

Innehåll

Sammanfattning	5
Författningsförslag	7
1 Inledning.....	9
2 Satellitövervakning av havsfisket.....	13
2.1 Gemenskapsbestämmelser om kontroll av fisket	13
2.2 Behovet av nationell lagstiftning	16
3 Rätten att yrkesfiska	19
3.1 Bakgrund	19
3.2 Ändringsbehovet	25
4 Avtalet om genomförande av bestämmelserna i Förenta nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982 om bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd	29
4.1 Allmänt om det internationella fisket.....	29
4.2 Avtalets innehåll	33
4.3 Godkännande av avtalet	40
5 Författningskommentar	45

Sammanfattning

Promemorian behandlar tre skilda frågor som bl.a. bör föranleda ändringar i fiskelagen (1993:787).

Inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken skall från den 1 juli 1998 vissa fiskefartyg medverka i ett satellitbaserat övervakningssystem. I promemorian föreslås därför att fiskelagens bestämmelser om uppgiftsskyldighet för yrkesmässigt fiske kompletteras med möjlighet att föreskriva om krav på utrustning för automatisk överföring av uppgifter om fiskefartyg och dess position.

I syfte att anpassa svensk fiskelagstiftning till gemenskapsrätten föreslås att yrkesfiskelicens i fortsättningen skall få beviljas den för vars försörjning fisket är av väsentlig betydelse, om fisket har anknytning till svensk fiskerinäring. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bör få meddela föreskrifter om de närmare förutsättningarna för licens.

I promemorian föreslås slutligen att Sverige genom riksdagsbeslut bör godkänna Avtalet om genomförande av bestämmelserna i Förenta nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982 om bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd. Samtidigt bör fiskelagen ändras på så sätt att bestämmelserna om utländska myndigheters kontroll av svenska fiskare kompletteras med en möjlighet för inspektörer att, vid allvarliga överträdelser av internationellt överenskomna bestämmelser om fiske, föra fartyget till hamn.

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

Härigenom föreskrivs att 22, 30 och 33 §§ fiskelagen (1993:787) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för den som bedriver yrkesmässigt fiske att lämna uppgifter om

1. fiskefartyg, fiskeredskap, fiskemetod, fångst, tid och plats för fångsten, omlastning, landning, försäljning, och
2. andra förhållanden rörande fisket som är av betydelse för tillämpningen av EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att ett fiskefartyg skall ha utrustning som automatiskt överför information om fartyget och fisket via satellit.

30 §

Yrkesfiskelicens *kan* beviljas den som är stadigvarande bosatt i Sverige och för vars försörjning fisket är av väsentlig betydelse. Licens får beviljas för viss tid.

Yrkesfiskelicens *får* beviljas den för vars försörjning fisket är av väsentlig betydelse, om fisket har anknytning till svensk fiskerinäring. Licens får beviljas för viss tid.

När en fråga om licens prövas första gången skall tillgången på fisk beaktas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar ytterligare föreskrifter om villkoren för yrkesfiskelicens

33 §

Vid svenskt havsfiske utanför Sveriges sjöterritorium får efterlevnaden av internationella överenskommelser om fiskevård och fiskets bedrivande kontrolleras av de utländska myndigheter som anges i föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

En sådan myndighet skall lämnas tillträde till svenska fiskefartyg och ges tillfälle att undersöka fiskeredskap, fångst och lastutrymmen samt att ta del av de loggböcker och handlingar av betydelse för fisket som finns ombord.

Befälhavaren på ett fiskefartyg är skyldig att underlätta *bordning och kontrollens* genomförande *i övrigt*.

En sådan myndighet skall lämnas tillträde till svenska fiskefartyg och ges tillfälle att undersöka fiskeredskap, fångst, lastutrymmen samt *utrustning i övrigt*, att ta del av de loggböcker och handlingar av betydelse för fisket som finns ombord. *Myndigheten får också, med åberopande av att en bestämmelse för fisket överträtts på ett allvarligt sätt, föra fartyget till hamn.*

Befälhavaren på ett fiskefartyg är skyldig att underlätta *åtgärdernas* genomförande.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1998.

1 Inledning

Sverige blev medlem i Europeiska unionen den 1 januari 1995 och deltar sedan dess i den gemensamma fiskeripolitiken som bygger på Romfördragets bestämmelser om jordbruket. Fiskeripolitiken regleras i huvudsak genom ett antal grundläggande förordningar som kompletteras genom tillämpningsförordningar och beslut.

Tillämpningsområdet för EG:s fiskeripolitik framgår av artikel 1 i rådets förordning (EEG) nr 3760/92 av den 20 december 1992 om ett gemenskapssystem för fiske och vattenbruk (grundförordningen). Politiken omfattar nyttjandet av de levande resurserna i fiskevattnen och inom vattenbruket samt beredning och avsättning av fiskeri- och vattenbruksprodukter. En förutsättning är att verksamheterna bedrivs inom medlemstaternas territorier eller i dess fiskevatten eller av gemenskapens fiskefartyg. Således omfattar fiskeripolitiken alla fiskevatten inom medlemsländernas sjöterritorier och ekonomiska zoner samt gemenskapsfartygens fiske i det fria havet och, inom ramen för träffade fiskeöverenskommelser, fiskevatten under tredje lands jurisdiktion.

De allmänna målen för den gemensamma fiskeripolitiken vad avser nyttjandet av fiskresurserna är enligt grundförordningen att skydda och bevara de levande akvatiska marina resurserna som är tillgängliga och får fångas. Dessa resurser skall långsiktigt nyttjas på ett ändamålsenligt och ansvarsfullt sätt. Behörigheten att besluta om åtgärder tillkommer gemenskapen. Gemenskapen reglerar nyttjandet av resurserna genom att bestämma högsta tillåtna fångstmängder och kvoter, begränsningar av fiskeansträngningarna samt föreskriva bl.a. fredningstider, minimimått och redskapsbestämmelser.

En grundprincip för den gemensamma fiskeripolitiken är att alla gemenskapens fiskefartyg skall ha lika villkor när det gäller tillträde och nyttjande av samtliga medlemsstaters havsområden. Från denna princip görs det vissa undantag. Medlemsstaterna får således begränsa fisket i sina vatten i havsområdena inom 12 sjömil från stranden, med undantag för traditionellt fiske i varandras vatten. Vidare utgör systemet med nationella kvoter en form av begränsning genom att kvoterna fördelas på landets fiskefartyg.

