



## KUNGL. SKOGS- OCH LANTBRUKSAKADEMIEN

Landsbyggsdepartementet  
103 33 Stockholm

Stockholm 15 mars 2011

### **Synpunkter på slutbetänkande av Fiskelagsutredningen: Med fiskevården i fokus – en ny fiskevårdslag (SOU 2010:42)**

Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien (KSLA), har fått tillfälle att inkomma med synpunkter enligt rubricerade betänkande. Vi vill därför sammanfattningsvis framföra följande. KSLA

- bedömer att utredningen som helhet har så stora svagheter att den inte utan omfattande omarbetning kan ligga till grund för en ny fiskevårdslag
- bedömer att fiskevårds- och resursförvaltningsperspektivet är alltför knapphändigt behandlat i utredningens förslag
- bedömer att EU:s beslut om en ny CFP; införandet av marina direktivet; förslagen om en ny havsplanering och den nya myndighetsstrukturen innebär att det krävs en grundlig omarbetning av många av de förslag som ges
- anser att portalparagrafen bör omformuleras så att det klart framgår att lagens syfte och mål är att upprätthålla fungerande akvatiska ekosystem där fiskevården står i centrum för förvaltningen
- önskar en renodling av lagrum avseende fiske och fiskerelaterad verksamhet
- anser att det bör införas ett generellt avsaluförbud för fritidsfisket som sker med stöd av frifiskerätt
- bedömer att utredningen i alltför hög utsträckning fokuserar på det traditionella yrkesfisket och dess förhållande till EU:s regelverk medan vattenbruket samt det nya yrkesfiske som växer fram genom framförallt sportfisketurism i praktiken saknas helt.

KSLA avstyrker utredarens förslag om en sänkning av straffsatserna gällande brott mot fiskevårdslagen samt förslaget om en kraftig utökning av allmänhetens rätt till fiske med mängdfångande redskap på allmänt vatten.

### **Inledande synpunkter**

KSLA anser att utredningen som helhet har betydande svagheter och att stora delar av förslaget måste omarbetas från grunden.

Utredaren har i stor utsträckning använt den gamla fiskelagen som underlag och försökt att inom ramen för denna inarbeta en lagstiftning med annan inriktning. Resultatet visar att detta arbetssätt haft brister. Eftersom målsättningen var en helt ny lagstiftning så hade det sannolikt varit mera ändamålsenligt att istället formulera denna med utgångspunkt från uppsatta mål och syften, i enlighet med direktiven (Dir 2006:91) till en ny fiskevårdslag och utan hänsyn till den nu gällande lagstiftningen.

Fisk kan på många olika sätt nyttjas för näringsverksamhet. KSLA anser att utredaren varit allt för snäv i definitionen av näringsverksamhet och därvid låst det till ett yrkesfiske i traditionell mening. Utredaren borde till exempel ha presenterat förslag på en definition av fisketuristisk näringsverksamhet eller andra begrepp som innefattat näringsverksamhet med inriktning på fiske. All näringsverksamhet som nyttjar fisk bör i detta sammanhang jämföras med vad som normalt betraktas som yrkesfiske. KSLA anser även att vattenbruk borde ha fått en mera framträdande roll i utredningen, trots att det hänvisas till att vattenbruk behandlas i Vattenbruksutredningen.

### **Portalparagraf – den nya lagens inriktning**

Exploateringen av fiskbestånden i kombination med övrig påverkan på vattenmiljöerna riskerar att medföra irreparabla skador på de akvatiska ekosystemen. För att komma till rätta med dessa problem krävs en helhetssyn på förvaltning och nyttjande av de akvatiska resurserna. Fisket och fiskeförvaltningen, i kombination med skydd och bevarande av ekosystemen, måste därför vara en grundläggande utgångspunkt för en ny fiskevårdslagstiftning. Denna måste ha tydlig utgångspunkt i ett hållbarhetsperspektiv och dessutom vara fullt kompatibel med övrig angränsande lagstiftning på området. Enligt KSLA:s bedömning svarar inte utredarens förslag mot dessa krav.

