mångfalden. Vidare bedrivs vid LFI forskning om lax i odling.

För att utveckla alternativa metoder att beskatta laxen i Östersjön och för att minska fisketrycket på den naturligt reproducerande laxen pågår försök med s.k. fördröjd utsättning. Vidare finns det ett omfattande program för märkning av lax som skall ge kunskap om vandringsvägar, beskattningsmönster m.m.

Grundforskningen om lax vid SLU omfattar bl.a. yngelbiologi hos olika laxpopulationer, faktorer som styr tidig könsmognad, övergångsfasen från yngel till smolt, beskattningsstrategier, tillväxt och överlevnad, relation mellan ålder och storlek samt studier av genetisk variation.

Vid Fiskeriverkets försöksstation i Älvkarleby studeras hur odlingen förändrar laxens egenskaper. Vid Umeå universitet görs socioekonomiska undersökningar för att belysa laxfiskets värde ur ett regionalt perspektiv.

Bland viktiga forskningsbehov kan nämnas undersökningar av laxens första tid i havet, det s.k. postsmoltstadiet, en period som är avgörande för beståndets storlek. Det har varit svårt att studera denna fas i laxens livscykel. Nya märkningsmetoder, som emellertid är kostsamma, gör det nu möjligt att undersöka även denna del av laxens utveckling.

Ett omfattande forskningsprogram har satts i gång i syfte att klarlägga orsakerna till M74. Arbetet har organiserats som ett särskilt projektområde "Reproduktionsstörningar hos Östersjöfisk" inom Naturvårdsverket. Det finansieras gemensamt av Naturvårdsverket, Fiskeriverket, Världsnaturfonden, Vattenfall och Skogs- och jordbrukets forskningsråd (SJFR). Den årliga budgeten är på omkring 3 miljoner kronor och projektet är planerat att pågå i fyra år, men nivån 3 miljoner kronor är inte garanterad för kommande år. Forskningsprojektet berör bl.a. sjukdomsutveckling och kliniska symptom, metoder för tidig diagnos, hur odlingstekniska förändringar kan minska dödlighet, hur vilda laxbestånd påverkas, om samband

finns mellan M74 och reproduktionsstörningar hos andra fiskar i Östersjön samt faktorer, som kan vara orsaken till M74 i Östersjöns olika delar. Prop. 1994/95:231

Ett nordiskt samarbetsprojekt kring M74 pågår. Detta projekt syftar till att beskriva och förklara reproduktionsstörningar hos fisk i nordiska vatten.

Genbank för lax

För att trygga de vilda laxbestånden bygger Fiskeriverket upp en genbank med avelsbesättningar med hjälp av antingen elfiskade ungar eller rom från 15 laxstammar från Torne älv till Mörrumsån. Avelsmaterialet hålls i tre odlingar. Som en ytterligare säkerhetsåtgärd har mjölke tagits för djupfrysning.

För de odlade älvarna har överenskommelse träffats med vattenkraft-intressenterna om att i odling hålla kvar en årgång postsmolt för att ge möjlighet till att komplettera avelsbesättningar. Vidare skall sperma från 50 laxar per älv frysas in varje år under fem år. Kan kraftbolagen inte uppfylla sina skyldigheter att sätta ut smolt skall de betala in ett belopp till Fiskeriverket, som motsvarar smoltunderskottet. Denna "Laxräddningsfond" kommer att användas till åtgärder för laxstammarnas bevarande.

Fördröjd utsättning

S.k. fördröjd utsättning innebär att laxsmolt sätts ut i havet i kassar. Därigenom skyddas de under de första kritiska månaderna i havet som infaller under sommaren. Först på hösten släpps de fria i havet. Med denna metod ökar överlevnaden och därmed det ekonomiska utbytet. Särskilt ekonomiskt lönsam blir metoden när man kan sätta ut ettårig i stället för tvåårig smolt. Fördröjd utsättning bör vara fördelaktig för naturlekande lax eftersom havsfisket på blandade bestånd kan minskas. En arbetsgrupp inom ramen för Fiskerikommissionen för Östersjön konstaterade vid ett möte i februari 1994 att fördröjd utsättning kan innebära betydligt lönsammare produktions- och fångstmönster.

Det svenska laxfisket

På västkusten finns naturlekande lax i bl.a. Ätran, Örekilsälven, Stensån, Fylleån, Säreån och Rolfsån. I vattendrag som Lagan och Nissan görs utsättningar. Fångsten av lax i kust- och älvfiske längs västkusten har på senare år uppgått till ca 40 ton. I Vänern finns ett svagt bestånd av naturlax. Utsättning av smolt i insjöar görs i nämnvärd omfattning endast i Vänern och Vättern. Laxfisket i Vänern har på senare år uppgått till drygt 70 ton och i Vättern till drygt 40 ton.

Fisket i de utbyggda älvarna på ostkusten består i dag till stor del av avelsfiske. Det sker i s.k. fasta fisken eller som notdragning eller nätfiske

nedströms första vandringshindret. Det svenska älvfisket efter lax uppgick år 1993 till drygt 100 ton.

Kustfisket längs ostkusten är nästan helt inriktat på lekvandrande lax. Det är särskilt viktigt för fiskare utmed Norrlandskusten. Fisket sker längs kusterna och i älvmynningsarna. Laxfällor är det vanligaste redskapet. I Bottniska viken används i liten skala förankrade linor med krokare vid kustfisket efter lax. Fångsterna i kustfisket har på senare år uppgått till i medeltal ca 360 ton. Sedan slutet av 1980-talet har kustfisket ökat beroende på bl.a. större smoltutsättningar, god tillväxt i havet samt ett minskat fiske i södra Östersjön.

Omkring år 1960 togs ca två tredjedelar av Östersjöns laxfångster i havsfisket. Numera är havsfiskets andel något högre. Detta fiske har minskat sedan slutet av 1980-talet dels beroende på ökad konkurrens på marknaden från norsk odlad lax, dels till följd av fiskekvotbesluten i Fiskerikommissionen för Östersjön.

Huvuddelen av havsfångsten av lax i Östersjön sker med drivgarn under perioderna september–november och mars–juni. Drivgarnen – eller drivnäten – är ofta 6–8 m djupa och används 10–30 stycken. Varje båt får i Östersjön maximalt använda 21 km drivnät. Fisket med drivlinor är vanligare på vintern. Krokare agnade med strömming eller skarpsill hänger ner från 3–25 m långa tafsar.

Internationell reglering av laxfisket i Östersjön

Efter andra världskriget, då laxbestånden var goda, ökade laxfisket så kraftigt att Sverige år 1953 lade fram förslag om att Östersjöfisket efter lax skulle regleras. En laxkonvention undertecknades år 1962 av Sverige, Danmark och Västtyskland. År 1973 kom länderna runt Östersjön överens om en konvention som omfattade allt fiske i Östersjön. Den undertecknades i Gdansk år 1974. Sekretariatet – International Baltic Sea Fishery Commission (IBSFC) – har sitt säte i Warszawa.

Det kanske viktigaste regleringsinstrumentet utgörs av årliga totalkvoter eller Total Allowable Catch (TAC) som fastställts för lax sedan år 1991. Totalkvoten fastställs mot bakgrund av den vetenskapliga rådgivningen från Internationella havsforskningsrådet (ICES). Den fördelas på de länder som har kustvatten i Östersjön. För år 1991 uppgick kvoten till 3 350 ton, år 1992 till 3 550 ton, år 1993 till 650 000 laxar, år 1994 till 600 000 laxar och år 1995 till 500 000 laxar. Dessa totalkvoter avser egentliga Östersjön. Därutöver fastställs en totalkvot för Finska viken där endast Finland, Estland och Ryssland fiskar. Totalkvoten uppgick år 1994 till 120 000 laxar och till samma antal för år 1995.

En starkt bidragande orsak till att totalkvoter infördes var nedfiskningen av laxbeståndet på 1980-talet till följd av det fria fisket i den s.k. vita zonen. Fisket där beräknas under åren 1984–1987 ha uppgått till närmare 30 % av all den lax som fångades i egentliga Östersjön. År 1988 gjordes en gränsöverenskommelse mellan Sverige och Sovjetunionen om vita zonen, vilket ledde till att även andra länders laxfiske i zonen kunde regleras.

Den internationella regleringen av laxfisket i Östersjön omfattar också Warszawa-kommissionens regler om försommarfredning, minimimått för lax och för maskstorlekar, antal och storlek på nät samt antal och utformning av krok. Försommarfredningen är viktig för den naturreproducerande laxen eftersom den återvänder tidigare än den odlade. Ett problem är dock att tiden för återvandringen varierar mellan åren, främst beroende på variationer i vattentemperaturen.

Nationell reglering av laxfisket i Östersjön

Sedan år 1982 har Fiskeriverket utfärdat föreskrifter om skydd för lax och öring. Målsättningen har för laxens del varit att åstadkomma ett gott skydd för den naturreproducerande laxen samtidigt som ett fiske medges efter den lax som inte behöver skyddas. Regleringarna har främst inneburit införande av fredningstider och fredningsområden, men redskapsbegränsningar, minimimått och reglering av fiskeredskapens utformning förekommer också. År 1983 infördes för naturlaxälvarna längs Norrlandskusten föreskrifter till skydd för de naturreproducerande bestånden och fredning av mynningsområdena. Generella föreskrifter infördes också i bl.a. Blekinge och Kalmar län för att skydda naturreproducerande bestånd i Mörrumsån och Emån. I Västerbottens och Norrbottens län infördes år 1987 en generell fredning för lax och öring den 15 oktober–den 31 december samt totalförbud för vissa fiskeredskap.

Under åren 1992 och 1993 skärptes regleringarna. För Norrlandskusten infördes generella fredningsperioder under försommaren liksom förbud mot fasta redskap högre än 1,5 m under samma period (vissa dispenser för yrkesfisket kunde dock ges). För de tre nordliga kustlänen infördes ännu strängare bestämmelser vid fiske med nät och fasta redskap. I hela Bottenhavet och Bottenviken har det införts förbud mot att använda drivgarn och förankrade flytgarn.

Fiskeriverket beslutade i november 1994 om inskränkningar i såväl kust- och älvfisket som havsfisket efter lax. Havsfisket är förbjudet fr.o.m. den 1 december 1994 t.o.m. den 31 mars 1995. Laxfisket i Emån och Mörrumsån är förbjudet fr.o.m. den 1 januari t.o.m. den 31 mars 1995 och i naturlaxförande älvar och älvmynnningar är fiske förbjudet under hela år 1995. Fiske med handredskap är tillåtet t.o.m. den 9 augusti 1995. Beslutet är en uppföljning av Fiskeriverkets skrivelse till regeringen i maj 1994.

Reglering inom EU av laxfisket i Östersjön

Inom ramen för EU:s fiskeripolitik fastställs hur totalkvoter fördelas mellan medlemsländerna genom den relativa stabiliteten, regler om fiskeansträngning (effort), redskap, kontroll m.m. EU har hittills följt de rekommendationer om totalkvoter samt de regler som fastställts av Warszawa-kommissionen. Sveriges andel av lax-TAC:n för Östersjön fastställdes i medlemskapsförhandlingarna till 36,435 % av EU:s kvot.