Ett väsentligt inslag i fiskeripolitiken är fiskeöverenskommelser med tredje land i form av fiskekonventioner och andra avtal. Det ankommer på gemenskapen att företräda medlemsländerna i dessa överenskommelser. Undantagna är frågor som hänför sig till respektive stats kompetens, exempelvis flaggfrågor. Till följd av gemenskapskompetensen har Sverige i anslutning till medlemskapet utträtt som part ur ett antal överenskommelser och företräds nu i stället av gemenskapen.

Ett annat viktigt inslag i den gemensamma fiskeripolitiken är kontrollen av fisket. Den grundläggande regleringen finns i förordningen (EEG) nr 2847/93 av den 12 oktober 1993 om ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken. Utöver det ansvar länderna har för kontrollen av fisket i de egna vattnen måste de även övervaka de egna fartygens verksamhet i andra vatten. Av betydelse i sammanhanget är bl.a. skyldigheten för fiskarna att lämna de uppgifter om fisket som behövs för förvaltningen av kvoterna.

Den gemensamma fiskeripolitiken utvecklas ständigt. Nya frågor aktualiseras och måste få en lösning, främst genom beslut av EG:s institutioner men också på nationell nivå.

Fiskelagen (1993:787) som trädde i kraft den 1 januari 1994, reglerar rätten till fiske samt fisket i Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon samt, när det anges särskilt, fiske med svenska fartyg utanför detta område. Lagen har till följd av det svenska medlemskapet i EU ändrats ett antal gånger. Inträdet i gemenskapen föranledde kompletterande lagstiftning genom lagen (1994:1709) om EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken (EG-lagen) (prop. 1994/95, bet. 1994/95:JoU7, rskr.

1994/95:126). Vidare ändrades fiskelagen med ikraftträdande den 1 januari 1996 (prop. 1995/96:8, bet. 1995/96:JoU5, rskr. 1995/96:85) varvid de bestämmelser om fisket som införts i EG-lagen fördes över till fiskelagen. Därefter har påföljdsbestämmelserna i fiskelagen ändrats i anslutning till Sveriges ratifikation av havsrättskonventionen med ikraftträdande den 1 juli 1996 (prop. 1995/96:140, bet. 1995/96:UU17, rskr. 1995/96:271). Slutligen ändrades fiskelagens tillämpningsområde vad avser fiske i andra länders vatten den 1 januari 1997 (prop. 1995/96:223, bet. 1995/96:JoU3, rskr. 1995/96:23).

I denna promemoria behandlas tre frågor som rör nationella åtgärder med anledning av de krav som den gemensamma fiskeripolitiken ställer på medlemsländerna, nämligen

- anpassning av svensk lagstiftning till den av gemenskapen beslutade satellitövervakningen av fiskefartyg (avsnitt 3),

- anpassning av de svenska bestämmelserna om yrkesmässigt fiske till principen om etableringsfriheten inom gemenskapen (avsnitt 4), och

- ratifikation av avtalet om genomförande av bestämmelserna i Förenta nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982 om bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd och införande av nödvändig följdlagstiftning (avsnitt 5).

2 Satellitövervakning av havsfisket

2.1 Gemenskapsbestämmelser om kontroll av fisket

Kontrollen på fiskeområdet regleras genom rådets förordning (EEG) nr 2847/93 om införande av ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken (EGT nr L 261, 20.10.1993, s 1). I förordningen finns bl.a. bestämmelser om insamlande av nödvändiga uppgifter för resurspolitiken, exempelvis uppgifter om fartyg, redskap, fiskeinriktning, fångster och landningar. I förordningen ges bestämmelser om de fiskandes loggbokspflicht och skyldighet att lämna landningsdeklaration, att göra anmälan vid landning i andra länder än flaggstaten och att lämna uppgifter om omlastningar mellan fartyg. Medlemsstaten skall meddela kommissionen vilka fångster dess fartyg landar från olika bestånd. Staten skall övervaka fisket och därmed förbunden verksamhet i sina vatten, bl. genom inspektioner av fartyg och landningar av fisk. Skyldigheten att kontrollera fisket omfattar även de egna fartyg som är verksamma utanför gemenskapens vatten. Vidare skall staten se till att lämpliga och effektiva åtgärder vidtas vid överträdelser av den gemensamma fiskeripolitiken. Av artikel 3 i kontrollförordningen följer att det skall finnas ett system för fortlöpande kontroll av gemenskapens fiskefartygs positioner. Förordningen har ändrats genom rådets förordning (EG) nr 686/97 av den 14 april 1997 om ändring av förordningen (EEG) nr

2847/93 om införande av ett kontrollsystem för den gemensamma fiskeripolitiken (EGT L 102, 19.4.1997, s.1). Ändringen innebär bl.a. att artikel 3 fick en ny lydelse, innefattande mer detaljerade bestämmelser om systemet för övervakning av fiskefartygens positioner. I kommissionens förordning (EG) nr 1489/97 av den 29 juli 1997 om fastställande av tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2847/93 vad beträffar satellitbaserade kontrollsystem för fartyg (EGT L 202, 30.7.1997, s.18) finns ytterligare tillämpningsföreskrifter.

Gemenskapsreglerna föreskriver att en medlemsstat måste upprätta ett satellitbaserat kontrollsystem som möjliggör kontroll av fiskefartygens position. Detta system skall senast den 30 juni 1998 kunna tillämpas på gemenskapens fiskefartyg med en längd överstigande 20 meter mellan perpendiklarna eller med en längd över allt av 24 meter, om fartyget

- fiskar på det fria havet, utom i Medelhavet,
- fiskar i tredje lands vatten, under förutsättning att bestämmelser har införts i överenskommelser med berörda tredje länder om tillämpning av ett kontrollsystem för fartyg från sådana länder som fiskar i gemenskapsvatten, eller
- fångar fisk för tillverkning av fiskmjöl eller olja.

Senast vid ingången av år 2000 skall kontrollsystemet tillämpas för alla fartyg av nämnda storlek oberoende av vilket fiske de används till.

Systemet är inte tillämpligt på fartyg som endast fiskar inom 12 sjömil från flaggstatens baslinje eller aldrig tillbringar mer än 24 timmar till havs räknat från avgång till återkomst i hamn.

En flaggstat får införa motsvarande kontrollsystem även i fråga om andra fartyg varvid åtgärden berättigar till samma ekonomiska stöd som lämnas för de fartygskategorier för vilka gemenskapssystemet är tvingande.