KSLA anser att portalparagraferna (§§ 1–4) bör omformuleras så att det klart framgår att lagens syfte och mål är att upprätthålla fungerande akvatiska ekosystem och att välmående fiskbestånd är en grundläggande förutsättning för ett långsiktigt nyttjande. Lagen i fråga skall syfta till att nyttjandet sker på ett hållbart sätt.

En portalparagraf till denna lag bör utformas som en parallell till portalparagraferna till miljöbalken, skogsvårdslagen och havsplaneringsutredningen (SOU 2010:91). Dessa lagar har liknande syften och mål, vilka klart formulerats i respektive portalparagraf. KSLA uppfattar bristerna i förslagets inledande paragrafer som symptomatiskt för hela utredningen och som ett uttryck för en brist på ambition att formulera en ny inriktning i och med övergången till en fiskevårdslag.

### **En ny omvärld**

Fisket regleras i hög utsträckning av EU:s gemensamma fiskeripolitik (CFP). Denna är under revidering och målsättningen är att en ny CFP skall beslutas gälla från 2013. Denna förändring kommer att ha inverkan på den nationella fiskelagstiftningen och kräva anpassningar för att harmoniera den nationella lagstiftningen gentemot EU.

Under de kommande åren kommer den nationella lagstiftningen att behöva anpassas till EU:s marina direktiv. Tendensen är att fisken och fisket hanteras som en del av havsmiljön och att

regleringar av fisket är viktiga för att uppnå god ekologisk status i de marina miljöerna. Det kommer därför med stor sannolikhet även att krävas anpassningar av den nationella fiskelagstiftningen för att uppnå målen i det marina direktivet.

Parallellt med fiskelagsutredningen har planeringen av de svenska havsområdena utretts (SOU 2010:91). Flera av de frågor som hanterats av havsplaneringsutredningen har även bäring på fiskelagstiftningen. Detta bör beaktas vid hanteringen av ”Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag”.

De förslag som presenteras kommer vid eventuellt genomförande att baseras på en helt annan myndighetsstruktur. Vi avser Fiskeriverkets nedläggning, den nya Havs- och vattenmyndigheten, överföringen av viss verksamhet till Jordbruksverket samt ny fördelning mellan Landsbygds- och Miljödepartementet. Dessa förändringar innebär, tillsammans med ovan nämnda förändringar inom området, att många av utredningens förslag kräver omfattande bearbetningar och omskrivningar.

### **Utredarens förslag i förhållande till givna direktiv**

I de direktiv som gavs utredningen (Dir 2006:91) skulle utredaren bl.a. beakta internationell havsrätt, EU:s miljö- och vattenpolitik, den nationella havspolitik, miljömålsarbetet samt regeringens landsbygdsstrategi. Utredaren skulle vidare tillse att förslaget till ny fiskevårdslag innehöll miljörättsliga element som t.ex. försiktighetsprincipen och krav på bästa möjliga teknik, miljökonsekvensbeskrivning m.m. KSLA bedömer att utredaren istället prioriterat helt andra intressen i förslaget till ny fiskevårdslag.

Utöver behovet av anpassning till EU:s regelverk ser utredaren som sin viktigaste uppgift att slå vakt om näringsfriheten på fiskets område samt att värna de fria marknadskrafternas inflytande över fisket. Den grundläggande frågan om den fiskeförvaltande myndighetens bemyndigande att reglera och fördela fisket begränsas till att enbart omfatta frågan om att kunna tillmötesgå regionala behov inom det traditionella yrkesfisket. Övriga möjligheter till förvaltning och fördelning av fiske, som en modern adaptiv förvaltning, har helt utelämnats av utredaren.

Förslaget innebär därmed att det även fortsättningsvis kommer att saknas legala instrument att optimera förvaltning och nyttjande, exempelvis på så sätt som Fiskeriverket redovisar i sin framtidsvision Fiske 2020. Denna vision, som KSLA tillfälligt stödjer, kräver långtgående befogenheter att reglera, fördela och zonera fisket. Utredaren har inte givit några förslag till hur fisket skall kunna anpassas och regleras så att inte ekosystemfunktionerna påverkas negativt.