Förvaltningen av de naturreproducerande laxbestånden i Östersjön berörs även av EU:s s.k. habitat-direktiv. Det syftar till att bevara den biologiska mångfalden genom att skydda biotoper liksom växt- och djurarter. Laxen förekommer dels på en lista med arter som skall bevaras genom områdesskydd (habitat), dels som en art som kräver särskilda skyddsåtgärder. Genom fiskelagen, naturresurslagen och vattenlagen samt de övriga åtgärder som vidtagits för att skydda laxen uppfyller Sverige sina förpliktelser i enlighet med detta direktiv.

EU bekostar i enlighet med ett avtal från år 1979 mellan Sverige och EG om vissa åtgärder i syfte att främja laxproduktion i Östersjön vissa utsättningar av lax som Sverige gör. I avtalet stipuleras att Sverige skall genomföra åtgärder för reproduktion i syfte att upprätthålla ett tillfredsställande laxbestånd inom den svenska fiskezonen i Östersjön. Ersättningen från EU skall täcka de svenska myndigheternas faktiska kostnader för uppfödning, märkning och utsättning av den mängd smolt som är nödvändig för framställning av den mängd lax som motsvarar den icke ömsesidiga kvot som Gemenskapen tilldelats i den svenska fiskezonen för det år under vilket bidraget beviljats. Bidraget har fastställts årligen under parternas överläggningar om fiskekvoter. För år 1993 uppgick ersättningen till 9 miljoner kronor och för år 1994 till knappt 7,5 miljoner kronor. I anslutningsavtalet anges det att bidrag skall ges under en treårsperiod. Storleken på bidraget skall bestämmas för ett år i taget och är ännu inte fastställt för år 1995.

Finskt laxfiske

Finland har sedan ett tiotal år gjort årliga utsättningar på 1,5–2 miljoner smolt, dvs. utsättningar i ungefär samma storleksordning som Sveriges. Stora investeringar har gjorts i den omfattande och ökande utsättningsverksamheten.

För att skydda den naturreproducerande laxen har Finland infört olika fiskebestämmelser under 1980- och 1990-talen, bl.a. minskning av antalet platser för fiske med fasta redskap i Bottenviken, reglering av premiären för laxryssjor efter islossningen samt förlängt fångstförbud för fiske med drivgarn i egentliga Östersjön.

I förhållande till de totalkvoter som beslutats av Warszawa-kommissionen har Finland under senare år överfiskat kraftigt. För åren 1991 till 1993 har överfisket uppgått till 113 %, 89 % resp. 142 %, dvs. fisket har enligt fångststatistiken varit dubbelt så stort som de tilldelade kvoterna. Finland har medgivit svårigheter med rapportering och kontroll, varför det inte kan uteslutas att det verkliga överfisket varit ännu större. Den totalkvot som fastställdes av Warszawa-kommissionen för år 1994 accepterades inte av Finland. Finland har inom Warszawa-kommissionens ram sökt om tillåtelse att utöver den beslutade kvoten få bedriva s.k. terminalfiske, riktat mot odlad lax.

Från den 1 april 1994 gäller en ny finsk förordning som skall begränsa laxfisket i finsk fiskezon. Den förbjuder havsfiske med drivgarn i

Bottenhavet och Bottenviken under vissa tider under försommaren (utanför 4 sjömil), och kustfisket med laxfällor regleras ytterligare. Prop. 1994/95:231

Finland har genom sitt medlemskap i EU en fast andel av EU:s totala laxkvot i Östersjön. Medlemskapet innebär vidare att EU:s kontrollförrättning skall tillämpas. Denna ställer höga krav på kontroll och redovisning av fångsterna. Finland har ett undantag för laxen i EU:s habitatsdirektiv. Däremot har Finland undertecknat FN-konventionen om biologisk mångfald.

Målsättningar och åtgärder för laxfisket

Frågan om laxfisket behandlades av riksdagen mera samlat senast med anledning av regeringens prop. 1984/85:143 Om vissa frågor på fiskets område. De då minskande lekbestånden i laxälvarna och det därav följande behovet av åtgärder för uppbyggnad av naturlaxbestånden bildade utgångspunkt för de begränsningar av havsfisket i Östersjön som föreslogs och som riksdagen sedermera fastställde att Sverige internationellt skulle arbeta för. Försöken med s.k. fördröjd utsättning skulle fortsätta. Dessutom skulle laxfisket i älvar och längs kusterna begränsas. Forskningen kring laxfisk skulle ägnas särskild uppmärksamhet.

Ett övergripande mål har sedan dess varit att förena ett svenskt laxfiske med nödvändigheten av att bevara laxstammar och bestånd för ett långsiktigt hållbart framtida fiske. Detta har tagit sig uttryck i den nämnda nationella regleringen av laxfisket liksom det svenska agerandet i internationella sammanhang, främst i Warszawa-kommissionen, genom vars beslut en minskning och reglering av laxfisket kommit till stånd, först genom en reglering av den s.k. vita zonen, sedan genom att en totalkvot för lax har fastställts.

Under den nittonde sessionen med Warszawa-kommissionen i september 1993 försökte Sverige begränsa nästkommande års laxkvot. Såväl svenska undersökningar som en rapport om bl.a. M74 från ICES utgjorde argument för denna hållning. EU gick på Sveriges linje, men minskningen från år 1993 blev förhållandevis liten, endast 50 000 laxar. Totalkvoten för år 1994 fastställdes till 600 000 laxar. Sverige försökte vidare få till stånd en sommarfredning i Bottenviken, vilket Finland inte kunde acceptera. Det svenska förslaget om fredningsområden i älvmynnningar kunde kommissionen inte heller enas om.

På svenskt initiativ tillsattes en arbetsgrupp för att studera biologiska, ekonomiska och legala aspekter på s.k. fördröjd utsättning i syfte att bedöma förvaltningsmetodens värde. Arbetsgruppens rapport visade på positiva biologiska och samhällsekonomiska effekter. Gruppen beslutade att föreslå insamlande av mer information om ekonomiska aspekter, experiment med fördröjd utsättning samt riktade en uppmaning till ICES att bedöma denna förvaltningsmetod. Arbetsgruppen föreslog även att Warszawa-kommissionen skulle be HELCOM att särskilt studera eventuella effekter av Östersjöns miljö på förekomsten av M74 hos laxen och därefter informera Warszawa-kommissionen. Miljöministrarna

uppmanade vid HELCOM:s möte i början av mars 1994 Warszawa-kommissionen att överväga åtgärder för att skydda den vilda laxen.

Regeringen uppdrog i mars 1994 åt Fiskeriverket att utvärdera de åtgärder som vidtagits för att skydda den naturreproducerande laxen i Östersjön och lämna förslag till handlingsplan för det fortsatta arbetet. I maj redovisades uppdraget. Fiskeriverket gjorde bedömningen att det enda som kan rädda de hotade vildlaxstammarna med nuvarande M74-situation, är en långtgående reduktion av fisket på vild lax. Verket bedömde vidare att även om ensidiga svenska åtgärder kan ge betydande effekter, särskilt vad gäller kust- och älvfisket, krävs i praktiken internationell samordning av begränsningarna för att dessa skall få erforderlig omfattning och bli accepterade av de fiskande. Verket bedömde att omedelbara åtgärder behövdes för att vildlaxen skulle kunna skyddas. Sverige borde inom Warszawa-kommissionen verka för överenskommelser om att kraftigt reducera laxkvoterna för år 1994 och år 1995. Om detta inte lyckades borde Sverige överväga ett ensidigt agerande, t.ex. att avsluta höstfisket den 15 oktober. Vidare föreslog Fiskeriverket bl.a. avlysning under år 1994 och år 1995 av fisket i samtliga älvar med naturlekande lax i Norrbottens, Västerbottens och Västernorrlands län samt i de befintliga fredningsområdena utanför dessa älvar. Ersättning föreslogs utgå till drabbade yrkesfiskare. Verket pekade därutöver bl.a. på metoden med fördröjd utsättning. Dessutom redovisade Fiskeriverket att man etablerat genbanker, vilket dock inte skulle ses som ett alternativ till att skydda de vilda laxstammarna.

Regeringen delade i sitt beslut den 2 juni 1994 Fiskeriverkets bedömning av allvaret i situationen för den naturreproducerande laxen i Östersjön. I beslutet sades att kraftfulla åtgärder behövs för att förbättra situationen, exempelvis i form av fångstbegränsningar och forsknings- och undersökningsinsatser. Regeringen överlämnade till Fiskeriverket att med stöd av fiskeförordningen besluta om de föreskrifter som behövs och avsåg att inom Warszawa-kommissionen kraftfullt verka för en begränsning av havsfisket efter lax redan under år 1994.

Vid den tjugonde sessionen av Warszawa-kommissionen begärde Sverige att som särskild punkt på agendan få ta upp frågan om förbud mot allt kust- och havsfiske från den 15 oktober 1994. Försöken att nå enighet om att stoppa laxfisket i Östersjön före årets slut misslyckades dock. Vid sessionen framförde HELCOM:s representant miljöministrarnas uppmaning till Fiskerikommissionen att skydda den vilda laxen. ICES rekommendation för år 1995 var totalstopp för kust- och havsfiske. Sverige redovisade den allvarliga situationen för vildlaxen och EU förordade en gradvis minskning av kust- och havsfisket. Sverige föreslog en halvering av totalkvoten för år 1995 till 300 000 laxar. Övriga länder ville emellertid inte minska fisket under år 1995. Rekommendationen om TAC för år 1995 i egentliga Östersjön blev slutligen 500 000 laxar, dvs. en minskning med 100 000 laxar. Sverige har reserverat sig mot detta beslut. I och med inträdet i EU blev emellertid denna reservation formellt inte av något värde.

På svenskt initiativ beslutades vidare vid mötet med Warszawa-kommissionen att ett arbetsgruppsmöte skulle hållas i Sverige i juni 1995

för att diskutera och formulera olika strategier och mål för förvaltning och nyttjande av både naturligt reproducerad och odlad lax med hänsyn tagen till biologiska, ekonomiska och sociala faktorer samt fördelning av kostnader för produktionen av smolt. Mötet avser att samla både vetenskapsmän och administratörer.

Prop. 1994/95:231

Regeringens bedömning

Situationen för den naturreproducerande laxen i Östersjön är mycket allvarlig. Till tidigare problem med högt fisketryck och miljöstörningar har kommit sjukdomen M74. De åtgärder som fram till år 1991 vidtogs för att rädda den naturlekande laxen hade givit en positiv utveckling, bl.a. till följd av begränsningar av fisket samt en generellt sett förbättrad miljösituation i Östersjön. Sjukdomen M74 fanns visserligen sedan tidigare i Östersjön, men det var först år 1992 som överdödligheten blev alarmerande hög. I motsats till östersjölaxen har inte laxen i Västerhavet eller i Vänerne drabbats av sjukdomen.