De s.k. satellitföljare som installeras på fartygen skall säkerställa automatisk överföring av uppgifter rörande indentifieringen av fartyget och fartygets senaste position och datum och tidpunkt för denna. Normalt skall dessa uppgifter lämnas minst varannan timme. Vid fiske utanför gemenskapsvatten gäller andra tidsinter-

vall. När ett fartyg ligger i hamn är den längsta tiden mellan positionsrapporterna 24 timmar. Om fartyget stannar i hamn mer än 48 timmar får satellitföljaren stängas av medan fartyget ligger i hamn under förutsättning att nästa rapport sänds från samma position som den senaste rapporten.

Det ankommer på medlemsstaten att säkerställa att kontrollutrustningen installeras på fiskefartyg som för dess flagg. Utrustningen skall ge möjlighet att samtidigt till flaggstat och berörd kuststat sända fartygets position via satellit och i tillämpliga fall även de verksamhetsrapporter som föreskrivs för vissa fisken ute i Atlanten. Flaggmedlemsstatens kontrollsystem skall sålunda medge automatisk överföring av uppgifter om dess fartyg till berörd kustmedlemsstat.

Det är befälhavaren på fartyget som är ansvarig för att utrustningen fungerar och att informationen överförs. Om en satellitföljare är bristfällig eller ur funktion skall befälhavaren, fartygsägaren eller dennes representant minst en gång per dygn meddela föreskrivna uppgifter per telefax, telefon eller radio. Detsamma gäller om flaggstatens kontrollsystem inte fungerar. En satellitföljare som inte fungerar tillfredsställande skall normalt åtgärdas inom en månad. Medlemsstaten skall underrätta de ansvariga för fartyget om satellitföljaren verkar vara bristfällig eller om kontrollsystemet inte fungerar.

Varje medlemsstat skall ha ett centrum för fiskekontroll som sköter kontrollen av samtliga fiskefartyg som för dess flagg och andra staters fartyg som fiskar i dess vatten. I varje stat skall en behörig myndighet utses för denna verksamhet. Medlemsstaterna får upprätta gemensamma centra.

Medlemsstaterna måste säkerställa att uppgifterna som samlas in finns bevarade och, på särskild framställan, tillgängliga för kommissionen i maskinläsbar form under minst tre år.

Kommissionen får på ansökan av en medlemsstat besluta att alternativa system får användas om de är lika effektiva och icke diskriminerande.

Fiskeriverket har i Sverige ansvaret för genomförandet av kontrollsystemet. För verkets kostnader för att införa och driva kon-

trollsystemet har anslagits 3,65 miljoner kr. Vidare utgår för budgetåret 1998 EG-bidrag för utrustning på fartyg, för landbaserad verksamhet och installationer med 4,65 miljoner kr.

2.2 Behovet av nationell lagstiftning

Förslag: Bestämmelsen om uppgiftsskyldighet i 22 § fiskelagen kompletteras med möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva att fiskefartyg skall ha utrustning som automatiskt överför information via satellit från ett fiskefartyg angående fartyget och fisket.

Skälen för förslaget: Gemenskapens satellitsystem för fiskeövervakning skall senast den 1 juli 1998 börja tillämpas i fråga om vissa fartygskategorier. Det är medlemsstaterna som ansvarar för att fartygen förses med nödvändig satellitutrustning och att den information som lämnas via utrustningen tas om hand på föreskrivet sätt. Ett införande av systemet förutsätter att de nationella fiskebestämmelserna kompletterar gemenskapsreglerna i nämnda förordningar.

I 22 § fiskelagen bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om uppgiftsskyldighet för det svenska yrkesmässiga fisket. Denna skyldighet avser uppgifter om fiskefartyg, fiskeredskap, fiskemetod, fångst, tid och plats för fångsten, omlastning, landning, försäljning, och andra förhållanden rörande fisket som är av betydelse för tillämpningen av EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. I Fiskeriverkets föreskrifter finns närmare bestämmelser om fiskeloggbokföringen, förhandsanmälan inför landning i hamn eller omlastning, landnings- eller omlastningsdeklaration och avräkningsnotor. Den som bryter mot bestämmelserna om uppgiftsskyldighet kan straffas med böter eller fängelse i högst sex månader.

Gemenskapssystemet om satellitövervakning innebär att en fiskare måste ha utrustning ombord som används för automatiserat uppgiftslämnande via satellit. Det krävs inte någon aktiv medverkan av den enskilde fiskaren när uppgiften lämnas. Fartyget och dess position kan identifieras oavsett om den fiskande själv skickar rapporter eller ej.

För att säkerställa genomförandet av det gemensamma satellit-systemet bör bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i 22 § fiskelagen kompletteras. Det bör ske genom införande av ett nytt andra stycke som anger att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att ett fiskefartyg skall ha utrustning som automatiskt överför information om fartyget och fisket via satellit.

3 Rätten att yrkesfiska

3.1 Bakgrund

Den gemensamma fiskeripolitiken

En grundprincip för den gemensamma fiskeripolitiken är att alla medlemsländers fiskefartyg har lika tillträde till fiskevattnen och fiskresurserna. Från denna princip görs det ett antal undantag, bl.a. fördelas gemenskapens fiskeresurser via nationella kvoter avsedda att fiskas av den berörda statens fartyg. Denna kvotfördelning har stimulerat till s.k. ”kvothoppning”. Med detta avses att ett fiskeföretag genom förvärv av fiskefartyg som hör till en annan stats fiskeflotta får möjlighet att nyttja den statens fiskekvoter trots att fartygens besättningar ofta inte är bosatta i landet och fångsterna till stor del landas i andra länder.

Flera länder har under åren begränsat möjligheterna för utländska företag och medborgare att delta i fisket av de kvoter som kommer register- eller flaggstaten till del. Exempel på sådana begränsningar är regler om vissa förutsättningar för registrering av fartyg eller särskilda villkor för fiskelicenser. Detta har föranlett flera avgöranden i EG-domstolen.

Enligt artikel 52 i Romfördraget skall medborgare i gemenskapen fritt kunna etablera sig på ett annat medlemsstats territorium. Om etablering redan skett i en stat skall det vara möjligt att upprätta kontor, filialer eller dotterbolag i andra stater. Med rätten till etablering följer rätt att ta upp och utöva förvärvsverk-

samhet som egenföretagare och rätt att bilda och driva företag på de villkor som världslagens lagstiftning föreskriver för de egna medborgarna. Rätten till etablering omfattar även juridiska personer som bildats enligt lagen i någon medlemstat. All diskriminering på grund av nationalitet är förbjuden. Med etablering avses en rörelse med någon form av ekonomisk aktivitet i vilken verksamheten utövas mot ersättning

I mål C-221/89, *Factortame II*, fann domstolen att det ankommer på medlemsländerna att i enlighet med internationell rätt fastställa villkoren för registrering och flaggföring, dock med tillämpning av gemenskapsrätten. Det innebär att medlemsstaten måste beakta förbudet mot diskriminering, principen om etableringsfrihet och proportionalitetsprincipen. Krav på viss nationalitet eller bosättning i landet som förutsättning för registrering av ett fartyg i landet är därmed oförenligt med gemenskapsrätten. Enligt domstolen är fartyget endast ett medel vid utövandet av ekonomiska aktiviteter som innefattar ett fast driftställe i landet. Vidare fann domstolen att bestämmelser om registreringen av fartyg i nationella register inte är avsedda att reglera nyttjandet av fiskeresurser.