### **Allmänhetens rätt till fiske**

En grundläggande princip borde ha varit en begränsning av allmänhetens rätt till fiske med mängdfångande redskap på både allmänna och enskilda vatten (§ 10 och 13). Utredarens förslag innebär istället en kraftig utökning av allmänhetens rätt till fiske med mängdfångande redskap. Allmänhetens rätt till fiske bör istället i huvudsak utgöras av fiske med handredskap. Fiske med mängdfångande redskap bör i första hand enbart förbehållas näringsmässigt fiske (yrkesfiske, fisketuristisk verksamhet m.m.).

Enligt KSLA:s bedömning bör det vara ett rimligt krav med stadigvarande bosättning i Sverige för att få ta del av samma frifiskerättigheter på allmänt vatten som gäller för svenska medborgare. Detta bör inte strida mot diskrimineringsförbudet i artikel 12.1 i EG-fördraget.

Om detta krav inte visar sig möjligt förordar KSLA istället en kraftig begränsning av allmänhetens fritidsfiske med mängdfångande redskap på allmänt vatten.

Den utsträckta rätten till fiske för EU-medborgare kommer att få stora konsekvenser. I utredningen saknas en konsekvensanalys av denna utökade fiskerätt både vad gäller hur antalet utövare kan förväntas öka och huruvida de kustnära bestånden av fisk och skaldjur i havet och de stora sjöarna tål det ökade fisketrycket. Vidare saknas en bedömning av de ökade resurser för fisketillsyn och information om fiskebestämmelser som oundvikligen blir nödvändigt.

Dessutom saknas en strategisk diskussion om hur ett sannolikt överutnyttjande av olika arter av fisk och skaldjur kan förhindras. I utredningen konstateras att det redan i dagsläget föreligger bristande uppgifter om hur stort fritidsfisket är, både beträffande antal utövare och fångsterna i detta fiske.

Förslaget kommer att innebära en kraftig ökning av fisketrycket på idag redan ansträngda bestånd. Det kommer även att leda till en ökad konkurrens med yrkesfisket och därmed innebära en omfördelning av resursen från yrkesfiske till fritidsfiske med mängdfångande redskap. Denna konsekvens verkar helt i motsatt riktning mot de intentioner utredaren utpekat som målet med den nya fiskevårdslagen.

Utredaren föreslår att den nuvarande bilagan (som definierar allmänhetens rätt till fiske) till fiskelagen flyttas till förordningen. KSLA avstyrker ett sådant förslag och menar att detta även fortsättningsvis skall vara en riksdagsfråga och definieras i lag. En viktig sådan fråga är exempelvis allmänhetens rätt att fiska med handredskap längs kusterna och i de fem stora sjöarna.

### **Renodling av lagrum**

En mycket viktig och aktuell aspekt som inte berörs i utredningen är de etiska och djurskyddsmässiga hänsynen inom fisket. Inte bara i det avseendet att man i utredningens förslag till ny lag och förordning har tagit bort bestämmelserna om otillåtna fiskemetoder (el, gift, sprängämnen m.m. i nuvarande förordning 2 kap 6§). Det bör även finnas en grundläggande etisk bestämmelse om detta, motsvarande exempelvis 27 § jaktlagen (Jakten skall bedrivas så att viltet inte utsätts för onödigt lidande och så att människor och egendom inte utsätts för fara).

KSLA anser att de djuretiska aspekterna i fisket ska regleras med stöd av bestämmelser i fiskelagstiftningen. Att använda ett annat lagrum, som ofta har helt andra syften, riskerar att skapa osäkerhet och förvirring eftersom det blir oförutsägbart vilka regler/regelverk som gäller. Dessutom kan vi skönja en utveckling i andra europeiska länder där djurrättsintressen driver på utvecklingen att med hjälp av annan lagstiftning på olika sätt försöka begränsa möjligheterna till fiske med hänvisning till fiskars förmåga att känna smärta eller andra skäl. De djurskyddsmässiga aspekterna i fisket måste bedömas utifrån en fiske- och fångstmässig kontext och vad som är tillbörligt och etiskt korrekt i sammanhanget.

