

Lagrådsremiss

Införande av ett utkastförbud i Skagerrak

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 27 september 2012

Eskil Erlandsson

Mats Wiberg
(Landsbygdsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Lagrådsremissen innehåller förslag om genomförande av det utkastförbud som EU och Norge har kommit överens om i samband med förhandlingarna om fiske i Skagerrak. Förslaget innebär att det i fiskelagen (1993:787) införs ett normgivningsbemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om förbud mot att i havet kasta tillbaka fisk som har fångats och om skyldighet att ta ombord och föra i land fisk som har fångats.

Ändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2013.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787)	4
3	Ärendet och dess beredning	5
4	Bakgrund.....	5
5	Skagerraköverenskommelsen.....	6
6	Bemyndigande att meddela föreskrifter om utkastförbud	7
7	Övriga frågor.....	9
	7.1 Åtgärder för adekvat kvottäckning	9
	7.2 Kameraövervakning	13
	7.3 Straffreglering	15
8	Ikraftträdande.....	16
9	Konsekvensanalys.....	16
	9.1 Allmänna konsekvenser	16
	9.2 Miljökonsekvenser	17
10	Författningskommentar	18
Bilaga 1	Sammanfattning av Havs- och vattenmyndighetens rapport.....	19
Bilaga 2	Författningsförslaget i Havs- och vattenmyndighetens rapport.....	21
Bilaga 3	Sammanfattning av tilläggspromemorian och promemorians författningsförslag.....	23
Bilaga 4	Förteckning över remissinstanser	24

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787).

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

Härigenom föreskrivs att det i fiskelagen (1993:787) ska införas en ny paragraf, 19 a §, av följande lydelse.

19 a § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. förbud mot att i havet kasta tillbaka fisk som har fångats, och
2. skyldighet att ta ombord och föra i land fisk som har fångats.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

3 Ärendet och dess beredning

Till följd av att Norge sagt upp överenskommelsen mellan Sverige, Danmark och Norge om ömsesidig rätt till fiske i Skagerack och Kattegatt (SÖ 1967:13) upphörde denna överenskommelse att gälla den 7 augusti 2012. Förhandlingar pågår mellan EU och Norge om en ny överenskommelse om tillträde. Som komplement till denna överenskommelse har EU och Norge förhandlat fram en särskild överenskommelse om ett utkastförbud i Skagerrak och de kontrollåtgärder som behövs för att kontrollera detta – Agreed record of fisheries consultations between the European union and Norway on measures for the implementation of a discard ban and control measures in the Skagerrak area (nedan kallat Skagerraköverenskommelsen) – som undertecknades den 4 juli 2012.

Medan förhandlingarna om ett utkastförbud och kontrollåtgärder fortfarande pågick uppdrog regeringen åt Havs- och vattenmyndigheten att förbereda införandet av en harmonisering av tekniska regleringar och kontrollåtgärder och ett förbud mot utkast av fisk i Skagerrak samt att delge regeringen eventuella behov av författningsändringar. Havs- och vattenmyndigheten har i en rapport av den 1 juni 2012 som upprättats i samråd med Jordbruksverket redovisat uppdraget till regeringen (Uppdrag med anledning av upphörande av 1966 års Skagerrakavtal). En sammanfattning av rapporten finns i *bilaga 1*. Havs- och vattenmyndighetens lagförslag i rapporten redovisas i *bilaga 2*. Inom Regeringskansliet (Landsbyggsdepartementet) har det utarbetats en tilläggspromemoria, som sammanfattats i *bilaga 3*, och en konsekvensutredning. Rapporten, tilläggspromemorian och konsekvensutredningen har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4*. En sammanställning över remissyttrandena finns tillgänglig i Landsbyggsdepartementet (dnr L2012/1265).

4 Bakgrund

Lagstiftningen på fiskeområdet består i stor utsträckning av EU-rättsliga bestämmelser, vilka antingen är direkt tillämpliga eller har genomförts i svensk rätt.

Nationella bestämmelser inom fiskeområdet finns bl.a. i fiskelagen (1993:787) och i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen (nedan kallad fiskeförordningen). Dessa bestämmelser kompletteras främst av Fiskeriverkets föreskrifter, vilka numera har tagits över av Havs- och vattenmyndigheten.

Den 19 december 1966 ingicks en överenskommelse mellan Sverige, Danmark och Norge om ömsesidig rätt till fiske i bl.a. Skagerrak (SÖ 1967:13). Sverige ratificerade överenskommelsen den 25 maj 1967 och överenskommelsen trädde i kraft den 7 augusti 1967. Av ingressen framgår att syftet med överenskommelsen var att bevara rätten för fiskarna i de tre länderna att utnyttja fiskeförekomsterna i sådana

områden som länge har varit ett gemensamt fiskeområde. Av överenskommelsen följer, i enlighet med det angivna syftet, att var och en av de fördragsslutande staterna ska tillåta fartyg från de båda andra staterna att bedriva fiske in till ett avstånd av fyra nautiska mil från baslinjen för territorialhavet. Det berörda vattenområdet ska vara att anse som fritt hav. I den utsträckning det befinns ändamålsenligt ska man genom ömsesidig konsultation söka fastställa så enhetliga regler för fisket som möjligt i de tre länderna. Överenskommelsen gällde först i 35 år och förlängdes därefter automatiskt med fem år åt gången. Överenskommelsen kunde sägas upp skriftligen av någon av parterna med verkan från den löpande giltighetstidens utgång. En sådan uppsägning måste dock ske minst tre år före denna tidpunkt.

Att det berörda vattenområdet ska vara att anse som fritt hav innebär att fisket sker enligt flaggstatsjurisdiktion, dvs. varje stat har rätt att fiska i de andra staternas vatten in till fyra nautiska mil från baslinjen enligt flaggstatens egen lagstiftning.

När Sverige blev medlem i EU 1995 blev överenskommelsen en del av den unionsrättsliga lagstiftningen.

Norge sade upp 1966 års överenskommelse 2009. Överenskommelsen upphörde att gälla den 7 augusti 2012. Rätten för fartyg från Sverige, Danmark och Norge att fiska i varandras vatten in till fyra nautiska mil från respektive lands baslinje har genom beslut av den 23 juli 2012 förlängts till den 1 november 2012 (Agreed record of fisheries consultation between the European union and Norway on reciprocal access arrangements for vessels from Denmark, Norway and Sweden in the Skagerrak area). EU och Norge förhandlar om en ny överenskommelse om ömsesidigt tillträde till fiske i Skagerrak för Sverige, Danmark och Norge. Syftet med förhandlingarna är i korthet att bibehålla rätten till ömsesidigt fiske i varandras vatten in till fyra nautiska mil från baslinjen, men att gå från flaggstatsjurisdiktion till kuststatsjurisdiktion i enlighet med internationell havsrätt. Detta innebär att det blir kuststatens fiske-lagstiftning som gäller vid fiske i kuststatens vatten.