I målen C-3/87, *Agegate*, och C-216/87, *Jaderow*, har domstolen behandlat vilka villkor som får ställas för att erhålla fiskelicenser.

Syftet med fördelningen av nationella fiskekvoter är att tillförsäkra medlemsländerna en andel av gemenskapens totala fångstvolym. Fördelningen grundas bl.a. på det traditionella fiske som den av fiskerinäringen beroende lokalbefolkningen i landet dragit fördel av före etablerandet av kvotsystemet. Enligt domstolen får därför medlemsstaten, när den beviljar tillstånd att fiska landets kvoter, bestämma villkor som säkerställer att det finns en verklig koppling mellan fartyget och landet.

Domstolen ansåg emellertid att ett krav att minst 75 procent av besättningen skulle vara bosatt i landet var irrelevant och oförenligt med gemenskapsrätten. Det var inte heller acceptabelt att som villkor för licens kräva att fångster eller delar av dem landas i landet.

Det var däremot möjligt att som bevis för att operationerna styrs från landet använda landningar och återkommande besök i landets hamnar. En förutsättning var dock att sådana omständigheter inte är de enda möjligheterna att påvisa ett samband mellan fartyget och landets fiskeberoende befolkning. Det får inte heller ställas krav som hindrar normala fiskeoperationer eller nödvändiggör landning av en andel av fångsterna. Landning av fångster kan således accepteras som ett bevis bland andra, under förutsättning att de andra bevisen inte – direkt eller indirekt – innebär en skyldighet att landa i landets hamnar. Så skulle vara fallet om det i praktiken var förenat med sådana svårigheter att få fram godtagbara andra bevis att det blev nödvändigt att landa i landet.

Det är tillåtet att som villkor kräva att besättningen bidrar till socialförsäkringssystemet i det land där etablering sker. Kravet kan ställas i den mån det korresponderar mot skyldigheter i gemenskapsrätten om att en anställd ombord på ett fartyg som för en medlemsstats flagg skall vara underkastad lagstiftningen i den staten.

Den svenska lagstiftningen

De svenska reglerna om fartygsregistrering i sjölagen har ändrats per den 1 juli 1997 (prop. 1996/97:130, bet. 1996/97:LU16, rskr. 1996/97:243). Numera kan ett fartyg som till hälften eller mer ägs av fysiska eller juridiska personer inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet under vissa förutsättningar – som anknyter till EG-domstolens avgöranden i bl.a. nämnda mål – registreras i Sverige, om ägaren så begär.

En strandstat har enligt folkrätten möjlighet att förbehålla fisket för den egna statens medborgare. Enligt 13 § fiskelagen (1993:787) får fiske på Sveriges territorialvatten, där fisket är fritt för var och en, och i Sveriges ekonomiska zon endast utövas av svenska medborgare och andra som är stadigvarande bosatta i Sverige. Utländska medborgare som inte uppfyller bosättningskravet får normalt bara fiska med handredskap.

Enligt samma lagrum får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer föreskriva om utländska medborgares fiske i landet. Denna föreskriftsrätt har regeringen anförtrott åt Fiskeriverket såvitt avser genomförandet av internationella överenskommelser. Regeringen har vidare givit länsstyrelserna uppgiften att meddela tillstånd i särskilda fall till annat än yrkesmässigt fiske. En utländsk medborgare som inte är fast bosatt i Sverige måste således stödja sin rätt att fiska på föreskrifter meddelade av Fiskeriverket eller på tillstånd av länsstyrelsen.

Med stöd av 21 § första stycket fiskelagen är redskapsanvändningen för fritidsfisket begränsad. De närmare bestämmelserna finns i 2 kap. 13 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. Fritidsfiskare utan egen fiskerätt får bara i begränsad omfattning använda nät, långrev, ryssja, bur, handredskap och håv. Fiske utan stöd av enskild fiskerätt i större omfattning och med bl.a. notredskap är förbehållet det yrkesmässiga fisket varmed avses fiske med stöd av yrkesfiskelicens eller annat särskilt tillstånd för utländska fiskare som skall fiska i svenska vatten.

Ett fiskeföretag kan, enligt fiskelagen, i och för sig ägas av utländska intressen. Avgörande för fisket är att någon i besättningen innehar licens. För yrkesfiskelicens krävs enligt 30 § fiskelagen dels att fiskaren är stadigvarande bosatt i Sverige, dels att fisket är av väsentlig betydelse för fiskarens försörjning. När licensen prövas första gången beaktas dessutom tillgången på fisk. Det ställs i fiskelagen inte några krav på företagsformen eller ägandet av utrustning och fartyg.

Enligt Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 1995:23) skall den som tidigare inte bedrivit yrkesfiske och därför inte kan redovisa inkomster av fiske till sin ansökan bifoga en plan över den tänkta verksamheten med angivande av planerad fiskeinriktning, fångstområde, investeringar och beräknade inkomster från fisket. Vid nyetablering skall särskild vikt fästas vid betydelsen av en fortlöpande förnyring av fiskarkåren. Den som bedrivit fiske som medhjälpare till en licensierad fiskare måste styrka betydelsen av

yrkesutövningen på samma sätt som en redan etablerad fiskare. Yrkesfiskelicens beviljas för högst fem år åt gången.

För utländska medborgare gäller, som nämnts i det föregående, som huvudregel ett krav på bosättning för rätt att fiska i Sverige utan stöd av enskild fiskerätt. Detta gäller oavsett om det rör sig om yrkesmässigt fiske eller fritidsfiske. Bosättningskravet för yrkesfiskelicensen har således inte någon självständig betydelse för en utländsk medborgares rätt till licens. För en svensk medborgare utgör däremot detta krav en reell begränsning. Om en svensk fiskare bosätter sig utomlands saknas förutsättningar enligt fiskelagen för yrkesfiskelicens.