Vid FN-konferensen om miljö och utveckling år 1992 undertecknade Sverige konventionen om biologisk mångfald. Därigenom åtog sig Sverige att bevara den biologiska mångfalden. Således måste förutsättningarna för laxen att överleva som art, inkl. dess genetiska variation, säkerställas. Det innebär bl.a. att den naturliga vandrigen upp i outbyggda älvar måste kunna fortgå och att de enskilda stammarnas genetiska variation ges förutsättningar att bevaras. Odling och utsättning måste ske på ett sådant sätt att det inte hotar de naturliga stammarna.

Vid kontakter med den finska regeringen har framkommit att den gör delvis andra bedömningar av begreppet biologisk mångfald än Sverige. Genom en genetiskt riktig odling kan inomartsvariationen enligt finsk mening bibehållas.

Dessa skilda synsätt har inte bara teoretiska utan även praktiska konsekvenser. De svenska åtgärderna syftar till att de naturreproducerande laxstammarna skall klara sig utan ingripande från människan annat än i form av förbättrade möjligheter till naturlig reproduktion. För utsättningsändamål använder Sverige och Finland olika odlingstekniker. Den svenska metoden, som används för kompensation i utbyggda älvar, går ut på att laxen så långt som möjligt genomgår samma livscykel som en naturreproducerad lax, medan den finska innebär att även avelslaxen hålls i bassänger och därmed inte utsätts för ett naturligt urval i samma utsträckning. Framför allt innebär detta att den inte vandrar ner till södra Östersjön. Som tidigare redovisats är det i samband med födointag i södra Östersjön som laxen ådrar sig sjukdomen M74. Svenska och finska experter har under våren 1995 tillsammans gått igenom och redovisat gemensamma uppfattningar om synen på genetiska frågor, bl.a. vad avser odlingsmetodik.

I den krissituation som råder för den naturreproducerande laxen har Fiskeriverket börjat bygga upp en genbank med material från laxstammar från de outbyggda älvarna. Fiskeriverket betonar att detta är avelsmaterial

som kan komma att användas för att förstärka de naturreproducerande laxstammarna vid en nödsituation. Prop. 1994/95:231

Såväl den svenska som den finska utsättningen – båda är ungefär lika omfattande och helt dominerande i Östersjön – finansieras till stor del genom ålägganden i vattendomar, som det kan vara svårt att ändra villkoren i. Från svensk sida är det särskilt angeläget att de finska kompensationsutsättningar som mest påverkar det svenska laxfisket sker på ett sätt som inte riskerar att skada den naturligt reproducerande laxen.

Av gemensamt intresse för Sverige och Finland är Torne älv som förvaltas av den Finsk-svenska gränsälvscommissionen. Torneälven är en av de viktigaste älvarna i Östersjön med naturreproducerande lax. Vid kontakter med Finland har Sverige påtalat den fara för älvens laxbestånd som den omfattande utsättningen från finsk sida medför för den naturreproducerande laxen i älven. En gemensam översyn av gränsälvsöverenskommelsen och därtill hörande fiskestadga pågår. I detta arbete kommer Sverige att ta upp möjligheterna att reducera de finska utsättningarna.

Regleringen av fisket efter lax skiljer sig ur fiskeripolitisk synvinkel radikalt från i stort sett all annan reglering då de bestånd som beskattas till mer än 90 % består av odlad fisk. Målet att bevara de naturreproducerande laxstammarna avser således endast en ringa del av Östersjöns hela laxbestånd, medan den lax som utgör basen i laxfisket till helt övervägande del kommer från odlade bestånd.

Regleringen av laxfisket i Östersjön berör även en rad andra aspekter på fiskeripolitiken än bevarandet av den biologiska mångfalden. Det rör sig om fördelningen av fiske mellan norra och södra Sverige, mellan yrkesfiske, huvudsakligen bedrivet med drivnät och kroklinor i södra Östersjön, yrkes- och binäringsfiske med fasta redskap längs kusten samt sportfiske, inte minst i form av ett turistfiske.

För att rädda den naturreproducerande laxen krävs en minskning av beskattningen av de blandade bestånden, i första hand i södra Östersjön, förbud mot fiske på de renodlade vildlaxbestånden samt ett intensivt fiske riktat mot den odlade laxen, bl.a. för att förhindra att den sprider sig till de älvar som har naturreproducerande laxbestånd.

För att minska fisket på de blandade bestånden krävs internationella uppgörelser som innebär att alla Östersjöstaters fiskare kraftigt reducerar sitt fiske på dessa bestånd. Detta är anledningen till att Sverige har drivit frågan under flera år, först i syfte att etablera en totalkvot för Östersjön för laxfiske, och nu senast för att halvera fisket efter lax från 600 000 till 300 000 laxar under innevarande år. Totalkvoten fastställdes till 500 000 laxar. I och med att Sverige och Finland från årsskiftet är medlemmar i EU blir vi tvungna att acceptera den fastställda kvoten liksom fördelningen mellan medlemsländerna. Finland delar den svenska bedömningen att ett minskat laxfiske krävs i Östersjön, men anser att minskningen måste ske successivt.

EU:s fiskeripolitik påverkar laxfisket även på andra sätt. Sverige ingår numera i EU:s delegation vid Warszawa-kommissionens sessioner. Sverige avser dock att fullt ut driva frågorna inom ramen för de nya förutsättningar som gäller för fiskeripolitiken i Östersjön. Sverige avser

även att kraftfullt verka för att diskussioner mellan EU:s Östersjöstater kommer till stånd i syfte att skapa en gemensam EU-politik för Östersjön.

Sverige står i juni 1995 värd för en arbetsgrupp under Warszawa-kommissionen som med inriktning på höstens session skall penetrera laxfrågan. Syftet är att åstadkomma mer långtgående lösningar som långsiktigt kan ge ett uthålligt och biologiskt riktigt fiske.

Inom EU diskuteras ett generellt förbud mot drivgarnsfiske, även i Östersjön. Regeringen står därvid fast vid den svenska positionen från medlemskapsförhandlingarna, nämligen att fiskereglerna för Östersjön skall fastställas av Warszawa-kommissionen och inte av EU. På så sätt kommer reglerna att omfatta alla fiskande i Östersjön.

Ett alternativ till att kraftigt minska havsfisket efter lax är att avsevärt minska utsättningarna. Denna åtgärd måste, för att bli verkningsfull, ske genom att såväl svenska som finska utsättningar minskar. Finland anser sig inte kunna ändra inriktningen på sin odlingsverksamhet så att en snabb reduktion kan komma till stånd.

Fisket i kustvatten och i älvar regleras huvudsakligen genom nationella bestämmelser. Fiskeriverket har meddelat sådana bestämmelser som innebär långtgående begränsning av fisket i och utanför de naturreproducerande älvarna. Det bör även i fortsättningen vara Fiskeriverkets uppgift att följa utvecklingen på laxområdet och vidta de nationella åtgärder som bedöms nödvändiga.

Vid sidan av de akuta åtgärder som här redovisats krävs mer långsiktiga insatser. Stora resurser har avsatts för laxforskningen. Dessa resurser är långt större än insatserna inom något annat område inom fiskforskningen. Ansvariga instanser är bl.a. Naturvårdsverket, Fiskeriverket, Laxforskningsinstitutet och Skogs- och jordbrukets forskningsråd. De akuta problem som finns på laxområdet härrör från M74. Den allvarliga situation denna sjukdom orsakat motiverar att forskningen under överskådlig tid kan hållas kvar på en hög nivå. De omprioriteringar som krävs bör i första hand ske inom laxforskningen. Även omprioriteringar från annan typ av fiskforskning kan komma att bli aktuella. EU:s forskningsplan för fisk har särskilt nämnt forskning om kopplingen mellan miljön och fiskens tidigaste utvecklingsstadier.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 24 maj 1995

Närvarande: statsrådet Sahlin, ordförande, statsråden Hjelm-Wallén, Peterson, Thalén, Freivalds, Persson, Tham, Schori, Heckscher, Hedborg, Andersson, Winberg, Uusmann, Nygren, Sundström, Johansson

Föredragande: statsrådet Winberg

Regeringen beslutar proposition 1994/95:231 Allmän fiskevårdsavgift m.m.

Författningsrubrik	Bestämmelser som inför, ändrar, upphäver eller upprepar ett normgivningsbemyndigande	Celexnummer för bakomliggande EG-regler
Lag om ändring i fiskelagen (1993:787)	32 a, §	

Sammanfattning av generaldirektör Per Wramners rapport, "Utformning av allmän fiskevårdsavgift", av den 9 januari 1995.

Prop. 1994/95:231

Utredaren konstaterar att det finns ett stort och ökande behov av fiskevård som hittills inte har tillgodosetts på grund av medelsbrist. Mot denna bakgrund föreslår utredaren att det införs en allmän fiskevårdsavgift. Avgiften bör i princip erläggas av alla fiskande över 18 år. Avgiften bör gälla för allt fiske på allmänt och enskilt vatten i insjöar och i havet.

Utredaren föreslår att avgiftsskyldigheten undantas för de renskötande samernas frifiske enligt rennäringslagen på renbetesfjällen och i lappmarkerna. Detta fiske berör en mycket liten grupp som fiskar med stöd av särskilda rättigheter. Gruppen är undantagen från skyldigheten att erlägga motsvarande fiskevårdsavgift vid vistelse i Norge.

För fiske med enbart handredskap föreslås en avgift på 100 kr per år eller 40 kr per vecka. För fiske med andra redskap föreslås en avgift på 250 kr per år. Denna avgift bör berättiga även till fiske med handredskap. För licensierade yrkesfiskare föreslås en avgift på 500 kr per år. Utredaren motiverar den högre avgiften för yrkesfiskare med att fångsterna är större och att delar av yrkesfisket är beroende av utsättningar av fisk.

Utredaren föreslår att det knyts ett särskilt råd till Fiskeriverket som beslutar om avgiftsmedlens användning. Medlen bör i första hand användas för bidrag till bildande av fiskevårdsområden, fiskevård, utsättning av fisk och fisketillsyn.

Uppbörd av avgiften bör enligt utredaren ske genom inbetalning på förtryckta postgiroblanketter på posten, turistbyråer, m.m. Fiskeriverket bör ansvara för uppbörd och förvaltning av avgiftsmedlen. Av kostnadsskäl bör något register över erlagda avgifter inte upprättas.

Kontroll av att fiskevårdsavgiften har erlagts bör ske inom ramen för den ordinarie fisketillsynen vilken i dag utförs av Kustbevakning, polis och fisketillsynsmän utsedda av länsstyrelsen. Fisketillsynen bör förstärkas med medel från fiskevårdsavgiften.

Förteckning över remissinstanser och sammanställning över remissyttrandena över rapporten "Utformning av en allmän fiskevårdsavgift" av den 9 januari 1995.