Det nya tillträdesavtalet skapar ett behov av gemensamma bestämmelser för fisket i de tre berörda länderna när det gäller Skagerrakområdet. Det har därför arbetats fram tekniska regleringar som är gemensamma för de tre länderna. Det har även mellan EU och Norge förhandlats fram en överenskommelse som rör utkastförbud i Skagerrak och kontroll av fisket i Skagerrak (Skagerraköverenskommelsen) som under-tecknades den 4 juli 2012.

5 Skagerraköverenskommelsen

Skagerraköverenskommelsen består av godkända slutsatser från fiske-samråd mellan EU och Norge och fem bilagor till dessa. Av de godkända slutsatserna framgår att EU och Norge bl.a. kommit överens om att ett utkastförbud ska införas (punkt 7 och bilaga I) och om att länderna genom effektiva kontrollåtgärder ska se till att förbudet följs (punkt 11 och bilaga II). En effektiv kontroll kräver samarbete mellan länderna och

i syfte att stärka samarbetet föreskrivs att en arbetsgrupp ska bildas (punkt 13 och bilaga III). EU och Norge kom även överens om att en så grundläggande förändring i fiskeförvaltningen motiverade höjda fiskekvoter. Det bestämdes därför att EU och Norge ska rikta en förfrågan till ICES (International Council for the Exploration of the Sea) om hur utkastförbudet och nya tekniska regleringar kan påverka kvoterna (punkt 15 och bilaga IV). Det beslutades vidare att det ska råda en viss flexibilitet i kvotsystemet, på så sätt att en viss del av kvoten ska kunna överföras från ett år till ett annat (punkt 16 och bilaga V). EU och Norge kom även överens om att fartyg ska ha adekvata kvoter för att täcka den förväntade fångstsammansättningen (punkt 17). Slutligen beslutades att det under 2013 ska genomföras försök med kameraövervakning på fartygen (punkt 18).

Av bilaga I till de godkända slutsatserna framgår bl.a. att ett utkastförbud ska införas i två steg. I ett första steg ska förbudet införas för vissa uppräknade arter från den 1 januari 2013. För vissa andra uppräknade arter ska förbudet sedan införas i ett andra steg senast den 1 januari 2015. Alla uppräknade arter som fångas ska landas och även andra arter om de fångas med redskap som har en maskstorlek understigande 32 millimeter. Fiske med burar och fällor är undantagna från utkastförbudet.

Bilaga II innehåller de kontrollbestämmelser som EU och Norge kommit överens om. De innefattar bestämmelser om VMS (Vessel Monitoring System) och elektronisk rapportering av fångster och fiskeaktiviteter.

Avsikten är att Skagerraköverenskommelsen ska tas in i en EU-förordning. Genom förordningen kommer Skagerrak-området att undantas från tillämpningen av motstridiga bestämmelser i andra EU-förordningar om fiske, bl.a. rådets förordning (EG) nr 2371/2002 av den 20 december 2002 om bevarande och hållbart utnyttjande av fiskeresurserna inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken (EGT L 358, 31.12.2002, s. 59, Celex 32002L2371). Ett förslag till förordning presenterades den 29 augusti 2012 (KOM(2012) 471 slutlig).

Kommissionen har aviserat att den i en skrivelse kommer att uppmana de berörda medlemsstaterna att säkerställa ett ikraftträdande av utkastförbudet den 1 januari 2013 genom att anta nationella bestämmelser om utkastförbud.

6 Bemyndigande att meddela föreskrifter om utkastförbud

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om förbud mot att i havet kasta tillbaka fisk som har fångats och om skyldighet att ta ombord och föra i land fisk som har fångats.

Havs- och vattenmyndighetens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Havs- och vattenmyndigheten har dock föreslagit en annan lagteknisk lösning.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Länsstyrelsen i Skåne län* tillstyrker förslaget men påpekar att man vid utfasning av utkast av fisk med hänsyn till ekosystemansatsen bör inkludera alla arter som inte medger återutsättning med god överlevnad. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* tillstyrker förslaget men påpekar att förbudet mot utkast av fisk måste kombineras med andra förvaltningsåtgärder som exempelvis redskapsutveckling, fredningstider och fredningsområden. *Havs- och vattenmyndigheten* anser att det är angeläget att ett utkastförbud införs, men anser att överlåtbara fiskenyttjanderätter bör införas samtidigt som ett sätt att fördela fiskemöjligheter. Överlåtbara fiskenyttjanderätter är en nödvändig förutsättning för att ett utkastförbud ska kunna fungera i praktiken i svenskt fiske utan mycket betungande konsekvenser för fiskerinäringen. Det är dock inte möjligt att genomföra en sådan omställning som är nödvändig för att överlåtbara nyttjanderättigheter ska kunna införas redan till den 1 januari 2013. Bemyndigandet att meddela föreskrifter om utkastförbud bör förtydligas så att det klart framgår att föreskrifterna ska kunna omfatta en skyldighet att ta ombord och behålla fångst som är instängd i ett redskap i havet, att behålla fisk som tagits ombord och föra iland sådan fångst. En bestämmelse om utkastförbud och ilandföringsskyldighet hör ihop med de beteenden som beskrivs i 19 § och bör inordnas i denna paragraf. Problemet med blankettstraffbudet kan lösas genom att det i 40 § anges att fängelsepåföljd inte får tillämpas vid överträdelser av föreskrifter meddelade av myndighet under regeringen. Normerade böter enligt 41 § bör kunna tillämpas vid överträdelser av utkastförbudet. *Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)* är positivt till ett utkastförbud, bl.a. på grund av att det verkar som ett incitament för att undvika fångst av fisk som inte är avsedd för landning. *Sveriges Fiskares Riksförbund (SFR)* tillstyrker införandet av ett utkastförbud men anser att det är nödvändigt att införa både ändringarna i fiskelagen och verkställighetsföreskrifterna vid samma tidpunkt. Alla de delar som formar grunden för ett utkastförbud bör införas samtidigt, vilket även är en direkt följd effekt av Skagerraköverenskommelsen. Övriga remissinstanser har tillstyrkt eller inte haft något att erinra mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Huvudregeln inom den gemensamma fiskeripolitiken är att det regleras vilken fisk som får landas. Detta innebär att en del av den fisk som fångas sorteras bort och slängs överbord, eftersom den inte får landas. Inom reformen av den gemensamma fiskeripolitiken diskuteras formerna för införandet av ett utkastförbud. Ett eventuellt utkastförbud inom hela EU kommer dock att införas under en lång övergångsperiod, eftersom det innebär en stor omställning att gå från en förvaltning som reglerar vad som landas till en förvaltning som reglerar vad som fångas. En del av de problem som behöver ses över är bl.a. att de redskap som används i dag fångar fisk under tillåtna minimimått, att det finns bifångstbegränsningar, att redskapen fångar arter som fiskaren inte önskar få i sin fångst och att redskapen fångar flera arter men att kvoten kan ha tagit slut för någon av de arter som fångas.