Utöver yrkesfiskelicens är innehav av fartygstillstånd en förutsättning för yrkesmässigt fiske med fartyg. Enligt 21 § andra stycket fiskelagen får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om krav på sådant särskilt tillstånd för användning av fartyg för yrkesmässigt fiske. Bemyndigandet kan utnyttjas för att fördela de svenska fiskemöjligheterna mellan dem som fiskar yrkesmässigt. Vidare kan behövliga föreskrifter meddelas om förutsättningar och villkor för tillstånd och om återkallelse av tillstånden när fisket inte sker i enlighet med villkoren. Bestämmelsen möjliggör erforderliga föreskrifter för genomförandet av EG:s bestämmelser om fartygslicenser och särskilda fisketillstånd. Regeringen har bemyndigat Fiskeriverket att meddela närmare föreskrifter om fartygstillstånd.

Enligt Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 1995:23) får fartyg med en största längd av minst fem meter användas för yrkesmässigt fiske i havet endast efter tillstånd av verket. När en ansökan om tillstånd prövas första gången beaktas tillgången på fisk och om fartyget tidigare använts för svenskt fiske. I fråga om skepp gäller dessutom som huvudprincip att bruttovärdet av den sammanlagda fångsten skall uppgå till minst två basbelopp för ett kalenderår. Tillståndet får begränsas vad avser giltighetstid, fångstområden, fångstsätt, redskap och fiskarter. Fartyget skall vara registrerat som fiskefartyg i sjöfartsregistret. Vidare skall fartyget ha en reell ekonomisk anknytning till Sverige. Tillståndshavaren, som inte

behöver vara fartygets ägare, och befälhavaren skall inneha yrkesfiskelicens.

Kravet på "reell ekonomisk anknytning till Sverige" som förutsättning för fartygstillstånd är avsett att tolkas med utgångspunkt främst från sådana kriterier som är tillåtna enligt de nämnda avgörandena av EG-domstolen i målen C-3/87, Agegate, och C-216/87, Jaderow. Mot bakgrund av det ringa utrymmet för nyetablering inom det svenska fisket har det hittills inte varit aktuellt att tillämpa bestämmelsen i något tillståndsärende.

Ett tillstånd upphör att gälla om tillståndshavaren förlorar sin licens, fartyget byter ägare eller byggs om.

Danmark

Den danska fiskelagstiftningen har anpassats till de berörda avgörandena av EG-domstolen. Enligt saltvattenfiskeriloven har den som är myndig rätt att registreras som yrkesfiskare om det dokumenteras att han är född i landet eller bosatt där under två år omedelbart före registreringen, sysselsatt med yrkesfiske i 12 månader före ansökan och att minst 3/5 av bruttoinkomsten kommer från fiske under det senaste året.

I fråga om den som inte uppfyller kravet på att vara infödd eller bosatt i Danmark, men som omfattas av gemenskapens regler om etablering, arbetskraftens fria rörlighet och utbyte av tjänster, bestämmer fiskeriministern regler om förutsättningarna för registrering och upprätthållande av detta. Ett krav är att fisket utövas i anknytning till aktiviteter i den danska fiskerinäringen. Bemyndigandet har utnyttjats på så sätt att personer som inte uppfyller lagens krav på infödsel eller bosättning och som omfattas av nämnda gemenskapsregler kan registreras som yrkesfiskare om de övriga betingelserna är uppfyllda och om verksamheten kan anses ha anknytning till dansk fiskerinäring. Sådan anknytning till danskt fiske anses bl.a. dokumenterad om den berörde har fast driftställe i Danmark varifrån driften av fisket planeras och styrs eller minst 50 procent av fångstvärdet under ett kalenderår landas i dansk hamn. Reglerna gäller även för personer som omfattas av

EES-avtalets bestämmelser om etableringsrätten. Med dansk ”infödelsrätt” likställes ”infödelse” i ett EES-land. Uppräkningen är inte uttömmande.

Tillstånd att använda fartyg för yrkesfiske regleras på motsvarande sätt.

3.2 Ändringsbehovet

Förslag: I 30 § fiskelagen föreskrivs att yrkesfiskelicens i fortsättningen skall beviljas den för vars försörjning fisket är av väsentlig betydelse, om fisket har anknytning till svensk fiskerinäring. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om förutsättningarna för en sådan licens.

Med stöd av 13 § fiskelagen meddelar regeringen föreskrifter som ger utländsk medborgare som omfattas av Sveriges internationella åtaganden om etableringsfrihet, arbetskraftens fria rörlighet och utbyte av tjänster rätt att fiska här i landet om yrkesfiskelicens beviljas.

Skälen för förslaget: Romfördragets bestämmelser om bl.a. den fria etableringsrätten och domstolens uttalanden om principernas tillämpning innebär att ett bosättningskrav som gäller för etablering inom svenskt yrkesfiske inte kan behållas. De svenska bestämmelserna om förutsättningarna för yrkesfiske måste således anpassas till gemenskapsrätten.

Enligt fiskelagen får utländska medborgare som inte är bosatta i Sverige bedriva annat fiske än handredskapsfiske bara om det medges i föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Även om det som huvudregel inte är tillåtet för utländska medborgare att fiska i Sverige öppnar således fiskelagen ändå möjligheter för utländska medborgare att med stöd av särskilda föreskrifter vara verksamma inom svenskt fiske.

Enligt fiskeförordningen får Fiskeriverket i dag meddela sådana föreskrifter om utländska medborgares rätt till fiske i Sveriges territorialhav och i Sveriges ekonomiska zon som behövs på grund av internationella överenskommelser. Sveriges åtaganden som medlem i den Europeiska unionen måste ses som en internationell överenskommelse som omfattas av nämnda bemyndigande. Under sådana omständigheter kan i och för sig behovet av författningsändringar vad avser den grundläggande rätten att fiska i landet hanteras genom föreskrifter som verket meddelar.

Med hänsyn till behovet av en tydlig gränsdragning när det gäller tillämpningsområdet för en sådan åtgärd bör en ändring genomföras i fiskeförordningen. Bestämmelsen bör avse rätt för utländsk medborgare som omfattas av Sveriges internationella åtaganden om etableringsfrihet, arbetskraftens fria rörlighet och utbyte av tjänster att fiska yrkesmässigt här i landet. Den begränsningen bör gälla att den som fiskar skall ha yrkesfiskelicens.

Möjligheten att fiska yrkesmässigt är avhängigt av innehav av yrkesfiskelicens eller, för utländska fiskare som inte bor i landet, annat särskilt tillstånd att fiska yrkesmässigt i sjöterritoriet eller den ekonomiska zonen.

Yrkesfiskelicens kan i dag endast den få som är stadigvarande bosatt i Sverige. Det görs inte någon skillnad mellan svenskar och utländska medborgare.