Prop. 1994/95:231

Refererade delar av remissyttrandena är i huvudsak ordagrant återgivna. I stort sett har alla som har yttrat sig tagits med i sammanställningen men det är de mest representativa yttrandena som återges vid resp. frågeställning.

Remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över rapporten avgetts av Fiskeriverket (FiV), Riksrevisionsverket (RRV), Statskontoret, Riksskatteverket (RSV), Statistiska centralbyrån (SCB), Svenska kommunförbundet, Kustbevakningen (KBV), Sveriges fiskevattenägareförbund, Sveriges sportfiske- och fiskevårdsförbund, Sveriges fiskares riksförbund (SFR) och Sameetinget.

Statens naturvårdsverk (SNV), Bo Arnfjell Njajta, Norra Bohusläns producentorganisation, Fiskevårdsområdesföreningar inom Värnamo, Gnosjö, Vaggeryd, Sävsjö, Växjö, Alvesta och Ljungby kommuner, Owe Åberg, Vattenbrukarnas riksförbund (VRF), Bolmens fiskevårdsområdesförening, Top 10 Fishing Sweden, Lars Olsson, Ulricehamns fritidsfiskare, Svenska samernas riksförbund (SSR) och Rånnavägssjöns fiskevårdsområdesförening har kommit in med yttranden.

1 Avgiftens omfattning

Fiskeriverket delar i huvudsak utredarens förslag till hur en allmän fiskevårdsavgift skall utformas. Särskilt viktigt är att den utformas och att medlen hanteras och användes på ett sätt som ger stor acceptans av de som bedriver fiske i någon form och skall erlägga avgiften. Under remisstiden har synpunkter framförts till Fiskeriverket främst från fiskevårdsområden och fiskevattenägare. Den främsta kritiken mot förslaget är att fisket i enskilt vatten skall avgiftsbeläggas och särskilt där fiskevårdsområden redan är bildade.

Fiskeriverket delar helt utredarens uppfattning och förslag om vilka som skall omfattas av en allmän fiskevårdsavgift. Med anledning av de invändningar som framförts från fiskevattenägarhåll mot att avgiften även skall omfatta dem är det viktigt att även här påpeka att hittills tillgängliga statliga medel för fiskevård till stor del använts för bildande av fiskevårdsområden och till service- och fiskevårdsåtgärder i sötvatten. De sista två åren har hela det statliga anslaget till fiskevård använts till bildandet av fiskevårdsområden. Av förslaget framgår också att medlen från en allmän fiskevårdsavgift även i framtiden kommer fiskevattenägarna till del genom bidrag till bildande av fiskevårdsområden men även kommer

bidrag till biotopåtgärder, serviceåtgärder med all säkerhet även fiskevattenägare till del. En viktig åtgärd, som det finns stort behov av inom fiskevårdsområdena, är information om och utbildning i fiskevård.

Prop. 1994/95:231

Statskontoret: Föreliggande utredning bygger på tidigare utredningar i frågan där det alternativ till anslagsfinansiering av fiskevården som framförts är att införa en obligatorisk avgift för alla som fiskar, dvs. enligt modellen brukaren, nyttjaren betalar. Statskontoret saknar en bedömning av alternativa finansieringskällor. När det gäller en reproducerande naturresurs som fisk vars livsmiljö påverkas av flera andra faktorer än fiske är det inte självklart att brukarprincipen bör tillämpas. Att få utnyttja vattnen och att få fiska är kollektiva nyttor och i dessa fall kompliceras betalningsansvar och avgiftssättning av olika intressenters behov och krav. Fiskevård är för närvarande enligt fiskelagen i första hand fiskevattenägarernas ansvar. Genom fiskekortförsäljning kan fiskevattenägarna finansiera åtgärder, dvs. ägaren står för vård av sin egendom och kan mot betalning upplåta egendomen till andra. Eftersom prissättningen är fri bör det vara möjligt att ta ut en summa som täcker visst fortlöpande underhåll. Utjämnning mellan olika geografiska områden skulle kunna organiseras genom vattenägarnas organisationer. Vattnen där fisken lever används också för andra ändamål än fiske och utsätts för påverkan av annat slag. Det finns således intressenter avseende vattnen som har olika och inte alltid förenliga intressen. Att införa en allmän fiskevårdsavgift skulle möjligen lösa behovet av pengar, men inte ge rätt incitament då det gäller ansvaret för den biologiska resursen. En analys utifrån perspektivet kollektiv nytta hade tillfört värdefullt beslutsunderlag vid valet av finansieringsmodell för fiskevården. Fiske ingår inte i allemansrätten. Enligt Naturvårdsverket kommer troligen inte heller någon sådan utvidgning i den utredning som för närvarande pågår. Emellertid har fritids- och sportfiske många paralleller till allemansrätten genom att människor under visst ansvar och genom att följa vissa regler ges möjlighet att fritt vistas i naturen och nyttja naturresurserna. Statskontoret anser att en allmän fiskevårdsavgift, som lägger en stor del av ansvaret för underhållet av en naturresurs och dess miljöbetingelser på den enskilde, inte är förenlig med svensk sedvanerätt. Jämförelser med andra länder vars innevånare inte har samma möjligheter på grund av en annan tradition och sedvanerätt samt andra förutsättningar (geografiska och beståndsmässiga) då det gäller yrkesfisket såväl som sportfisket kan vara intressanta, men kan inte utan anpassning bilda modell för en svensk finansieringsmodell. Då det gäller finansieringsmodeller för vård av reproducerande naturresurser finns det anledning att följa det arbete som påbörjats med införande av en skogsvårdsavgift och där utgångspunkten är att branschen betalar. Utredaren utgår i sin utredning från finansieringsbehovet utan att det är klarlagt vilka mål som avses nås eller inom vilken tidsikt åtgärder avses vidtas. Statskontoret har noterat att Fiskeriverket har fått regeringens uppdrag att utarbeta en aktionsplan för biologisk mångfald avseende fisket. Denna plan skall beskriva åtgärder som syftar till att bevara den biologiska mångfalden bl.a. genom ett hållbart nyttjande av fiskeresurserna. Vidare har fiskelagen kompletterats så att det blir möj-

ligt att föreskriva miljökonsekvensbeskrivningar för att bedöma inverkan på miljön av fiskemetoder och utsättning av fiskarter. Statskontoret förutsätter att även det motsatta – nämligen att beskriva inverkan av annan verksamhet på fisket blir möjlig. Genom dessa åtgärder skulle det också bli möjligt att kunna sätta långsiktiga mål för biotopvården såväl som för fiskevården. Vidare uttalas i regeringens skrivelse 1994/95:120 Miljön vårt gemensamma ansvar att det är väsentligt att inrikta fiskeripolitiska insatser så att varken den ekologiska balansen eller fiskerinäringen hotas. Även om sport- och husbehovsfisket inte är en direkt del av fiskerinäringen torde även dessa aktiviteters inverkan på den biologiska balansen behöva bedömas i samband med den tidigare nämnda aktionsplanen varvid även värdet för rekreation och turism bör bedömas. I bedömningen av den framtida finansieringen av fiskevården bör även hänsyn tas till medel från EU:s fonder. Statskontoret finner sammantaget att ett beslut om finansieringskällor för fiskevården bör uppskjutas till dess aktionsplanen för biologisk mångfald utarbetats. Först därefter kan finansieringsbehov och finansieringskällor bedömas samt finansieringen fördelas på ett sådant sätt att olika intressenter bär sin del av kostnaden. Statskontoret anser att förslaget till utformning av en allmän fiskevårdsavgift är ett i alla avseenden omöjligt administrativt system. När det gäller detaljerna i förslaget vill vi anföra följande synpunkter. Vi ifrågasätter om det är rimligt att införa en allmän avgift med så vaga kontrollrutiner att endast 50% av medlen förväntas inflyta. Det torde vara rimligare att i så fall beteckna avgiften som frivillig.

Statistiska centralbyrån konstaterar att frågan om utformningen av en allmän fiskevårdsavgift endast marginellt berör statistikfrågor varför SCB avstår från att lämna synpunkter på rapporten. Som kommentar kan dock påpekas att om ett register över betalande upprättas innebär detta att urvalsdragningar i samband med statistiska undersökningar om fritidsfisket skulle kunna förenklas och effektiviseras.

Svenska kommunförbundet tillstyrker att en allmän fiskevårdsavgift införs på av utredaren föreslagna nivå. Syftet med avgiften måste vara att förbättra fisket för alla kategorier fiskare oavsett om de fiskar i sjöar, rinnande vatten eller hav.

Kustbevakningen kan ansluta sig till uppfattningen att det behövs pengar för fiskevårdande åtgärder, men är mycket tveksam till den föreslagna utformningen av fiskevårdsavgiften. Från de synpunkter Kustbevakningen har att beakta avstyrks förslaget i dess nuvarande form. Kustbevakningen begränsar sitt yttrande i huvudsak till kontroll- och tillsynsfrågorna. Enligt regeringens beslut bör en allmän fiskevårdsavgift införas "under förutsättning att ett system kan introduceras som garanterar en effektiv administration och kontroll". Utredningen har därför haft i uppdrag att särskilt belysa bl.a. kontroll- och sanktionsfrågor. Av 5 kap. 5 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen framgår att Kustbevakningen skall kontrollera efterlevnaden av bestämmelser om fiske till sjöss och vid landning av fisk. Uppgiften är till