EU har nu, som angetts i avsnitt 4, ingått en överenskommelse med Norge som bl.a. reglerar ett utkastförbud i Skagerrak. Avsikten är att avtalets innehåll ska tas in i en EU-förordning, genom vilken Skagerrakområdet kommer att undantas från vissa bestämmelser i andra EU-förordningar om fiske, bland annat från förbudet att landa viss fisk enligt den huvudregel som nämnts ovan. Enligt överenskommelsen ska första steg av utkastförbudet träda i kraft den 1 januari 2013.

Kommissionen presenterade den 29 augusti 2012 ett förslag till förordning (KOM(2012) 471 slutlig), men det är osäkert om en förordning kommer att kunna träda i kraft till den 1 januari 2013. Kommissionen har, såsom nämnts i avsnitt 5, uppmanat medlemsstaterna att provisoriskt införa nationella bestämmelser för att följa överenskommelsen. Av artikel 216.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) följer att avtal som ingås av unionen är bindande för unionens institutioner och medlemsstaterna. Utkastförbudet bör därför införas provisoriskt i nationell rätt i enlighet med Skagerraköverenskommelsen. Eftersom det kan förutses att sådana föreskrifter kommer att behöva utformas på detaljnivå bör de materiella föreskrifterna om utkastförbud dock inte tas in i lag.

Regeringen föreslår därför, med beaktande av *Havs- och vattenmyndighetens* synpunkter, att det i fiskelagen (1993:787) införs ett normgivningsbemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om förbud mot att i havet kasta tillbaka fisk som har fångats och om skyldighet att ta ombord och föra i land fisk som har fångats.

Beroende på hur den kommande EU-förordningen om utkastförbud och den nya grundförordning som håller på att förhandlas fram på EU-nivå kommer att utformas kan det nu föreslagna normgivningsbemyndigandet komma att fylla en funktion även efter det att en EU-förordning som genomför Skagerraköverenskommelsen har trätt i kraft.

För att ett utkastförbud ska fungera i praktiken krävs att även andra åtgärder vidtas. En viktig åtgärd är att införa mer selektiva redskap för att undvika fångst av oönskade arter eller storlekar. En annan åtgärd är att varje fartyg ska ha en lämplig kvottäckning för den fångst som tas upp och landas. Frågan om kvottäckning behandlas i avsnitt 7.

Bemyndigandet bör tas in i en ny paragraf i fiskelagen. Som anges i avsnitt 7.3 pågår inom Regeringskansliet arbete med att se över den nuvarande fiskelagen. Bemyndigandets placering i lagen får då övervägas på nytt.

7 Övriga frågor

7.1 Åtgärder för adekvat kvottäckning

<p>Regeringens bedömning: Ett normgivningsbemyndigande som ger möjlighet att meddela föreskrifter om överlåtbara fiskenyttjanderätter i andra fisken än det pelagiska fisket bör i nuläget inte föras in i fiskelagen.</p>

Havs- och vattenmyndighetens bedömning: Havs- och vattenmyndigheten har i sin rapport inte lämnat något förslag eller någon bedömning i lagtekniskt hänseende, men har konstaterat att överlåtbara fiskenyttjanderätter är en förutsättning vid införandet av ett utkastförbud.

Remissinstanserna: *Länsstyrelsen i Gotlands län* och *Länsstyrelsen i Skåne län* anser att det är positivt att frågan om införande av fiskenyttjanderätter inte tas upp nu, då det är en komplex fråga med många fler aspekter än enbart utkast. Vid ett eventuellt framtida införande av utkastförbud i Östersjön föreligger inte samma behov av överförbara nyttjanderätter. *Havs- och vattenmyndigheten* påpekar att överlåtbara fiskenyttjanderätter är en nödvändig förutsättning för att ett utkastförbud ska kunna fungera i praktiken i svenskt fiske utan mycket betungande konsekvenser för fiskerinäringen. Fördelningen av fiskemöjligheter är dock en komplex process och det är därför inte möjligt att genomföra en sådan omställning som är nödvändig för att överlåtbara nyttjanderätter ska kunna införas redan till den 1 januari 2013. Myndigheten förordar en enklare övergångslösning där det i fiskelagen tydliggörs att individuellt överlåtbara årsransoner får införas. I ett sådant system gäller en överlåtelse bara under det innevarande året. Även en förenklad lösning med överlåtbara årsransoner kräver dock en omsorgsfull fördelning av fiskemöjligheterna och kan därför inte heller vara på plats till den 1 januari 2013. Ett alternativ är att skapa ett system med årsvisa ransoner där man i stället för att tilldela fiskemöjligheter genom individuella beslut grundade på historiskt fiske gör en schablonmässig fördelning grundade t.ex. på fartygens storlek. Ett sådant system skulle möjliggöra kvotallokering och eventuellt längre fiske under året. En fördelningsprincip som inte tar hänsyn till historiken riskerar dock att medföra en omfördelning av inkomsterna mellan fiskeföretagen och därmed påverka konkurrenssituationen. Myndigheten anser att det behövs ett tydligt lagstöd även för införande av en enklare övergångslösning med individuellt överlåtbara årsransoner. Om ett sådant ransonssystem övergångsvis bör införas bör lagtexten kompletteras på så sätt att det i 19 § fiskelagen tydliggörs att bemyndigandet innefattar rätt att fördela säsongsmässiga fiskemöjligheter individuellt eller på fartygsnivå och att tillåta överlåtelser under året/fiskesäsongen av dessa möjligheter. Om regeringen anser att nuvarande bemyndigande ger tillräckligt stöd för en sådan fördelning bör detta tydliggöras i propositionen. *Jordbruksverket* ställer sig bakom Havs- och vattenmyndighetens rapport. *Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)* betonar att det i en förvaltningsregim med utkastförbud (dvs. landningsobligation) för vissa arter är en fundamental förutsättning att de enskilda fiskefartygen innehar fiskemöjligheter som motsvarar den faktiska fångsten. SLU delar rapportens analys vad gäller införandet av överlåtbara fiskenyttjanderätter som ett verktyg för att nå en bättre balans mellan fiskemöjligheter och fiskeflotta, men saknar en diskussion om alternativa kvothanterings-system, dvs. alternativ till individuellt överförbara kvoter. I andra länder finns exempel på kvothantering genom producentorganisationer. Ett utkastförbud är en av många möjliga åtgärder för att understödja ett hållbart fiske, men utkastförbudet behöver sannolikt stödjande tekniska åtgärder (redskap, tid, plats) för att fungera. Det krävs en analys av varför

realitidsstängningar inte används aktivt och vad som behöver göras för att förbättra situationen. Övriga remissinstanser har inte berört denna fråga.