Kraven i fiskelagstiftningen på stadigvarande bosättning för erhållande av yrkesfiskelicens torde som nämnts i det föregående strida mot EG-domstolens ställningstaganden. Det finns emellertid möjlighet att föreskriva att fisket skall ha reell anknytning till den svenska fiskenäringen och inom ramen för vad gemenskapsrätten tillåter utveckla vad som utgör en sådan anknytning. Av principen om proportionalitet följer att kraven för att erhålla licens inte får vara mer långtgående än vad som krävs för att säkerställa en verklig ekonomisk anknytning mellan fiskaren och medlemsstaten.

I och för sig är det möjligt att utan ändring av befintlig lagstiftning, genom beviljande av särskilda tillstånd som motsvarar yrkesfiskelicensen, tillåta utländska medborgare att fiska yrkesmässigt. En sådan lösning har den negativa effekten att svenskar

bosatta i andra länder skulle behandlas sämre än utländska medborgare eftersom det i dag saknas stöd i lagen att undanta svenska fiskare från bosättningskravet.

För att säkerställa att en EES-medborgare kan utnyttja sin rätt att vara verksam inom det svenska yrkesfisket enligt EG-fördraget och EES-avtalet bör därför lämpligen förutsättningarna för yrkesfiskelicens som anges i 30 § fiskelagen ändras. Bosättningskravet bör härvid ersättas av att fisket som bedrivs skall ha anknytning till svensk fiskerinäring. Avsikten är att fisket skall ha sådan reell anknytning som domstolen anger i de nämnda målen.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bör få meddela närmare föreskrifter om förutsättningarna för att bevilja licens. Härvid måste de förutsättningar domstolen har slagit fast beaktas så att det säkerställs att de som inte bor i landet men som omfattas av Sveriges åtaganden om etableringsfrihet, arbetskraftens fria rörlighet och utbyte av tjänster får reella möjligheter att på lika villkor etablera sig inom svenskt yrkesfiske.

Den återstående begränsningen av möjligheterna att fiska yrkesmässigt är kravet på fartygstillstånd enligt 21 § andra stycket fiskelagen. En väsentlig förutsättning för fartygstillståndet är i dag att det finns ansvariga för fisket som har yrkesfiskelicens. Om lagstiftningen om rätten att fiska i landet och om yrkesfiskelicens ändras torde villkoren för fartygstillstånd utan ytterligare lagändringar kunna anpassas till de nya förutsättningarna. Erforderliga detaljföreskrifter om ett fartygs anknytning till svenskt fiskeri bör således även fortsättningsvis kunna meddelas av Fiskeriverket.

Sammanfattningsvis bör fiskelagen ändras så att anknytningen till svensk fiskerinäring avgör om licens kan beviljas. Regeringen bör bemyndigas att meddela föreskrifter om de närmare förutsättningarna för yrkesfiskelicens för den som inte bor i Sverige men avser att bedriva ett fiske med koppling till den svenska fiskerinäringen. Vidare bör regeringen med stöd av 13 § fiskelagen föreskriva om rätt att fiska för utländska medborgare som uppfyller kraven på licens och skaffar sig sådan.

Förslaget förväntas inte medföra några kostnader.

4 Avtalet om genomförande av bestämmelserna i Förenta nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982 om bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd

4.1 Allmänt om det internationella fisket

Förenta Nationernas Havsrättskonvention år 1982 av den 10 december 1982 och avtalet av den 28 juli 1994 om tillämpningen av konventionens del XI trädde i kraft år 1994 och ratificerades av Sverige år 1996 (prop. 1995/96:140, bet. 1995/96:UU17, rskr.1995/96:271 och regeringsbeslut 1996-06-13). Konventionen kan numera sägas utgöra grunden för det internationella samarbetet på detta område.

Havsrättskonventionen reglerar bl.a. begreppet utvidgad ekonomisk zon, EEZ (Exclusive Economic Zone). En ekonomisk zon är på 200 nautiska mil från baslinjen eller begränsas av mittlinjen mellan två stater i de fall då havet inte har tillräcklig bredd. I dag har sådana zoner etablerats i de flesta havsområden.

Enligt havsrättskonventionen bestämmelser om bevarandet och förvaltandet av de levande resurserna i havet skall miljöfaktorer och ekonomiska faktorer samt befintligt fiskemönster utgöra grun-

den för åtgärder som syftar till att skydda och restaurera bestånd. Avvägningar mellan miljöfaktorer och ekonomiska faktorer är svåra att göra bl.a. mot bakgrund av fiskets betydelse för kustbefolkningens inkomster. Det är härvid viktigt att det finns tillgång till vetenskaplig information och rapporter om fångster. Sådana uppgifter görs tillgängliga inom bl.a. regionala organisationer som avger rekommendationer om förvaltning av fisket. Rekommendationerna grundas normalt på vetenskaplig rådgivning, främst från Internationella havsforskningsrådet, "International Council for the Exploration of the Sea" (ICES). Nationella beslut om fångstmängder för viktigare fiskslag är ofta en följd av beslut i sådana internationella organ.

Fisket har länge varit föremål för internationella överenskommelser om bevarande och nyttjande av gemensamma bestånd och om regler för hur fisket skall bedrivas. En stor del av de svenska föreskrifterna om fisket för främst yrkesfisket har redan före medlemskapet i unionen haft sin grund i sådana åtaganden. För Sverige väsentliga organisationer är främst Fiskerikommissionen för Östersjön "International Baltic Sea Fishery Commission" (IBSFC) och Nordostatlantiska fiskerikommissionen "North East Atlantic Fisheries Commission" (NEAFC). Numera har gemenskapen tagit Sveriges plats i dessa organ.

Det stod tidigt klart att även om rättigheter och skyldigheter vad gäller förvaltningen av resurserna inom de ekonomiska zoner blev fastlagda i och med havsrättskonventionen så var problemen med fisket utanför zonerna därmed inte lösta. Ett skäl till detta är att de bestånd som finns utanför gränsen på 200 nautiska mil, i huvudsak tonfiskarter, under någon del av sitt liv även finns i någon stats ekonomiska zon. Fisket inom en ekonomisk zon påverkar därför bestånd utanför den utvidgade ekonomiska zonen och tvärtom.

Flertalet av världens stora fiskbestånd anses vara i stort behov av ytterligare bevarande- och förvaltningsåtgärder. För de gränsöverskridande bestånden har utvecklingen varit påtaglig. Från fångster av ett par miljoner ton eller cirka 5 % av de totala fångsterna i början av 1950-talet och 7 miljoner ton år 1975 ökade

fångsterna ur dessa bestånd till närmare 14 miljoner ton mot slutet av 1980-talet. Därefter har fångsterna minskat till omkring 11 miljoner ton per år. Värdet av dessa fångster uppskattas till närmare 20 miljarder USD.