sin natur polisiär och utövas med stöd av lagen (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisiär övervakning (nedan förkortad LKP). Lagen tillämpas när Kustbevakningen bedriver övervakning till havs och i kustvattnen samt i Vänern och Mälaren för att hindra brott mot föreskrifter i lagar och andra författningar som gäller bl.a. fiske. Bortsett från Vänern och Mälaren bedriver alltså myndigheten ingen fisketillsyn i sötvatten. Kustbevakningen instämmer i utredarens uppfattning att grunden för en bra beståndsvård och ett bra fiske är att rådande fiskebestämmelser efterlevs. Fisketillsyn är därmed en av grundpelarna för naturresursen fisk som är basen för yrkes-, husbehovs- och sportfiske. Tillsynens stora betydelse i detta sammanhang har myndigheten beaktat i sin planering av verksamheten. Den övergripande planeringen sker i samråd med Fiskeriverket. Kustbevakningens övervakningsverksamhet utgör en inte oväsentlig del av den totala fisketillsynen till havs, längs våra kuster och i de två stora sjöarna. Minst 16 bevakningsfartyg är i verksamhet dygnet runt året om. Havfiskeövervakning inkl. landningskontroller samt fiskeövervakning vid särskilt viktiga reproduktionsområden tillhör myndighetens högprioriterade bevakningsuppgifter. Under budgetåret 1993/94 avsattes inemot 20% av den totala övervakningstiden för fiskeövervakning. Räknat i tid rör det sig om ca 27 600 fartygstimmar eller ca 110 600 mantimmar. Utöver detta kommer omkring 350 timmars övervakning med kustbevakningsflyget. Härtill kommer den tillsyn som Polisen svarar för främst i insjövattnen. Samhället lägger alltså ner betydande resurser på att via tillsyn slå vakt om landets fiskresurser. Dessutom utför även fiskevattenägare samt särskilt förordnade tillsynsmän viss kontroll. Mot denna bakgrund ter sig den på flera ställen i rapporten upprepade uppgiften att fisketillsynen är dålig eller obefintlig något förvånande. Såvitt Kustbevakningen kunnat finna ger utredningen inte något belägg för att tillsynen skulle ha så dålig kvalitet som påstås. Kustbevakningen konstaterar att den föreslagna avgiften är differentierad i flera avseenden, dels såvitt gäller fiskarens ålder (över 18 år), dels fiskets art (handredskap, husbehovsfiske och yrkesfiske) och dels fisketiden (handredskap per år eller vecka). Det kan diskuteras om kravet därmed kan sägas vara uppfyllt, speciellt som differentieringen kommer att medföra åtskilliga praktiska problem i övervakningen. Kustbevakningen är ytterst tveksam till om förslaget om uppbörd och administration av avgiften är enkel och inte kräver uppbyggnad av en ny byråkrati. Möjligen kan man, såvitt avser kontrollen, utgå från att det inte behöver byggas upp nya strukturer för att klara den. Kontrollsystemet innebär dock en ytterligare belastning på rättsväsendet. Förslaget med straffsanktioner för denna typ av handlingar kan också ifrågasättas när samhället kanske snarare borde öka sina ansträngningar att avkriminalisera olika beteenden och pröva andra sanktionsmöjligheter. Utredningen förutsätter att bl.a. Polisen och Kustbevakningen skall öka sina insatser för att kontrollera att de fiskande erlägger sina fiskevårdsavgifter. Vilka ytterligare eller alternativa resurser myndigheterna förväntas avsätta för denna uppgift framgår inte. Med den trängda ekonomi som samtliga myndigheter i landet lever under i dag måste alla nytillkommande uppgifter noga vägas mot andra uppgifter. Exempelvis har Kustbevakningen genom Sveriges medlemskap

i EU numera att svara för en utvidgad gränskontroll till sjöss, en traktatsgrundad uppgift som sker inte bara för svenska intressen utan för hela unionens räkning. EU-medlemskapet medför även att Sverige omfattas av ett nytt omfattande gemensamt regelverk för fisket som skall kontrolleras. Kontrollen av en fiskevårdsavgift kan visserligen sannolikt ofta ske i samband med andra kontroller och ingripanden till sjöss. Innan det nya läget med gränskontroller och EU:s fiskeregler hunnit stabilisera sig vore det likväl inte rätt att helt utesluta att det kan bli problem att sköta avgiftskontrollen på den nivå som utredningen tycks förutsätta.

Till detta måste man också lägga den fortsatta rättsliga hanteringen när någon ertappas med att inte ha betalat sin avgift. Sedan Kustbevakningen, och i förekommande fall Polisen, vidtagit de åtgärder som ankommer på dem, skall ansvarsfrågan prövas av åklagare och, om den misstänkte nekar, även av domstol. Kustbevakningen ifrågasätter starkt om rättsväsendet skall belastas med dessa ärenden. Kustbevakningen anser alltså att åtminstone två av de grundläggande krav utredningen själv ställt upp knappast kan anses uppfylla.

Till en början kan det konstateras att alla fiskande enligt förslaget inte skall betala fiskevårdsavgift. Ungdomar under 18 år föreslås slippa avgiftsplikten. Kustbevakningen sympatiserar starkt med denna tanke, men måste samtidigt konstatera att detta undantag öppnar möjligheter att kringgå bestämmelserna, vilket kan medföra kontrollproblem. Ett bland flera exempel på sådana problem uppstår om den som faktiskt håller i ett handredskap eller lägger ut husbehovsfiskeredskap inte fyllt 18 år men en äldre medföljande person, utan att utge sig som fiskande, mer eller mindre aktivt medverkar i fisket. Är den äldre då avgiftspliktig? Utredningen konstaterar bl.a. att undantag alltid ger upphov till kontroll- och avgränsningsproblem och fortsätter: "Det enda undantag från avgiftsskyldigheten, som föreslås, gäller de renskötande samernas frifiske enligt rennäringslagen på renbetesfjällen och i lappmarkerna." I de föreslagna författningstexterna finns dock – utöver ungdomar under 18 år – ytterligare undantag för dels utländsk yrkesfiskare och dels den som fiskar med dispens eller på uppdrag. Just dessa två undantag från en avgiftsplikt kan sannolikt kontrolleras relativt lätt, förutsatt att undantaget framgår av själva dispensen. I övrigt bör, från kontrollsynpunkt, inga ytterligare undantag medges.

Sveriges fiskevattenägareförbund avstyrker införandet av en allmän fiskevårdsavgift, av flera skäl som utvecklas här nedan. Dels är avgiften ett ingrepp i en växande och alltmer självbärande näring som redan i dag omsätter betydande belopp. Dels finns så stora praktiska och moraliska problem med uppbörd, kontroll och efterlevnad att den eventuella betalningsvilja som kan finnas i början efterhand uteblir. En allmän fiskevårdsavgift synes också medföra omfördelningseffekter mellan olika kategorier fiskande och landsdelar i en omfattning som svårigen låter sig motiveras hos dem som upplever sig som förlorare i systemet. Därtill kan ifrågasättas om det är ekonomiskt försvarbart att via generella avgifter tillföra fiskesektorn medelstillskott i den storleksordning som omnämnts i utredningen. Risken är därvid stor att medlen hamnar inom en svällande

byråkrati eller går till andra för fiskevården främmande ändamål. Förbundet vänder sig också mot att avgiften föreslås bli hanterad över statsbudgeten. Konstruktionen ger antydningar om att avgiften i praktiken kan komma att behandlas som en skatt vilket skulle minska tilltron till systemet. Alternativet till att införa en allmän fiskevårdsavgift är att upphäva det fria handredskapsfiske som infördes år 1985 samt att förändra möjligheterna att avgiftsbelägga fiske på allmänt vatten eller alternativt – där så är lämpligt – låta de allmänna vattnen kunna ingå i fiskevårdsområden med möjlighet att sälja fiskekort. Genom ett sådant förfaringssätt skapas möjligheter att via fiskekortsintäkter tillföra fiskevården nödvändiga medel. Därtill görs fiskerättsägare och lokalbefolkningen delaktiga i fiskevårdsarbetet vilket skulle förstärka den samlade resursinsatsen vad gäller fiskevård, satsningar på fisketurism m.m. Om en allmän fiskevårdsavgift – trots förbundets kritiska inställning – ändå införs, måste den utformas så att ägare och förvaltare av den resurs som beläggs med avgift får ett avgörande inflytande på medlens fördelning. Att ägare och förvaltare av fiskevattnen kan motiveras blir avgörande för hur systemet kommer att utfalla och det är avgörande för hur förbundets tvungna medverkan i så fall kommer att bli.

Sveriges sportfiske- och fiskevårdsförbund är i grunden positiva till införandet av en allmän fiskevårdsavgift. Emellertid anser vi att den nu framlagda rapporten från Per Wramners sida har sådana brister att den allvarligt äventyrar möjligheten att erhålla tillräcklig acceptans och betalningsvillighet hos den stora grupp människor som ska erlägga den föreslagna fiskevårdsavgiften. För att den stora andelen sportfiskare skall acceptera avgiften måste minst två grundläggande krav uppfyllas. Inbetalda medel skall ovillkorligen i allt väsentligt återgå till fiskevården i form av konkreta insatser av bestående karaktär för främjande av fisket och fiskbestånden. För att säkerställa att influtna medel används i form av konkreta insatser av bestående karaktär för främjande av fisket och fiskbestånden måste den grupp som skall besluta om medlens användning ha en bred sammansättning där berörda organisationer finns företrädade liksom en bred vetenskaplig kompetens inom områdena fiskeribiologi och miljövård. Om inte dessa två grundläggande krav tillgodoses riskerar den allmänna fiskevården snabbt att hamna i vanrykte, med åtföljande låg betalningsvillighet bland den fiskande allmänheten. Avgiften kommer kort och gott att betraktas som ännu en statlig pålaga eller skatt, som inte genererar några positiva värden tillbaka till alla dem som fiskar.

Sveriges fiskares riksförbund delar utredarens uppfattning om behovet av en särskild fiskevårdsavgift för att klara de nödvändiga kostnaderna för olika fiskevårdsinsatser, av vilka vi särskilt vill framhålla utsättningar av fisk och fisketillsyn. Utsättningar har de senaste åren genomförts för ca 9 miljoner kronor årligen med stöd av prisregleringsmedel, en möjlighet som numera upphört. Viktiga arter som satts ut är framför allt ål, laxfiskar och gös. Även har försök gjorts med hummer och plattfiskar och under de allra senaste åren har också arbetats med förstärkningsutsättningar av torsk i Östersjön och på västkusten.

Sametinget: Regeringen har i beslut den 16 juni 1994 uppdragit åt Jordbruksverket och Sametinget att gemensamt göra en utvärdering av det nya upplåtelsesystemet bl.a. för det fria fisket på samernas mark ovan odlingsgränsen och på renbetesfjällen. Utvärderingen, vad gäller fisket, kommer att till stor del belysa det fria fiskets inverkan på rennäring, fiskevård m.m. Utvärderingen skall vara slutförd i april 1996.

Sametinget noterar i utredningsrapporten att undantag från allmän avgiftsskyldighet föreslås gälla för samernas fiske enligt rennäringslagen på renbetesfjällen och i lappmarkerna. Tinget erinrar att det avgiftsfria fisket skall omfatta samtliga medlemmar i skogs- och fjällsamebyar på vatten som finns inom resp. sameby. Grunden för sådan ordning är bl.a. att fisket sedan urminnes tid ingått som odelbar del i den samiska näringen.

Vattenbrukarnas riksförbund har i princip inget att erinra mot att en avgift införs. Syftet med avgiften, att få fram medel till fiskevård, bedömer vi som förnuftigt.

2 Avgiftens storlek

Fiskeriverket: Förslaget om en differentierad avgift tillstyrkes. Även avgifternas storlek som förslaget är utformat tillstyrkes. Fiskeriverket är däremot tveksam till om differentieringen av handredskapsavgiften är tillräcklig för de önskemål som framförts av Top Ten Fishing och som man hänvisat till i utredningen. Fiskeriverket föreslår att det även införs ett dagkort, alternativt 24 timmarskort för handredskapsfiske à 15 kr samt ett gruppkort för upp till 15 personer à 200 kr per dag, alternativt 24 timmar. I fråga om förslaget till avgift för yrkesmässigt fiske kan detta tolkas så att det är den som har yrkesfiskelicens som skall erlägga 500 kr. I utredningen redovisas att antalet yrkesfiskare är knappt 4 000. Fiskeriverket har fram t.o.m. den 30 januari 1995 utfärdat 3 230 fiskelicenser varav 427 är s.k. avvecklingslicenser. Enligt Fiskeriverket bör alla som bedriver yrkesfiske erlägga avgift alltså även de som inte har licens. Med nuvarande ordning behöver enbart skepparen på en båt ha licens.