KSLA anser vidare att en modern fiskevårdslagstiftning även skall kunna svara mot naturvårdens behov och förespråkar därför en renodling av lagrummen där fisket regleras i fiskelagstiftningen och övrigt naturskydd i enlighet med miljöbalken (§ 1 och § 33 i förslag till lag (2012:00) om fiskevård).

Merparten av instiftandet av marina reservat åligger i första hand länsstyrelserna medan inskränkningar i fiskelagstiftningen har reglerats av Fiskeriverket (i författningssamlingen FIFS). Denna uppdelning har sällan gett upphov till problem och den övergripande principen har varit att respektive verksamhet skall regleras i respektive lagrum. KSLA anser att det är önskvärt att rågången mellan respektive lagrum ytterligare förtydligas i kommande lagstiftning. KSLA förespråkar en renodling av lagrummen där fisket regleras i fiskelagstiftningen och övrigt naturskydd i enlighet med miljöbalken (§ 1 och § 33 i förslag till lag (2012:00) om fiskevård).

### **Straffskalan**

KSLA avstyrker den föreslagna sänkningen av påföljder för brott mot fiskelagstiftningen (förslag till lag (2012:00) om fiskevård på § 40-48). KSLA anser att ändamålsenliga fiskeregler och en effektiv fisketillsyn är de mest kraftfulla redskapen i en hållbar förvaltning av fiskbestånden. Brott mot fiskelagen är redan i dagsläget lågt prioriterat. Att sänka straffskalan kommer att leda till en ytterligare nedprioritering i alla led, från kustbevakning, sjöpolis och fisketillsyningsmän till utredare och domstolar.

KSLA anser att brott mot fiskelagstiftningen är jämförbara med brott mot jaktlagstiftningen, där straffskalan är aktuell att skärpas i stället för att mildras, och till viss del brott mot övrig miljölagstiftning. KSLA anser att aktuell straffskala för brott mot fiskelagstiftningen skall bibehållas.

### **Saluförbud på inlandsvattnen**

EU:s nya kontrollförordning innebär att all försäljning av fisk från havet av fritidsfiskare blir förbjuden. KSLA anser att det finns goda skäl att även införa motsvarande förbud i de fem stora sjöarna, dvs. där det finns fritt fiske på allmänt vatten och frifiskerättigheter på enskilt vatten. Förbudet bör endast omfatta fisk fångad via fritidsfiske med stöd av de nämnda frifiskerättigheterna på enskilt och allmänt vatten. Yrkesfiske och fiske på enskilt vatten med stöd av enskild rätt berörs således inte. Förslaget baserar sig på att förtydliga statens syfte med att upplåta frifiskerättigheter till allmänheten, vilket enligt KSLA:s bedömning främst är att främja allmänhetens rekreativsmöjligheter och möjliggöra fångst av fisk för husbehov.

Det har under senare år blivit allt mer uppenbart att fritidsfisket har stor betydelse för fiskevården och förvaltningen av resursen. Det finns i vissa områden dessutom tydliga konflikter mellan det fria fritidsfisket och yrkesfisket samt fisket med stöd av enskild rätt. KSLA:s bedömning är att införandet av ett förbud mot försäljning av fångsten från det fria fritidsfisket skulle ge en tydlig signal avseende syftet med fisket, i viss utsträckning begränsa fångsterna samt undanröja en av grunderna för konflikter mellan olika kategorier fiskare.

KSLA har i sitt svar valt att utelämna detaljerade synpunkter på utredarens lagförslag. KSLA bedömer att utredningen har så stora övergripande brister att det finns stora svårigheter att tillämpa enskilda detaljförslag. Bedömningen är istället att stora delar måste omformuleras i grunden för att sedan ånyo utforma detaljförslagen.

Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien

*Sara von Arnold*

Sara von Arnold  
Preses

*Åke Barklund*

Åke Barklund  
Akademisekreterare och VD