Skälen för regeringens bedömning: För att ett utkastförbud ska fungera krävs att fiskarna har adekvat kvottäckning för den fisk som fångas och landas. Om det inte finns adekvat kvottäckning för alla arter som fiskas med en viss redskapstyp, måste allt svenskt fiske i Skagerrak med denna redskapstyp stoppas så snart kvoten för en art har uttömts.

Det anges i punkt 17 i Skagerraköverenskommelsen att parterna kommit överens om att fartygen ska förfoga över adekvata kvoter för att täcka förväntade fångstsammansättningar när de fiskar i Skagerrak. En del i arbetet med att åstadkomma en adekvat kvottäckning är att konvertera nuvarande landningskvoter till fångstkvoter, eftersom den fisk som tidigare slängdes överbord nu måste landas. I överenskommelsen har det dessutom skrivits in att det ska finnas en viss flexibilitet i systemet på så sätt att en viss andel av kvoten kan överföras mellan åren, dvs. icke utnyttjad kvot kan överföras till nästa år och det en part ett år fiskar utöver kvot kan dras från kvoten nästföljande år. Denna årliga flexibilitet uppgår till 20 procent första året, 15 procent andra året för att därefter uppgå till 10 procent.

Havs- och vattenmyndigheten har i sin rapport anförts att det, för att systemet ska fungera, krävs att överlåtbara fiskenyttjanderätter införs, för att se till att fiskemöjligheter matchas med fångstmöjligheter för varje fartyg och fiskeres. Fartygen kan, enligt rapporten, genom ett sådant system säkerställa att de tilldelas eller kan införskaffa tillräckliga kvoter för potentiella fångster i redskapet under en resa. Det blir också enklare att kontrollera att fångstsammansättningen efterlevs vid varje fiskeres. Risken att kvoterna övertrasseras minskar på så sätt.

Överlåtbara fiskenyttjanderätter finns sedan 2009 i det pelagiska fisket. Syftet med att införa överlåtbara fiskenyttjanderätter var att förbättra fartygsstrukturen. Inom detta system har varje fiskare tilldelats en viss andel av den nationella fiskekvot som avsatts för pelagiskt fiske enligt individuella kvoter. Denna rättighet gäller i tio år och en fiskare kan överlåta sin rättighet i syfte att avveckla sitt fiske. På så sätt minskar antalet fartyg i fiskeflottan och lönsamheten för de fartyg som är kvar ökar. I propositionen angavs att detta förväntades leda till ett mer hållbart fiske, eftersom incitamenten att överskrida gällande regelverk för att öka lönsamheten ytterligare förväntades minska. I propositionen angavs vidare att en sådan rättighet som tillerkänns en enskild och som kan göras gällande mot en annan enskild ligger nära det civilrättsliga området och därför borde regleras i lag (regeringens proposition 2008/09:169 Överlåtbara fiskerättigheter, s. 15–20).

Fiskelagsutredningen har i sitt betänkande (SOU 2010:42) föreslagit att det ska införas ett normgivningsbemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om att överlåtbara fiskerättigheter ska införas för annat fiske än det pelagiska fisket. Detta förslag är under beredning inom Regeringskansliet. Regeringen gör dock bedömningen att det inte är lämpligt att i det här sammanhanget införa ett bemyndigande som ger regeringen möjlighet att meddela föreskrifter om utvidgning av systemet med överlåtbara fiskenyttjanderätter, eftersom det systemet har ett annat syfte än den överlåtbarhet som krävs för ett utkastförbud.

Havs- och vattenmyndigheten har i sitt remissvar redogjort för ett förenklat system med individuellt överlåtbara årsransoner. Regeringen konstaterar att syftet med ett sådant system inte är att uppnå någon omstrukturering av fiskeflottan, utan att den enskilde fiskaren ska ha kvottäckning för de arter han eller hon kan få upp under sin fiskeresä. I ett sådant system delas de olika kvoterna upp mellan fiskarna enligt en fastställd beräkningsgrund. Därefter kan en fiskare som har uttömt sin kvot för en viss art byta till sig kvot för denna art mot kvot för en annan art eller på annat sätt överlåta en enskild kvot för den art fiskaren själv inte kan fiska upp på grund av att det finns risk för att fångsten även kommer att innehålla arter som fiskaren inte har kvottäckning för. Ett sådant system syftar således till att fiskaren innan han eller hon ger sig ut på en fiskeresä ska veta att det finns kvottäckning för alla arter som fångsten kan komma att innehålla. Bytet eller överlåtelsen gäller endast under det år som årsransonen gäller för och påverkar inte nästföljande års ranson. Det sker således inga permanenta byten eller överlåtelser av kvoter, utan endast en omfördelning under året för att underlätta fiskets bedrivande i området. Regeringen anser att ett sådant förenklat system är en framkomlig väg för att säkerställa att fiskarna har adekvat kvottäckning för sitt fiske.

Havs- och vattenmyndigheten får enligt 2 kap. 7 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen meddela föreskrifter för fiskevården och fiskets bedrivande som förbjuder eller begränsar fisket med avseende på vilken fisk som får fångas, användningen av fiskefartyg, fiskemetoder eller fiskeredskap, och fiske inom vissa områden eller för vissa ändamål (jfr 19 § första stycket fiskelagen (1993:787)).

Genom en ändring i 19 § fiskelagen 2003 vidgades bemyndigandet att meddela föreskrifter från att ha avsett endast fiskevården till att gälla även föreskrifter för fiskets bedrivande. I förarbetena till lagändringen påpekades att den gemensamma fiskeripolitiken innebär krav på medlemsstaterna att vidta också andra åtgärder än sådana som är direkt hänförliga till fiskevården. De åtgärder som åsyftades var närmast nationella föreskrifter som syftade till en hushållning med fiskeresurserna till gagn för konsumenterna och beredningsindustrin. Det pekades vidare bl.a. på möjligheten att genom sådana regler för fisket tidsmässigt jämna ut landningarna för fisk. Slutligen framhölls också behovet att fisket delas upp genom individuell kvotfördelning eller att det sker inom vissa bestämda områden. Regeringen ansåg att detta utgjorde tillräckligt starka skäl för att vidga normgivningsbemyndigandet i fiskelagen till att gälla också föreskrifter om fiskets bedrivande (prop. 2002/03:41, s. 13).

I förarbetena till lagen (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter tolkades det ovan nämnda uttalandet som att man vid den tidpunkt då bemyndigandet lämnades inte förutsåg att det skulle omfatta även föreskrifter om fiskekvoters överlåtbarhet och att det därför var befogat med ett ställningstagande från riksdagens sida.