Kustbevakningen: Den differentierade avgiften, speciellt den lägsta handredskapsavgiften, kan bli svår att kontrollera. Bevisen om avgiften måste utformas på sådant sätt att det, otvetydigt och med beständig text, framgår för vilken period avgiften har erlagts. För att avgiftssystemet skall bli tillförlitligt måste det finnas en allmän förankring om fiskevårdsavgiften hos de fiskande, i annat fall kan bl.a. kontrollproblemen bli mycket stora. Inom handredskapsfiskegruppen finns avsevärda skillnader i fångstkapaciteten exempelvis mellan den som använder metaspö och en trollingfiskare. Även avgiftsskillnaden mellan fångstintensiva handredskap och andra redskap kan förmodas möta visst motstånd.

Sveriges fiskevattenägareförbund: Beträffande avgiftens utformning och storlek har förbundet inget att invända mot den föreslagna årsavgiften för sportfiskare annat än att veckoavgiften bör utsträckas till att gälla för minst två veckor eller helst en månad. Detta för att åstadkomma en tidsharmonisering mellan fiskevårdsområdesföreningar, försålda turistfiskekort och den statliga fiskevårdsavgiften.

Vad rör nätfiske på allmänt vatten förefaller avgiftsnivån väl avvägd. Däremot är det orimligt att fiskerättsägare som fiskar med nät eller andra redskap t.ex. kräftburar på eget vatten skall erlägga 250 kr i allmän fiskevårdsavgift. Detsamma gäller för andra fiskande på enskilt eller samfällt vatten.

Sveriges fiskares riksförbund tillstyrker förslaget om differentierad avgift för olika slag av fisken. När det gäller avgiften för yrkesfiske, som förutsättes inkludera även handredskapsfiske, anser förbundet att den skall bestämmas till 300 kr. Detta är en mycket viktig fråga för förbundet. Som jämförelse skall nämnas att i Danmark tas ingen avgift ut av yrkesfiskare. SFR anser att det bör starkt övervägas att fiske som bedrivs med stöd av enskild äganderätt ej skall avgiftsbeläggas. Denna fråga bör analyseras utifrån flera utgångspunkter eftersom den utgör en viktig förklaring till den negativa inställning som flera riksdagspartier har intagit. SFR anser också att trollingsfiske skall jämföras med husbehovsfiske i avgiftshänseende och ej klassas som handredskapsfiske. Avgiften för trollingsfiske bör således fastställas till 250 kr. Vi vill påpeka att trollingsfiske ej betraktas som handredskapsfiske när det gäller allmänhetens fria fiske med handredskap på enskilt vatten. I rapporten föreslås att avgift skall betalas av alla fiskande över 18 år. SFR anser att denna åldersgräns är för högt satt (i 1991 års utredning föreslogs en åldersgräns på 15 år). Förbundet föreslår att åldersgränsen för att erlägga fiskevårdsavgift sättes till 16 år.

3 Avgiftens användning

Svenska kommunförbundet anser att avgiftsmedlen i första hand bör användas för fiskevårdsåtgärder och då särskilt till att skydda naturligt reproducerande fiskstammar. I andra hand bör fisketillsynen intensifieras. Särskilt bör olovligt fiske med fasta redskap beivras. Den del av medlen som avsätts för administration vid Fiskeriverket och länsstyrelserna bör minimeras.

Inför en fiskevårdsavgift är det enligt Kommunförbundets mening väsentligt att fiskevårdande åtgärder vidtas snarast så att fiskare som betalt avgiften ser att effektiva fiskevårdande åtgärder vidtas. Detta skapar trovärdighet och bör leda till att antalet betalande efterhand ökar.

Sveriges sportfiske- och fiskevårdsförbund: Det bör mycket tydligt redovisas att fiskevårdsmedlen i första hand är avsedda för att möjliggöra ett effektivt fiskevårdsarbete i landet. Det är i första hand därför som avgiften har kommit till. Att medel från fiskevårdsavgiften också används

till bildande av fiskevårdsområden, kraftigt utvidgad och förbättrad fisketillsyn, informations- och utbildningsverksamhet ligger helt i linje med önskemålet om ett gott fiskevårdsarbete. Men, att som utredaren föreslår att fiskevårdsmedlen också fritt skall kunna användas för byggande av parkeringsplatser, båtar, hamnar, bryggor och vindskydd samt vägvisning och renhållning är förbundet ytterst tveksamt till. Dessa åtgärder kan i och för sig främja tillgängligheten och bekvämligheten i samband med t.ex. sportfiske, men kan knappast hänföras till åtgärder som har med fiskevård att göra. Stor restriktivitet bör alltså råda med att använda fiskevårdsmedel till åtgärder som ej har med fiskevård eller direkt förbättrande möjligheter för det rekreativa fisket att göra. Förbundet är direkt avvisande till att bidrag från fiskevårdsmedlen skall kunna användas för fiskeutsättningar av "Put-and-take"-karaktär eller stödutsättningar av torsk och rödspätta etc. Målet med ett effektivt fiskevårdsarbete är ju att fiskarna skall ges biologiska och ekologiska möjligheter att själva reproducera sig på ett naturligt sätt. En viktig utgångspunkt för all utsättningsverksamhet är att den är biologiskt försvarbar och utgör en del i det beståndsvårdande arbete som Fiskeriverket enligt regeringens uppdrag skall ha ansvaret för. Ett rent stödutsättande av fisk för att upprätthålla ett onormalt högt fisketryck kan ej sägas vara god fiskevård. Snarare är det en omfördelning av medel från avgiftsbetalare så att företag skall kunna fortsätta att utöva ett till resursen icke anpassat fiske. Om de som i huvudsak skall betala fiskevårdsavgiften kommer att bli varse att merparten av de pengar som de betalat in i form av en allmän fiskevårdsavgift, till stor del används till stödutsättning av vissa kommersiellt intressanta fiskarter bara för att hålla en näring under armarna, kommer betalningsvillighet att snabbt och drastiskt sjunka till en mycket låg nivå. Detta bör självfallet förhindras.

Det bör dock poängteras att Sportfiskarna inte är principiella motståndare till utsättning av fisk. Vi finner det t.ex. rimligt att avgiftsmedlen bör kunna användas för att finansiera den statliga delen av Laxfond Vätern. Men det är – som Wramner så riktigt påpekar – viktigt att "avgiftsmedlen endast används till åtgärder som inte strider mot fiskevårdens och miljövårdens långsiktiga intressen". Därför bör regeringen göra klart att det i första hand är fiskevård av bestående och varaktig karaktär som bör komma i fråga för bidrag från fiskevårdsmedlen.

Sveriges fiskares riksförbund: Nuvarande fisketillsyn är av alldeles för liten omfattning för att ha en rimlig möjlighet att täcka det behov som finns. Speciellt märkbart är detta sommartid då skärgården invaderas av båturlister, vilka ofta har minst sagt bristfälliga kunskaper om gällande fiskeregler. Det är viktigt, att en förstärkt fisketillsyn verkar kraftfullt och effektivt redan från början, både när det gäller utövandet av fisket och kontrollen av att de fiskande betalat in fiskevårdsavgiften. Två stora sjöar med allmänt vatten saknar för närvarande helt tillsyn, nämligen Vättern och Vätern. Det är viktigt och nödvändigt att dessa i detta avseende behandlas på samma sätt som övriga stora sjöar. I detta sammanhang skall särskilt understrykas de problem som uppstod vid införandet av det fria handredskapsfisket på ostkusten, vilket gör att fiskevattensägarna inte kan

ta ut avgifter av de fritidsfiskande för att täcka de nödvändiga utgifterna för fiskevård och tillsyn. Det är nödvändigt att man i samband med införande av allmänna fiskevårdsavgifter tillser att nödvändiga medel avsättes för fiskevård och tillsyn i de nämnda områdena.

Vad det gäller eventuella medel till Laxfond Vänern så bör det särskilt inrättade rådet besluta om medel till denna. Det är lämpligt att Länsstyrelsen i Värmlands län svarar för utsättningar i Vänern och Länsstyrelsen i Jönköpings län för utsättningar i Vättern.

En fiskevårdsavgift bör emellertid inte kunna användas till investeringar i byggnationer och serviceanläggningar för sportfisket. Denna typ av investeringar är kommunala och enskilda angelägenheter och har inget med den egentliga fiskevården att göra. Avvägningen i denna fråga är enligt SFR synnerligen viktig.

Vattenbrukarnas riksförbund: Den del i rapporten som VRF kraftigt reagerar emot är, med tanke på vad medlen skall användas till, vilka som skall ansvara för fördelningen. Fiskevård handlar till stor del om vattenbruk. Den organisation som har bäst kunskap om detta är Vattenbrukarnas riksförbund. Det är därför nödvändigt att organisationen är företräd i gruppen som skall fördela medlen.

4 Bidragsberättigade åtgärder och bidragsnivåer

Inga synpunkter från remissinstanserna.

5 Ansvaret för hanteringen av avgiften

Fiskeriverket delar uppfattningen att ansvaret för hanteringen av avgiften bör ligga på Fiskeriverket.

Riksrevisionsverket: Om statsmakterna beslutar att införa en fiskevårdsavgift bör avgiftsmedlen betalas till statsverkets checkräkning i Riksbanken och redovisas under en inkomsttitel på statsbudgeten. Eventuella ränteintäkter tillfaller då statskassan. Fiskeriverkets kostnader för administrationen av systemet bör i ett sådant fall finansieras över statsbudgeten.

Statskontoret: När det gäller hanteringen av avgiften instämmer inte Statskontoret i att Fiskeriverket är det enda alternativet och att avgiftsuppbörd ovillkorligen måste vara en myndighetsuppgift. Vi menar att alternativ till Fiskeriverket kan vara t.ex. länsstyrelserna, att avgiften mycket väl kan uppbäras av någon annan organisation och att uppgifter kan läggas ut på entreprenad. I den utsträckning det går anser vi också att det är lämpligare att söka decentraliserade lösningar. Vilket alternativ som är effektivast bör övervägas efter särskild analys där naturligtvis

Fiskeriverkets särskilda ansvar för fiskevården måste vägas in. Vidare bör övervägas om inte administrationen av fiskekortet och en eventuell avgift för fiskevård kan samordnas.