Den hittills förda fiskeripolitiken har inte reducerat fiskekapaciteten till en nivå som motsvarar ett långsiktigt varaktigt nyttjande. I stället har, genom direkta och indirekta subventioner, kapaciteten och fiskeansträngningarna ökat. Det har bl.a. lett till att mängden kasserad fisk uppskattas till 32 % av de rapporterade fångsterna eller 27 miljoner ton årligen. Skillnaderna mellan faktisk och tillåten fångst är markant till följd av otillräcklig övervakning och kontroll.

Totalt beräknas närmare en femtedel av intaget av animalisk protein i u-länderna komma från fisk. Det innebär att fisket har stor betydelse för världens livsmedelsförsörjning. Om fiskbestånden reduceras eller fiskas ut, ökar dessutom påfrestningarna på andra naturresurser såsom jordbruksmark och mark som används för vattenbruk.

Även producenterna blir lidande av en dålig förvaltning. I u-länderna är nära 400 miljoner människor direkt eller indirekt beroende av fiske, förädling av och handel med fisk och av fartygsbyggande. De alternativa sysselsättningsmöjligheterna är på kort sikt få. Åtskilliga samhällen och regioner är helt beroende av fisket och utfiskning av traditionella bestånd har därför i flera fall redan fått katastrofala konsekvenser.

En annan effekt av ett överutnyttjande av bestånden är de bilaterala konflikter som uppstår mellan stater som traditionellt nyttjat samma bestånd. Under de senaste två decennierna har det uppstått åtminstone ett dussintal allvarliga konflikter med utrikespolitiska konsekvenser.

Den bristfälliga förvaltningen av världens fiskbestånd har bl.a. föranlett tre multilaterala överenskommelser. Alla är tillkomna efter FN:s konferens om miljö och utveckling, UNCED, i Rio år 1992 och dess handlingsplan – Agenda 21 – . I handlingsplanen uppmärksammas bevarandet och det hållbara nyttjandet av de marina resurserna utanför de ekonomiska zonerna.

Överenskommelsen för att se till att fiskefartyg följer internationella bevarande- och förvaltningsåtgärder vid fiske på det fria havet (Flaggkonventionen) är inriktad på att förhindra att fartyg kringgår förvaltningsåtgärder genom omflaggning till s.k. bekvämlighetsflagg. Överenskommelsen, som antogs år 1993 och godkändes av Sverige år 1994, behandlar bl.a. flaggstaternas ansvar och skyldighet att informera om fartyg som fiskar på det fria havet. Överenskommelsen har ännu inte trätt i kraft.

Överenskommelsen om en uppförandekod för ansvarsfullt fiske (Uppförandekoden) är inte bindande. Den omfattar allt slags fiske och vattenbruk. I koden slås fast att rätten till fiske innefattar ett ansvar att bevara ekosystemet. Resursernas nyttjande skall grundas på vetenskapliga undersökningar. När undersökningarna är otillräckliga, skall detta faktum inte tas som en ursäkt för att fördröja nödvändiga förvaltningsåtgärder. Länderna skall samarbeta och det bör ske inom regionala fiskerikommissioner. Långvandrande och gränsöverskridande fiskbestånd måste förvaltas inom fiskbeståndets hela utbredningsområde gemensamt. Alla länder som vill fiska av bestånden eller under vars jurisdiktion fiskbestånden finns har ett gemensamt ansvar för förvaltningen. För alla fiskbestånd gäller att försiktighetsprincipen skall tillämpas. En serie tekniska riktlinjer för tillämpning av Uppförandekodens olika delar utarbetas för närvarande. Hittills har färdigställda riktlinjer för försiktighetsprincipens användning och för fiskets bedrivande, kustzonsförvaltning, fiskeriförvaltning samt vattenbruk.

Den tredje överenskommelsen efter UNCED är Avtalet om genomförande av FN:s havsrättskonventions bestämmelser om bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd.

FN:s generalförsamling beslutade i december 1992 att identifiera och bedöma existerande problem avseende bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande arter. Det skulle också utformas åtgärder för att förbättra fiskerisamarbetet mellan stater samt formuleras lämpliga rekommendationer.

Under sessioner i New York åren 1993 -95 behandlades fiskeriförvaltningens natur, mekanismer för internationellt samarbete och

den roll regionala fiskerierorganisationer bör ha. Vidare diskuteras flaggstaternas roll och ansvar oavsett medlemskap i organisationer, genomförandet av förvaltningsåtgärder på det fria havet, hamnstaternas ansvar, biläggande av tvister och u-ländernas speciella krav. Dessutom behandlades förvaltningsåtgärder, data som behövs för fiskbeståndens förvaltning, försiktighetsåtgärder i fisket och referenspunkter vid fiskets förvaltning och kontroll och övervakning. Arbetet resulterade i ett avtal som öppnades för undertecknande i november 1995.

4.2 Avtalets innehåll

Avtalet består av tretton delar med tillsammans femtio artiklar samt två bilagor. Avtalet har publicerats i Europeiska gemenskapernas officiella tidning i anslutning till kommissionens förslag till rådets beslut om ratificering av avtalet (EGT C367, 5.12.1996, s.24).

Avdelning I i avtalet innehåller definitioner av viktigare termer och anger vilka som kan vara parter. Internationella organisationer, bl.a. gemenskapen, kan vara part. Avtalets övergripande mål är att långsiktigt bevara och optimalt nyttja fiskbestånden. Avtalet syftar till att säkerställa ett långsiktigt bevarande och hållbart nyttjande av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd. Avtalet gäller bevarande och förvaltning av berörda arter som finns i områden utanför nationell jurisdiktion. Delar av avtalet är även tillämpliga i fråga om dessa arter när de uppehåller sig i områden inom nationell jurisdiktion. Avtalet skall tolkas och tillämpas i Havsrättskonventionens anda.

Avdelning II (artiklarna 5–7) handlar om principerna för bevarande och förvaltning av fiskbestånden.

En central princip är att man i förvaltningen av bestånden utgår från biologiska förutsättningar och att detta sker på bästa vetenskaplig grund. All förvaltning måste ta hänsyn till biodiversiteten och till ekosystemet som helhet. Selektiva fiskredskap måste utvecklas för att minska bifångster och fiskeflottornas överkapacitet

måste reduceras. Hänsyn skall tas till småskaligt fiske och husbehovsfiske. Föroreningarna i havet måste minskas. Statistiska och vetenskapliga data måste samlas in och forskningen stödjas aktivt. Krav ställs slutligen på effektiv kontroll av fisket.