Även om ett förenklat system med individuella årsransoner innebär att kvoter kan bytas eller på annat sätt överlåtas gäller en sådan överlåtelse endast under det innevarande året och medför inte ett sådant permanent förfogande som avses i lagen om överlåtbara fiskerättigheter. Systemet syftar endast till att fisket ska kunna bedrivas på ett ändamålsenligt sätt

inom ett visst område. Det skiljer sig härigenom på ett avgörande sätt från systemet med överlåtbara fiskerättigheter inom det pelagiska fisket, där syftet är att minska fiskeflottan och därigenom skapa en ökad lönsamhet i det pelagiska fisket. Den rättighet som tillskapas inom det systemet representerar också avsevärda värden för yrkesfiskarna. Mot den bakgrunden gör regeringen bedömningen att föreskrifter om individuella årsransoner med begränsad dispositionsrätt bör kunna meddelas med stöd av det nuvarande bemyndigandet i 19 § fiskelagen.

Havs- och vattenmyndigheten får alltså redan enligt gällande regelverk meddela föreskrifter om tilldelning av individuella årsransoner och om formerna för byten och andra överlåtelser. Detta inbegriper föreskrifter om att alla överlåtelser ska anmälas till myndigheten, så att myndigheten har kontroll över vilka kvoter som finns och i vilken omfattning de utnyttjats, och om övriga föreskrifter som behövs för att systemet ska fungera. Havs- och vattenmyndigheten har upplyst om att myndigheten inte har möjlighet att införa individuella årsransoner redan till den 1 januari 2013. Regeringen anser att det är beklagligt att individuella årsransoner inte kan införas samtidigt som utkastförbudet träder i kraft, men förutsätter att myndigheten gör sitt yttersta för att utkastförbudet ska fungera på bästa sätt så fort som möjligt.

7.2 Kameraövervakning

Regeringens bedömning: Det bör för närvarande inte införas krav på att fiskefartyg ska ha utrustning för kameraövervakning.

Havs- och vattenmyndighetens bedömning: Överensstämmer med Havs- och vattenmyndighetens bedömning. Myndigheten har i sin rapport angett att Sverige bör avvakta EU-lagstiftning som reglerar kameraövervakning, men samtidigt påpekat att ett utkastförbud bör kontrolleras genom kameraövervakning.

Remissinstanserna: *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* delar inte Havs- och vattenmyndighetens uppfattning att det är tveksamt att införa kameraövervakning nationellt, utan gör bedömningen att sådan övervakning är en förutsättning för att kunna övervaka utkastförbudet. *Sveriges Fiskares Riksförbund (SFR)* anser att kontrollförfordningen innehåller de nödvändiga och kostnadseffektiva kontrollåtgärder som behövs för utkastförbudets genomförande. Ytterligare kontrollinstrument behövs inte. *Havs- och vattenmyndigheten* föreslår att det införs ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om att fiskefartyg ska ha utrustning för kameraövervakning ombord, eftersom överenskommelsen med Norge innebär att försöksverksamhet ska påbörjas med sådan övervakning. *Jordbruksverket* ställer sig bakom Havs- och vattenmyndighetens rapport. *Statens lantbruksuniversitet (SLU)* påpekar att om fiskerikontrollen inte på ett tillfredsställande sätt kan kontrollera efterlevnaden av utkastförbudet finns det risk för att fiskare som sköter sig missgynnas konkurrensmässigt. Ett utkastförbud kan endast kontrolleras genom

direkta observationer (observatörer eller kameran system). Övriga remissinstanser har inte berört denna fråga.

Skälen för regeringens bedömning: I lagen (1998:150) om allmän kameraövervakning (LAK) finns bestämmelser om allmän kameraövervakning. Även i personuppgiftslagen (1998:204) finns bestämmelser som kan vara tillämpliga vid sådan övervakning. När det ska avgöras vilken av lagarna som är tillämplig har det betydelse om övervakningen avser en plats dit allmänheten har tillträde eller inte. Något förenklat kan sägas att kameraövervakning av platser dit allmänheten har tillträde regleras i lagen om allmän kameraövervakning medan övervakning av platser dit allmänheten inte har tillträde huvudsakligen regleras i personuppgiftslagen. Vid övervakning av plats dit allmänheten har tillträde gäller som huvudregel tillståndsplikt, medan tillstånd inte krävs vid övervakning av plats dit allmänheten inte har tillträde.

Havs- och vattenmyndigheten har i sin rapport angett att utkastförbudet bör kontrolleras genom en kombination av kameraövervakning och utökad landningskontroll. Myndigheten lyfter dock fram flera problem som behöver lösas innan krav på kameraövervakning kan införas. Det är enligt myndigheten tveksamt om åtgärden att införa kameraövervakning kan anses vara en bevarande- eller förvaltningsåtgärd som är tillåten att införa ensidigt. Dessutom finns det en del integritetsaspekter kring kameraövervakning som måste övervägas, bl.a. hur länge inspelat material ska sparas, vem som ska ha tillgång till inspelat material och bilder i realtid och för vilka syften inspelat material och realtidsbilder ska få användas. Vidare bör äganderättigheterna till filmerna slås fast, sanktioner bör införas för det fall kamerorna manipuleras, det bör klargöras vem som äger utrustningen och vem som ansvarar för dess underhåll. Myndigheten påpekar i sin rapport att det är olämpligt att reglera denna fråga nationellt eftersom det är en så ingripande åtgärd och anser att Sverige bör avvakta EU-lagstiftning som reglerar kameraövervakning som kontrollåtgärd för att övervaka att utkastförbudet följs.

Havs- och vattenmyndigheten har i sitt remissvar föreslagit att ett bemyndigande att införa kameraövervakning ska tas in i fiskelagen, eftersom överenskommelsen med Norge innefattar att en försöksverksamhet ska påbörjas med sådan övervakning.

I det förordningsförslag som presenterades den 29 augusti 2012 (KOM(2012) 471 slutlig) föreslås att kameraövervakning ska införas på alla fartyg över 15 meter från och med 1 januari 2014 och på alla fartyg över 12 meter från och med 1 januari 2015. Så som HaV anger i sin rapport finns det en hel del frågor kvar att utreda, bl.a. integritetsaspekter. Regeringen anser liksom myndigheten att det är olämpligt att reglera denna fråga nationellt eftersom det är en så ingripande åtgärd, inte minst ur ett integritetsperspektiv. Med anledning av förslaget som lagts om en eventuell EU-lagstiftning som reglerar kameraövervakning som kontrollåtgärd för att övervaka att utkastförbudet följs har regeringen anledning att återkomma i frågan. Den försöksverksamhet som ska pågå under 2013 bör i stället ske på frivillig väg.