Prop. 1994/95:231

Kustbevakningen: Det sägs att de medel som årligen fördelas till fiskevårdande ändamål bör uppgå till minst 75 miljoner kronor för att verksamheten skall få en omfattning som motiverar att ett system med en allmän fiskevårdsavgift införs. Vidare görs en överslagsmässig beräkning att intäkterna vid 100% betalning skulle bli 240 miljoner kronor. Även ett utfall i nivå med det i Norge sägs skola "ge ett betydande bidrag till fiskevårdsarbetet i landet". Det framgår att betalningsfrekvensen i Norge är låg; av 1,6 miljoner personer som enligt tidigare beräkningar borde betala gjordes under år 1994 endast 249 000 inbetalningar. I Norge betalade alltså bara ungefär var sjätte betalningsskyldig. Omräknat på svenska förhållanden skulle detta ge en intäkt på ca 40 miljoner kronor. Kostnaderna för Fiskeriverkets egen hantering av den allmänna fiskevårdsavgiften beräknar utredningen till ca 2 miljoner kronor, vartill kommer årliga uppbördskostnader på omkring 2–3 miljoner kronor och informationskostnader per år på åtminstone 2 miljoner kronor. Bara dessa kostnader ligger alltså på 6 à 7 miljoner kronor av en "godtagbar" lägsta intäkt på 40 miljoner kronor. Av resterande medel (30–35 miljoner kronor?) för fiskevårdande åtgärder beräknas åtminstone 3 miljoner kronor per år användas till förordnande av frivilliga tillsynsmän. Med dessa beräkningar skulle storleksordningen 10 miljoner kronor av de inbetalda medlen gå åt till administration inkl. kontroll. Att märka är då att de rättsvårdande organens kostnader för systemet inte ingår i dessa beräkningar. Förslaget når därmed inte på långt när upp till det krav som utredningen själv formulerat, dvs. att maximalt 10% bör användas för dessa ändamål.

6 Uppbörd av avgiften

Riksrevisionsverket anser att rapporten inte tillräckligt belyser konsekvenserna av de olika alternativ som ges vad gäller hanteringen av uppbörden.

Svenska kommunförbundet vill betona utredarens uppfattning att uppbörden av fiskevårdsavgiften bör ske på ett enkelt och obyråkratiskt sätt. Visar det sig att alltför få fiskare betalar avgiften, kan ett centralt register införas i ett senare skede.

Sveriges sportfiske- och fiskevårdsförbund: Vad så gäller uppbörden av avgiften är det som Wramner påpekar ett uttalat krav från Sportfiskarnas sida att det upprättas ett register över dem som erlagt fiskevårdsavgift. Ett sådant register skulle ha följande goda effekter. Man får snabbt veta hur många som erlägger avgiften och vilken kategori fiskande som de tillhör. Man får möjlighet att påminna den enskilde fiskaren om

att fiskevårdsavgiften nu gått ut och att ny fiskevårdsavgift för det kommande året skall lösas. Dessutom kan man i samband med denna påminnelse dels tala om hur de influtna medlen används under det gångna året, dels redovisa vilka planer man har för fiskevården inom det kommande året. Detta system används för närvarande i Danmark och i samband med redovisning som gjordes i början av december på det danska fiskeridepartementet framgick det med all tydlighet att man där bedömde vinsterna med ett register och påminnelse-system som betydande (4–5 miljoner Dkr) när väl kostnaderna för hållande av ett register, portokostnader och administration räknats bort. Man hävdade från danskt håll att ett fungerande register underlättar uppbörden och ökar antalet betalande. Några besiv för att förhållandet skulle vara annorlunda i Sverige har aldrig redovisats, ej heller några beräkningar som enligt utredningen gjorts inom Fiskeriverket och som skulle tyda på att det är tveksamt om den högre betalningsfrekvensen och de därmed högre inkomsterna uppväger kostnaderna för registret och utsändningen av inbetalningskort. Kontakter som Sportfiskarna haft med bl.a. Postgirot tyder tvärtom på att kostnaderna för ett register skulle kunna hållas mycket låga. Därutöver är Postgirot som en av allmänheten uppfattad företrädare för "det allmänna" en lämplig organisation/myndighet att handha uppbörden av den allmänna fiskevårdsavgiften. Det är väsentligt att ett fungerande register förutom att det inte kostar för mycket kan användas för att ge fiskaren bra service och information om vilka åtgärder som planeras för att förbättra fiskevården samtidigt som han/hon erhåller lättillgänglig information om hur pengarna används. Detta skapar en bred acceptans för fiskevårdsavgiften. Det bör sammanfattningsvis betonas att Sportfiskarna är villiga att ställa sig bakom ett regeringsförslag om införandet av en allmän fiskevårdsavgift, under förutsättning att det nu presenterade utredningsförslaget förändras och förtydligas enligt de riktlinjer som redovisats.

7 Förvaltning av avgiftsmedlen

Sveriges fiskevattenägareförbund: Utredningen har inte visat att det skulle vara någon fördel att avgiftsmedlen kommer in i statsbudgeten, fördelen torde utan tvekan vara tvivelaktig. Om det är en beskattning är det naturligtvis riktigt, men om det är ett avgiftssystem är det viktigt att den principen också gäller och att medlen kommer in direkt till en egen fondering. Detta torde också vara riktigt ur den synpunkten att om medlen inte förbrukas finns de kvar i fonden. Om medlen verkligen skall garanteras att användas för avsedda ändamål skall de inte gå in i statsbudgeten. Förbundet har erfarenhet av liknande system med avgifter då medlen enligt riksdagens beslut skulle gå tillbaka till de areella näringarna men där medlen inte användes på detta sätt. Förbundet vill därför kraftigt understryka åsikten att avgifterna hanteras i särskild ordning och fonderas.

Fiskeriverket: När det gäller beslutsordningen föreslås ett särskilt råd med generaldirektören för Fiskeriverket som ordförande och fyra representanter som utses av regeringen och där Sveriges sportfiske- och fiskevårdsförbund, Sveriges fiskevattenägareförbund samt Sveriges fiskares riksförbund får föreslå var sin representant. Den femte ledamoten som utses av regeringen skall vara en företrädare för det allmänna. Fiskeriverket är tveksam till representationen i rådet. De som betalar avgiften bör ges ett stort inflytande över hur influtna medel används. Med tanke på att så många fiskande ej representeras av något förbund borde åtminstone en representant till företräda det allmänna. Fiskeriverket föreslår att även Kommunförbundet får föreslå en representant. Ett alternativ till beslutsordning skulle kunna vara att Fiskeriverket utser en rådgivande grupp och att Fiskeriverket efter att ha samrått med denna beslutar om medlens användning. Fiskeriverket har erfarenhet av denna ordning vid fördelning av medel till forskning och undersökningar. Denna ordning tillämpades också vid fördelningen av det tidigare statliga anslaget till fiskevård. Enligt Fiskeriverket blir handläggningen mer flexibel och ej så låst till antalet representanter och ej heller till vem som är representerad.

Statskontoret: Beslut om avgiftsmedlens användning föreslås fattas av ett särskilt råd med fem ledamöter. Dessa föreslås representera Sveriges sportfiske- och fiskevårdsförbund, Sveriges vattenägareförbund, Sveriges fiskares riksförbund, allmänintresset samt Fiskeriverket. Samtidigt föreslås att en betydande del av medlen fördelas på länsstyrelserna i form av årliga ramar samt att länsstyrelserna skall svara för kontroll, uppföljning, ekonomisk redovisning m.m. av sina bidragsbeslut. Vi finner det rimligt att sätta samman rådet så att en mer allsidig avvägning av intressen sker, t.ex. bör även naturvården representeras.

Svenska kommunförbundet delar utredarens uppfattning att de medel som genereras genom fiskevårdsavgiften skall hanteras av Fiskeriverket. Medlen föreslås av utredaren fördelas av ett särskilt råd med fem medlemmar representerande Fiskeriverket, Sveriges sportfiske- och fiskevårdsförbund, Sveriges fiskevattenägareförbund, Sveriges fiskares riksförbund och allmänintresset. Vi förordar att allmänintresset representeras av en rådsmedlem som föreslås av Svenska kommunförbundet. Rådet bör dessutom förstärkas med fiskeribiologisk forskningskompetens. Förslagsvis skulle Fiskeriverkets tre laboratoriechefer för resp. Havs-, Kust- och Sötvattenslaboratoriet kunna ingå i rådet.

Sveriges fiskevattenägareförbund: Vad gäller inflytande och beslut över hur medlen skall fördelas måste ägare och förvaltare av den avgiftsbelagda resursen få ett avgörande inflytande över medlens fördelning, såväl på riksnivå som på länsnivå. För detta talar bl.a. intentionerna i den nya fiskelagen där fiskerättsägaren ges ansvaret för fiskevården och hur fisket bedrivs.

Sammansättningen av det föreslagna rådet på riksnivå, med en representant för vardera fiskets tre organisationer samt därtill en person som representerar det allmänna bör garantera en rimlig balans i beslutsfunktionen. Därtill blir det viktigt att den person som skall representera det allmänna verkligen uppfattas representera en allmän och vid syn på fisket i alla dess aspekter. Av flertalet skäl bör också Fiskeriverkets generaldirektör bli ordförande i rådet. Rådet måste få en beslutande roll och ett avgörande inflytande på medlens fördelning. Även på länsnivå måste liknande råd med beslutande funktion inrättas. Länsstyrelserna, som i många fall redan avvecklat sin fiskekompetens, bör enbart få rollen som administrerande myndighet utan särskilt inflytande i sak, möjligen som samordnare och därigenom ingående som ledamot i rådet. Inga medel bör få avsättas för länsstyrelsernas administration. Om avgiften införs är det synnerligen viktigt att medlen används till konkret fiskevård och produktutveckling av fiskeresursen. De olika områden som utredningen anser att avgiften skall användas till behöver preciseras i omfattning och vad det egentliga syftet är och vilka ändamål som uppnås med insatserna. Anläggningar, service, båtar, hamnar, bryggor m.m. utgör inte automatiskt en del i fiskevården. Det vore därtill felaktigt om avgiften kom att användas som organisationsbidrag, därför bör utredningens förslag där intresseorganisationerna bör få del av medlen klarläggas och avgränsas tydligare.

Sveriges sportfiske- och fiskevårdsförbund kräver för sin del att det nu framlagda förslaget förändras på följande punkter. Det beslutande råd som skall besluta på Fiskeriverkets vägnar om disposition av avgiftsmedlen bör enligt förbundets uppfattning bestå av Fiskeriverkets generaldirektör (ordf.), och en representant vardera för Sveriges sportfiske- och fiskevårdsförbund, Sveriges fiskevattenägareförbund och Sveriges fiskares riksförbund. Därutöver måste rådet tillföras biologisk och miljövårdsmässig kompetens. Detta kan lämpligen ske genom att en representant från Statens naturvårdsverk ingår i det beslutande rådet. Detta markerar också samhörigheten mellan fiskevård och naturvård. Dessutom bör Naturvårdsverkets representant kunna vara en fullgod företrädare för såväl allmänheten som husbehovsfiskarna, i den mån dessa inte företräds av Fiskevattenägarna.

Vad gäller länsstyrelsernas roll är det i och för sig bra att utredningen poängterar länsstyrelsernas ansvar för kontroll, uppföljning, ekonomisk redovisning etc. Men det är också av största vikt att länsstyrelsernas politiker och handläggande tjänstemän inte agerar och fattar beslut utan tillfredsställande förankring hos berörda organisationer, intressenter m.fl. Sportfiskarna föreslår därför att varje länsstyrelse till sig knyter en beslutande fiskevårdsgrupp eller fiskevårdsnämnd med representanter från länsstyrelsens fiskeenhet, berörda organisationer samt en representant från Fiskeriverkets utredningskontor i den region som detta omfattar. Syftet med detta förslag är att gruppen/nämnden skall ta ställning till inkomna ansökningar samt själv ta fram förslag på lämpliga fiskevårdsprojekt inom länet. Rådet/nämnden skall också ta fram fiskevårdsplaner för hela eller delar av länet i den mån sådana planer inte redan finns. Dessa länsvisa

råd/nämnder bör också kunna tjänstgöra som en regional "filtreringsgrupp" så att de länsvisa ansökningar som lämnas in till det beslutande rådet överensstämmer med de intentioner som den centrala fondstyrelsen skall lägga fast. Därigenom kan de länsvisa råden/nämndernas prioriteringar utgöra ett bra underlag för ansökan om medlen från fiskevårdsfonden. Det bör poängteras att länsstyrelserna i många fall redan i dag har inrättat rådgivande grupper i fiskerifrågor. Dessa bör dock, enligt förbundets uppfattning, i framtiden bli beslutande.

Sveriges fiskares riksförbund delar också utredningsmannens uppfattning om att administrationen av avgiften skall göras så enkel som möjligt. Detta förutsätter dock en effektiv fisketillsyn som kan kontrollera att de som fiskar verkligen erlagt sin avgift. Förvaltningen av avgiftssystemet bör enligt förslaget kunna hanteras av Fiskeriverket. Ett särskilt råd med fem ledamöter, representerande de i utredningen föreslagna grupperna bör inrättas för att fatta beslut om avgiftsmedlens användning. Vidare bör ledamöterna i rådet ha var sin ersättare. Samrådsgrupper bör även inrättas på länsnivå.

Sametinget: I utredningsrapporten föreslås att länsstyrelserna tilldelas medel i form av årliga ramar. Enligt tinget bör beslut om medlens användning fattas så nära den fiskande befolkning som möjligt och i samråd med dem. Det är därför av vital betydelse att olika intressegrupper, samebyar, ges reell möjlighet att påverka inriktningen av de insatser som behövs för bl.a. fiskevårdande åtgärder. Det är därför nödvändigt att en grupp bildas på regional och lokal/kommunal nivå, som har beslutanderätten i hithörande frågor.

Vattenbrukarnas riksförbund vill också betona vikten av att det i riktlinjerna för pengarnas användning skrivs in att medel skall anslås till fiskhälsoverksamheten. Den del som gäller det allmänna fiskhälsoarbetet måste i framtiden finansieras på annat sätt än som sker i dag. Det är ett antal odlare som för närvarande betalar, inte bara sin egen fiskhälsokontroll, utan också den allmänna verksamheten. Fiskevården är beroende av en hög hälsostatus. Fiskevårdsavgiften är därför den självklara finansieringen av det allmänna fiskhälsoarbetet.

9 Kontroll av att avgiften erlagts

Riksrevisionsverket: Tillgången på fiskevatten kan liknas vid en kollektiv vara i den meningen att varan kan konsumeras av flera konsumenter samtidigt utan att någons konsumtion minskar möjligheten för andras konsumtion. Den optimala volymen av en kollektiv vara erhålls där summan av konsumenternas värderingar av ett marginellt tillskott sammanfaller med marginalkostnaden. Problemet med att i praktiken åstadkomma en sådan volym är att den verkliga betalningsviljan kan visa sig svår att bestämma. Fiskeriverket har med SCB:s hjälp genomfört en

studie Fritidsfiske -90 för att kartlägga allmänhetens intresse för fritidsfiske och en allmän fiskevårdsavgift. Det positiva utfallet beträffande en allmän fiskevårdsavgift som blev resultatet av undersökningen bör emellertid tolkas med en viss försiktighet. Den enskilde konsumenten kan mycket väl ha uppgivit en överdrivet positiv inställning i förhållande till hans verkliga värderingar. Mot bakgrund av den redan i dagsläget bristfälliga fisketillsynen, och att risken för upptäckt vid fiske utan att ha erlagt avgift är minimal, torde ett införande av en fiskevårdsavgift sannolikt ge upphov till ett omfattande "free-rider" problem. Utredaren pekar också på behovet av en avsevärt förbättrad fisketillsyn för att det föreslagna systemet skall fungera, utan att redovisa konkreta förslag till hur en sådan tillsyn skall utformas. Mot bakgrund bl.a. av de kontrollsvårigheter som en obligatorisk fiskevårdsavgift medför anser RRV att det villkor som regeringen ställt upp för att införa denna avgift inte är uppfyllt. Ett alternativ som inte kräver ett lika omfattande statligt engagemang är att försöka utnyttja den betalningsvilja som på olika sätt har kommit fram. Det kan således finnas skäl för att undersöka hur ett frivilligt avgiftssystem skulle kunna utformas.

Statskontoret: När det gäller kontrollen av att fiskevårdsavgift erlagts föreslås den ske inom ramen för den ordinarie fisketillsynen med förstärkning av medel från den allmänna fiskevårdsavgiften motsvarande 3 miljoner kronor. Förslaget innehåller dock ingen närmare beskrivning av dimensioneringen eller någon analys av kontrollen i förhållande till sanktionernas storlek. Vidare föreslås inte de personer som erlagt avgift registreras varför bevisföringen kommer att försvåras. Efterlevnaden av en sådan reglering framstår som omöjlig att kontrollera.

Statskontoret efterlyser en översiktlig fördelning av de medel som förväntas inflyta på de användningsområden som föreslås, bidrag till bildande av fiskevårdsområden, fiskevårdsåtgärder inkl. utsättning av fisk, fisketillsyn och utveckling av fiskevården, kontroll samt administration inkl. länsstyrelsernas bidragsadministration. Som vi uppfattar utredarens bedömning beräknas intäkterna uppgått till 240 miljoner kronor vid föreslagna avgiftsnivåer och 100% betalningsfrekvens. Utredarens förhoppning att 50% betalar skulle då ge 120 miljoner kronor i intäkt. Vi ifrågasätter om det med det föreslagna systemet är möjligt att ens komma i närheten av dessa belopp som för övrigt bör jämföras med nuvarande anslag om ca 3,5 miljoner kronor. Eftersom kalkylen inte redovisas är den dock omöjlig att kontrollera.

Kustbevakningen: Regeringen har enligt årets budgetproposition (bilaga 10, sid 42) för avsikt att återkomma till riksdagen med definitiva förslag vad gäller kontroll på fiskets område och dimensionering av den efter det att Sjöverksamhetskommittén har lämnat sitt förslag. Kustbevakningen, som anser att det inte finns anledning att föregripa kommande beslut och nu bygga ut kontrollapparaten i enlighet med utredningens förslag, vill i denna fråga endast framföra följande. Tillsyn som kan föranleda olika slag av ingrepp mot person och egendom bör av rättssäkerhetsskäl utövas av behöriga samhällsorgan såsom Polisen och Kustbevakningen. Myndig-

heten är rent principiellt inte övertygad om att den kraftiga ökning av frivilliga fisketillsynsmän som utredningen föreslår bör genomföras för att utöva kontroll av gällande fiskeförfattningar. Däremot anser Kustbevakningen att betalningskontrollen av en eventuell fiskevårdsavgift med fördel kan skötas av frivilliga tillsynsmän.

Sveriges fiskevattenägareförbund: Utredningens största brister finns i förslagen om kontroll och uppbörd av avgiften. Eftersom entusiasmen och intresset är blandat, ofta mycket svalt, bland landets fiskevårdsområdesföreningar måste motivet att alls bry sig om avgiften göras stark. Det finns ingen annan organisation än de lokala fiskevårdsområdesföreningarna, dvs. fiskevattenägarna, som har möjlighet att kontrollera efterlevnaden. Det är otänkbart att inrätta ett särskilt kontrollorgan för avgiften. Röster har redan höjts på flera håll i landet för att förbise avgiften. Och om ingen kontrollerar eller beivrar underlåtelser att lösa avgiften, kommer moralen och betalningsviljan snart att vara obefintlig. Härefter ligger den största praktiska och juridiska svårigheten vid införandet av en allmän fiskevårdsavgift. Att utredningen räknar med högst 50-procentig betalningsvilja är i sig ett moraliskt undergrävande resonemang. Skall den allmänna fiskevårdsavgiften ha någon framtid, och inte bara glömmas bort och till slut förlora all respekt, måste avgiften utformas så att den kan accepteras av dem den mest berör: landets fiskevårdsområdesföreningar och fiskevattenägare.

10 Sanktioner

Kustbevakningen: Regeringen har i årets budgetproposition (bilaga 3, sid 1) uttalat att t.ex. avkriminalisering måste övervägas för att minska arbets- och anslagsbelastningen inom rättsväsendet. Kustbevakningen är mycket tveksam till den föreslagna straffbeläggningen i ett skede då alltså alla möjligheter till avkriminalisering bör prövas för att samhällets brottsbekämpande resurser och rättsvårdande instanser skall kunna koncentrera sina insatser på egentlig, tyngre brottslighet. Ett alternativ till böter bör därför noga övervägas. I stället för den valda, något ovanliga, formen normerade böter föreslår Kustbevakningen en författningsreglerad kontrollavgift motsvarande fyra eller fler gånger den undanhållna avgiften. Om fiskevårdsavgiften införs skulle då även kontrollavgiften förslagsvis kunna tillföras fiskevårdsfonden och inte, som böter, tillfalla statsverket.

Sveriges fiskevattenägareförbund: Utredningens förslag och skrivning om att det inte skall vara tillåtet att sälja fiskekort såvida inte försäljaren förväntat sig om att köparen erlagt allmän fiskevårdsavgift är otydlig. Varje form där säljaren av fiskekort åläggs något straffansvar eller straffbelopp i de fall som skulle kunna åberopas avvisas helt. Systemets funktion förutsätter att fiskekortskontroll på enskilt vatten även kommer att omfatta den allmänna fiskevårdsavgiften. Det är kanske praktiskt, men hanteringen måste närmare belysas både rättsligt och ekonomiskt. Straffet

för den som inte har betalt avgiften föreslås bli böter på fyra gånger avgiften. Det är en juridisk princip liknande parkeringsböter. Införs detta, och om det kan ges en hanterbar form måste principen i så fall vidgas till att kunna gälla även underlåtelser att inneha giltigt fiskekort. Detta får dock inte skymma det faktum att olaga och olovligt fiske är ett brott som alltid bör polisanmälas. Vid utformningen av sanktionssystem för den allmänna fiskevårdsavgiften är det synnerligen viktigt att respekten för fiskelagen och samhällets övriga lagar inte urholkas. Förbundet stöder utredningens förslag att något register inte skall införas. Skulle ett sådant ändå övervägas måste de principiella frågorna klargöras. Dit hör t.ex. vem som skall ansvara för registret, dess tillgänglighet samt kommersiella värde.

Prop. 1994/95:231