7.3 Straffreglering

Regeringens bedömning: En bestämmelse som straffbelägger utkastförbud bör inte i nuläget införas i fiskelagen.

Promemorians förslag: Den som med uppsåt eller oaktsamhet bryter mot föreskrifter för fiskevården som avser förbud mot att i havet kasta tillbaka fisk som fångats döms till böter. I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

Remissinstanserna: *Domstolsverket* har anfört att straffsanktioneringen av mycket likartad brottslighet bör vara enhetlig. Skillnaden mellan 40 § fiskelagen och den föreslagna 40 a § samma lag innebär att det för den enskilde kan framstå som allvarligare att behålla fisk som fångats än att kasta tillbaka fisk som fångats. Bestämmelserna bör utformas enhetligt, då utformningen annars kan sända fel signaler till enskilda om hur de bör agera. *Havs- och vattenmyndigheten* tillstyrker tillämpningen av en straffsanktion. En bestämmelse om utkastförbud och ilandföringsskyldighet hör ihop med de beteenden som beskrivs i 19 § och bör inordnas i denna paragraf. Problemet med blankettstraffbudet kan lösas genom att det i 40 § anges att fängelsepåföljd inte får tillämpas vid överträdelse av föreskrifter meddelade av myndighet under regeringen. Normerade böter enligt 41 § bör kunna tillämpas vid överträdelse av utkastförbudet. Övriga remissinstanser har tillstyrkt eller inte haft något att erinra mot förslaget.

Skälen för regeringens bedömning: I 40 § fiskelagen straffbeläggs bl.a. att föra i land fångst i strid mot bestämmelserna. Straffet är böter eller fängelse. Så som *Domstolsverket* har påpekat bör likartad brottslighet sanktioneras på ett enhetligt sätt. En överträdelse av ett förbud mot att i havet kasta tillbaka fisk som fångats och en skyldighet att ta ombord och föra i land fisk som fångats bör därför sanktioneras på samma sätt som t.ex. en överträdelse av förbud att föra i land fisk. Inom Regeringskansliet pågår för närvarande ett arbete med att se över fiskelagen, däribland sanktionsbestämmelserna. I samband med detta ska blankettstraffbudet i 40 § fiskelagen ses över tillsammans med övriga sanktionsbestämmelser i lagen. Regeringen anser inte att det är lämpligt att i nuläget bryta ut 40 § fiskelagen ur detta arbete. Det är inte heller lämpligt att införa något nytt blankettstraffbud. En enhetlig straffsanktionering kan således åstadkommas först i samband med behandlingen av Fiskelagsutredningens betänkande *Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag* (SOU 2010:42), som för närvarande bereds inom Regeringskansliet.

Ett utkastförbud är något nytt och det är svårt att i nuläget få en klar överblick över hur införandet av förbudet kommer att fungera. Det finns, som framgått ovan, en del frågor som behöver utredas närmare. Någon straffbestämmelse bör därför i nuläget inte införas.

8 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Ändringen ska träda i kraft den 1 januari 2013.

Skälen för regeringens förslag: Enligt Skagerraköverenskommelsen mellan EU och Norge ska ett första steg av utkastförbudet införas den 1 januari 2013. Den föreslagna lagändringen bör därför träda i kraft den 1 januari 2013.

9 Konsekvensanalys

9.1 Allmänna konsekvenser

Förslaget i denna lagrådsremiss om att införa ett nytt normgivningsbemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om förbud mot att i havet kasta tillbaka fisk som har fångats och om skyldighet att ta ombord och föra i land fisk som har fångats berör i första hand Havs- och vattenmyndigheten och – när bemyndigandet utnyttjas – de fiskare som bedriver yrkesfiske i Skagerrak.

De närmare konsekvenserna av att bemyndigandet utnyttjas måste beskrivas i en konsekvensutredning för de föreskrifter som Havs- och vattenmyndigheten beslutar om. I nuläget kan i korthet de ekonomiska konsekvenserna av ett sådant utkastförbud bedömas vara följande.

Konsekvenser för företagen

Generellt kan konstateras att Havs- och vattenmyndighetens kommande föreskrifter om ett utkastförbud i Skagerrak på kort sikt kan antas resultera i både företagsekonomiska merkostnader och inkomstförluster.

Ett förbud att kasta ut fisk innebär att man måste undvika att få oönskad fångst. Detta kommer att påverka yrkesfiskarna i Skagerrak som antingen måste fiska mer selektivt eller möjliggöra landning av all fisk som fångas. Utkastförbudet kan därför kräva att yrkesfiskarna investerar i exempelvis mer selektiva fiskeredskap och i last- och kylkapacitet för att ta hand om fångsten ombord samt vid landningstillfället. Utkastförbudet kommer också att innebära förändringar i förhållande till nuvarande kvotadministration då avtalet mellan EU och Norge innebär att enskilda fiskefartyg måste kunna tillförsäkras adekvat kvottäckning för den förväntade fångstsammansättningen när de fiskar i Skagerrak. De enskilda fiskarna måste också kunna visa att de har en adekvat kvottäckning för det fiske de utövar. Detta kommer att innebära att införandet av individuella fiskemöjligheter blir nödvändigt i fisken där detta inte funnits tidigare. Eftersom Sverige har en överkapacitet i fiskeflottan kommer utkastförbudet också att innebära kortare fiskesäsonger. Detta kommer sammantaget att påverka fiskeföretagens ekonomi och konkurrenssituation då de andra berörda länderna Danmark och Norge bedöms ha både bättre balans mellan fiskeflotta och fiskekvoter och individuellt

överförbara kvotssystem. Erfarenheter från Norge visar att den negativa företagsekonomiska effekten kvarstår upp till 4 år och till stor del kan tillskrivas inkomstbortfall till följd av ökade bifångster; ett krav på att behålla oönskad bifångst ombord minskar fysiskt utrymmet att hantera den önskade fångsten. Till viss del kan åtminstone investeringskostnaderna minskas genom delfinansiering från den europeiska fiskerifonden. På sikt antas utkastförbudet leda till positiva effekter för fiskerinäringen främst genom att fiskebestånden återhämtas och därmed bidrar till bättre fiskemöjligheter.

Konsekvenser för Havs- och vattenmyndigheten

Utkastförbudet kommer att innebära en ökning av Havs- och vattenmyndighetens kostnader för kontrollverksamhet. Enligt myndighetens rapport bör utkastförbudet i första hand kontrolleras genom en kombination av kameraövervakning och utökad landningskontroll. Regeringen har, när det gäller kameraövervakning, gjort bedömningen att en sådan övervakning inte bör införas innan det eventuellt regleras på EU-nivå. De kostnader för kontroll som lagrådsremissens förslag medför avser således främst kostnaden för utökad landningskontroll. Den utökade landningskontrollen beräknas till cirka fyra årsarbetskrafter.

En förutsättning för att utkastförbudet ska fungera är att varje fartyg har kvoter för de arter som omfattas av utkastförbudet. Arbetet med denna kvothantering i form av fördelning av årsransoner och införande av it-system för uppföljning av överlåtelser kan antas kräva ytterligare resurser från myndigheten.

De kostnader för kontrollverksamhet och kvothantering som förslaget medför respektive förutsätter bedöms rymmas inom den föreslagna ramen för Havs- och vattenmyndighetens förvaltningsanslag från och med 2013.

9.2 Miljökonsekvenser

Normgivningsbemyndigandet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om ett förbud mot att i havet kasta tillbaka fisk får inga miljökonsekvenser förrän det utnyttjas. Ett utkastförbud i sig behöver heller inte innebära några miljökonsekvenser. För att ett utkastförbud ska fungera i praktiken krävs flankerande åtgärder i form av kvotförvaltning, tekniska regleringar samt möjligheter att kontrollera förbudet. Eventuella positiva effekter på miljön är därför avhängiga de bestämmelser som kompletterar utkastförbudet. Den överenskommelse mellan EU och Norge som ska träda i kraft från och med den 1 januari 2013 omfattar bestämmelser om såväl tekniska regleringar, kontrollåtgärder som kvotförvaltning. Europeiska kommissionen konstaterar i sin miljökonsekvensbedömning, som presenterades i samband med kommissionens förslag om en ny grundförordning för den gemensamma fiskeripolitiken, att nuvarande politik inte lyckats uppnå ett hållbart fiske. En av orsakerna som pekas ut är att det i nuläget är tillåtet att kasta tillbaka oönskade bifångster i havet, dvs. fångster som överskrider kvoterna eller som understiger fastställda minsta landnings-

storlekar. Eftersom fisken inte överlever har utkasten inneburit en oregistrerad fiskeridödlighet, vilket underminerat effekterna av EU:s nuvarande kvotförvaltningssystem vars syfte är att bevara resurserna. Utkasten bidrar också till osäkra vetenskapliga underlag, vilka är en förutsättning för att kunna fastställa adekvata kvoter för att uppnå en hållbar kvotförvaltning. Det faktiska fisketrycket och fångsterna är på grund av utkasten ofta betydligt högre än landningarna och överskrider forskarnas rekommendationer. Det är i nuläget svårt att uppskatta storleken på utkasten men oberoende ombordprovtagningar av det svenska fisket har visat att utkasten i Skagerrak motsvarar 60 % av fångsterna.

De bestämmelser som EU och Norge har beslutat om och som ska komplettera utkastförbudet i Skagerrak innebär bl.a. att maskstorlekarna i fiskeredskapen ska ökas i syfte att minimera bifångster av juvenil fisk. Detta kommer få konsekvensen att fisketrycket inriktas på större fisk och att den juvenila fisken tillåts bli könsmogen och reproducera. När all fisk måste landas förbättras också förutsättningarna för de vetenskapliga beståndsbedömningarna om hur mycket som faktiskt fångas vilket kommer leda till bättre vetenskapliga råd om kvotförvaltning. Kvotförvaltningen kommer därmed att bli mer effektiv när det gäller syftet att bevara resurserna i havet. EU och Norge har också beslutat att de fångster som omfattas av utkastförbudet måste föras i land och avräknas kvoterna. Detta kommer att innebära starka incitament för fiskenäringen att bättre hushålla med fiskeresurserna och försöka undvika de oönskade bifångsterna. Förhoppningen är att åtgärderna på kort sikt ska förhindra det resursslöseri som det innebär att kasta tillbaka död fisk i havet och på längre sikt leda till ett större överskott av fiskeresurserna och bättre lönsamhet för fisket.

10 Författningskommentar

19 a §

Paragrafen, som är *ny*, innehåller ett normgivningsbemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om utkastförbud och om skyldighet att ta ombord och föra i land fisk som har fångats. Föreskrifterna ska alltså kunna omfatta inte endast fångst som redan tagits ombord på fartyget, utan även fisk som ligger kvar i redskapen i havet, på så sätt att all fisk som fångas i redskapen ska tas ombord på fartyget och landas.

Förslaget behandlas i avsnitt 6.

Sammanfattning av Havs- och vattenmyndighetens rapport

Norge har sagt upp 1966-års Skagerrakavtal som gav ömsesidigt tillträde för Sverige, Norge och Danmark att bedriva fiske till 4 nm från respektive länders baslinjer. Avtalet upphör att gälla den 7 augusti 2012. Förhandlingar mellan EU och Norge pågår om ett nytt avtal som bl.a. innebär en övergång från flaggstats- till kuststatsjurisdiktion. I samband därmed har en teknisk arbetsgrupp fått till uppgift att lämna rekommendationer om en harmonisering av tekniska regleringar och kontrollåtgärder.

Vid förhandlingar om ett nytt Skagerrakavtal enades Sveriges, Norges och Danmarks ministrar om att införa ett utkastförbud i Skagerrak från den 1 januari 2013. Den tekniska arbetsgruppen gavs mandat att ta fram en rekommendation för hur utkastförbudet ska genomföras. Med anledning därav fick Havs- och vattenmyndigheten (HaV) i uppdrag av regeringen att efter samråd med Jordbruksverket, Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) och Kustbevakningen (KBV) förbereda införandet av ett nytt avtal inklusive ett utkastförbud i Skagerrak.

Då det nya avtalet mellan EU och Norge ännu inte är undertecknat utgår HaV främst från arbetsgruppernas rekommendationer. Förhandlingarna syftar till att parterna enas om harmoniserad teknisk reglering och kontrollåtgärder. Enighet finns vad gäller teknisk reglering, däremot är kontrollfrågan fortfarande olöst då rapporten skrivs.

Med hänsyn till den korta tid som står till förfogande före avtalets upphörande och till EU:s tidskrävande lagstiftningsprocess har EU-kommissionen aviserat ett förslag innebärande att Danmark och Sverige samt övriga berörda medlemsstater under en övergångsperiod inför i avtalet överenskomna tekniska regler nationellt.

I den första delrapporten, som redovisades den 11 maj 2012, bedömer HaV att det bl.a. behövs ändringar i fiskelagen för att ett utkastförbud ska kunna genomföras och att regeringen delger HaV ett nytt bemyndigande att meddela föreskrifter. Vidare påpekade HaV att en omställning från ett utkastpåbud till ett utkastförbud har stora konsekvenser för myndighetens arbete och HaV understryker att kostnaderna, främst för kontrollverksamheten, kommer att öka avsevärt.

Föreliggande rapport kompletterar den tidigare delrapporten främst med en analys av förväntade konsekvenser för näringen, marknaden och samhället, och har justerats avseende specifika kontrollkostnader. Denna rapport ersätter därför till alla delar den första delrapporten.

Sammanfattningsvis bedömer HaV att genomförandet av ett utkastförbud i Skagerrak förutom harmonisering av tekniska regleringar och ett nytt kontrollsystem kräver flera andra åtgärder. Dessa åtgärder kan delas in i åtgärder som HaV har rådighet över och sådana som kräver regeringsbeslut.

HaV anser att, för att detta förbud ska vara trovärdigt, är det viktigt att de tekniska åtgärderna harmoniseras fullt ut. Exempelvis gäller det redskap i de huvudsakliga fiskerierna, arter som omfattas av utkastförbud och realtids- eller områdestängningar som kan skydda uppväxande fisk.

Vidare behöver den nuvarande EU-regleringen beträffande effortförvaltning av det demersala trålfisket anpassas till förändringen i maskstorlek från 90 till 120 mm. HaV bedömer även att kontrollåtgärderna bör harmoniseras och vara obligatoriska, i första hand inom EU, och i möjligaste mån mellan EU och Norge. HaV anser att utkastförbudet i första hand bör kontrolleras genom ett införande av ett så kallat kamerasystem (CCTV). Även landningskontrollen bör ökas, i riskanalyssyfte, för att kunna öka precisionen av granskningen av CCTV-materialet.

HaV bedömer att överlåtbara fiskenyttjanderätter är en förutsättning vid införandet av ett utkastförbud. HaV anser vidare att för en sådan förändring, krävs ändringar i fiskelagen och att regeringen delger HaV ett nytt bemyndigande att meddela sådana föreskrifter. Även om ett sådant system införs kommer Sveriges nuvarande obalans mellan och de faktiska fångsterna sannolikt att leda till att fisken med vissa redskap kan behöva stängas för att undvika att kvoter överskrids.

Avsättningen av önskade bifångster är en komplex fråga, speciellt då bifångster är näst intill omöjliga att undvika inom vissa fisken idag. För att inte skapa en efterfrågan av den önskade fångsten är det viktigt att ersättningen för denna del av fångsten är låg; det krävs incitament för att minimera bifångsten.

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

Härigenom föreskrivs att 19 § fiskelagen (1993:787) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

19 §¹

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter för fiskevården och fiskets bedrivande som förbjuder eller begränsar

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

kräftpest eller någon annan sjukdom.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter för fiskevården som avser förbud mot att behålla fisk som fångats, bearbeta fisk ombord, förvara fisk i sump eller att omlasta, föra i land, föra in i landet eller saluhålla fisk.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får också meddela föreskrifter för fiskevården som avser förbud mot att *i havet kasta tillbaka eller* behålla fisk som fångats, bearbeta fisk ombord, förvara fisk i sump eller att omlasta, föra i land, föra in i landet eller saluhålla fisk.

Regeringen får meddela föreskrifter för fiskevården och fiskets bedrivande som avviker från särskilda bestämmelser i den fiskestadga som fogats till gränsöverskommelsen mellan Sverige och Finland och som avser senareläggande för olika kategorier av fiskande av de startdatum som anges i stadgan för fiske med fasta redskap i havsområdet. Yrkesfiske som bedrivs med fasta redskap eller annat fiske med fasta redskap ska dock inledas senast den 29 juni. Föreskrifterna får avse även redskapsbegränsningar.

Regeringen får meddela föreskrifter för fiskevården och fiskets bedrivande inom Torneälvens fiskeområde som avviker från särskilda bestämmelser i den fiskestadga som anges i tredje stycket efter överenskommelse med Finlands regering eller den behöriga finska förvaltningsmyndigheten, och som avser tillåtna fisketider och fiskemetoder, tillåtna redskap, antalet fiskeredskap eller andra tekniska regler för fisket samt vilka fångstplatser som ska omfattas av bilaga 2 till fiskestadgan, om

1. situationen för fiskbestånden tillåter det, eller

¹ Senaste lydelse 2010:901.

2. det krävs med hänsyn till skyddet av fiskbestånden och säkrandet av ett hållbart nyttjande.

De föreskrifter som meddelas enligt fjärde stycket får avgränsas till att gälla en del av Torneälvens fiskeområde, en del av fiskesäsongen eller en enskild fiskemetod och får tidsbegränsas till att gälla en fiskesäsong åt gången.

Överläggningar om ändrade föreskrifter ska påbörjas vid sådan tidpunkt och ske i sådan takt att lokala fiskeintressen hinner höras och det finns förutsättningar för beslut om föreskrifterna senast den 1 april det år då föreskrifterna ska tillämpas.

Sammanfattning av tilläggspromemorian och promemorians författningsförslag

För att säkerställa att ett utkastförbud följs är det nödvändigt att en överträdelse följs av en sanktion. Den lämpligaste sanktionen är ett straff, dels för att det kan kräva omfattande utredning för att påvisa att en överträdelse skett, dels för att man bör se allvarligt på en överträdelse av ett utkastförbud då en överträdelse kan leda till stor skada på fiskbestånden och dels för att straff är den sanktion som är tillämplig för likartade överträdelser.

Högsta domstolen har i sin dom i mål B4466-02 (NJA 2005, s. 33) slagit fast att ett blankettstraffbud är otillåtet om fängelse finns i straffskalan. Det pågår olika arbeten för att komma till rätta med de otillåtna blankettstraffbud som finns i lagstiftningen. Det är då inte lämpligt att införa nya blankettstraffbud.

Bemyndigandet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om förbud mot att i havet kasta tillbaka fisk som fångats bör införas som en egen bestämmelse som kompletteras med en egen straffbestämmelse utan fängelse i straffskalan.

Följande bestämmelser bör därför införas i fiskelagen.

19 a § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter för fiskevården som avser förbud mot att i havet kasta tillbaka fisk som fångats.

40 c § Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter som meddelats med stöd av 19 a § döms till böter.

I ringa fall ska inte dömas till ansvar.

Förteckning över remissinstanser

Efter remiss har yttrande över förslagen i Havs- och vattenmyndighetens rapport och Landsbyggsdepartementets promemoria inkommit från Hovrätten för Västra Sverige, Göteborgs tingsrätt, Kammarrätten i Göteborg, Förvaltningsrätten i Umeå, Justitiekanslern, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen, Kustbevakningen, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Statens jordbruksverk, Havs- och vattenmyndigheten, Sveriges lantbruksuniversitet, Naturvårdsverket och Sveriges Fiskares Riksförbund.

Sveriges Advokatsamfund och Regelrådet har meddelat att de avstår från att besvara remissen.

Länsstyrelsen i Hallands län, Fiskbranschens Riksförbund, Hallandsfiskarnas PO, Sveriges Fiskares PO, Sveriges Pelagiska PO, Swedish Pelagic Group PO, Naturskyddsföreningen, Greenpeace och Världsnaturfonden har inte besvarat remissen.