En viktig princip är att förvaltningen av fiskbestånden måste ske med en bred säkerhetsmarginal och på ett varsamt sätt genom försiktighetsåtgärder. Försiktighetsprincipen skall vara en ledstjärna för alla åtgärder om bevarande och utnyttjande av bestånden. Vidare skall bl.a. sambanden mellan olika arter och effekter på uppväxtområden beaktas.

Förvaltningsåtgärder som vidtas utanför de ekonomiska zoner skall vara förenliga med förvaltningsåtgärder inom dessa zoner. Därigenom undviks att åtgärder vidtagna i det ena området urholkar resultatet av åtgärder i det andra området. Länderna med ekonomiska zoner och övriga fiskande länder är följaktligen skyldiga att samarbeta så att samstämmiga åtgärder vidtas. Redan etablerade förvaltningsåtgärder, beståndens biologiska särart och geografiska utbredning samt den betydelse fisket av beståndet har för de fiskande länderna skall beaktas.

I avdelning III beskrivs formerna för det internationella samarbetet. Avtalet bygger på att kuststater och stater som fiskar på det fria havet utanför områden under kuststaternas fiskejurisdiktion skall samarbeta i regionala eller underregionala fiskeriorganisationer. Organisationen skall inte kunna utestänga länder som vill fiska från medlemskap. Inte heller får länder med reellt intresse av fisket diskrimineras.

När organisationen bildas skall länderna bl.a. komma överens om vilka bestånd som omfattas. Inom organisationerna skall länderna enas om vilka förvaltningsåtgärder som skall vidtas och bestämma tillåtna fångster och fiskeansträngningar.

Länderna skall vara tillförsäkrade insyn i organisationens aktiviteter och länderna skall samarbeta för att ge organisationen möjlighet att effektivt genomföra åtgärder för bevarande och förvaltning av bestånden. Vidare regleras insamling och utbyte av vetenskaplig, teknisk och statistisk information om fisket och främjande av forskning om bevarande och förvaltande av berörda bestånd.

I avdelning IV behandlas stater som inte deltar i fiskeförvaltningsorganisationer. Även dessa stater måste samarbeta i vården och förvaltningen av fiskbestånden och i utbytet av information. Om staten inte samarbetar skall den inte ge sina fartyg tillåtelse att fiska de bestånd som omfattas av åtgärder som bestämts. Medlemmarna skall samarbeta för att förhindra att icke deltagande länders fartyg fiskar på ett sätt som undergräver effektiviteten i de vidtagna åtgärderna.

Avdelning V reglerar flaggstatens skyldigheter. Flaggstaten skall säkerställa att fartyget följer organisationernas åtgärder för bevarandet och förvaltningen. Fartyg skall ha licenser eller andra godkännanden som organisationen kräver. Staten skall införa bestämmelser som krävs för att leva upp till skyldigheterna, förbjuda fiske utan tillstånd eller utan att ha licensen tillgänglig vid inspektion och säkerställa att fartyget inte används otillåtet i andra länders vatten. Staten skall föra register över fartygen och kunna överlämna information om dessa till andra länder. Fartyg och redskap skall vara märkta enligt internationella regler på området. Registrering och rapportering av positioner, fångster, fiskeansträngningar m.m. skall ske. Vidare ankommer det på flaggstaten att kontrollera fisket genom nationella eller regionala system. Det skall finnas bestämmelser om omlastning och regler som begränsar fångst av annat än målarten.

Avdelning VI behandlar efterlevnaden och verkställigheten av avtalet. Den havsrättsliga principen om flaggstatsjurisdiktion på det fria havet har genom avtalet modifierats vad gäller fiskefartyg. En inspekterande stat kan på det fria havet få vidta åtgärder mot andra länders fiskefartyg. Dock har den inspekterande staten endast rätt att föra fartyget till hamn för vidare inspektion vid fall av närmare specificerade allvarliga överträdelser. Endast flaggstater har emellertid rätt att lagföra.

Flaggstaten är skyldig att oavsett var en överträdelse skett ingripa mot denna. Varje påstådd överträdelse av åtgärder vidtagna enligt avtalet skall undersökas. Fartyget skall inspekteras och rapport om detta skall lämnas till den stat som påtalat överträdelserna och till berörd organisation. Vidare skall det införas uppgifter

från ansvariga för fartyget om verksamheten. Ärendet skall överlämnas till åtal och det skall säkerställas att fartyget inte upptar fiske igen på det fria havet innan sanktionerna har genomförts. Sanktionerna skall vara tillräckliga för att effektivt avskräcka från överträdelser och dessutom beröva de fiskande inkomsterna från verksamheten. Det skall finnas möjlighet att återkalla rätten att vara verksam som befälhavare på fiskefartyg.

På det fria havet inom områden som omfattas av en fiskeorganisation kan en avtalsslutande part som deltar i organisationen borda ett annat avtalsslutande stats fartyg oavsett om den staten deltar i organisationen eller ej. Staterna skall inom ramen för organisationerna fastställa förfaranden för bordande och inspektion. Förfarandena skall överensstämma med bestämmelserna i artikel 22 i avtalet och får inte diskriminera icke deltagande länder. Om sådana förfaranden inte har fastställts inom två år från antagandet av avtalet skall bordande och inspektion genomföras i enlighet med artikel 21 och 22 i avtalet.

Om det vid bordande och inspektion finns klar anledning anta att ett fartyg har överträtt bestämmelser om fisket, skall bevis säkras och flaggstaten omedelbart underrättas om den ifrågasatta överträdelserna. Flaggstaten skall svara inom viss tid och snarast genomföra en undersökning och vidta åtgärder samt underrätta den inspekterande staten om vad som framkommit. Alternativt kan flaggstaten bemyndiga den inspekterande staten att genomföra undersökningen. I sistnämnda fall skall den inspekterande staten utan dröjsmål meddela flaggstaten vad som framkommer varefter flaggstaten skall vidta nödvändiga åtgärder mot fartyget eller överlåta även detta på inspektionsstaten.

Om inspektionen visar att det är fråga om en allvarlig överträdelse och flaggstaten inte uppfyller sina skyldigheter enligt avtalet får inspektörerna stanna kvar ombord och säkra bevis samt utan dröjsmål föra fartyget till närmaste hamn varvid flaggstaten skall underrättas. De berörda länderna skall säkerställa besättningens välbefinnande oavsett nationalitet. Flaggstaten kan alltid ingripa för att uppfylla sina skyldigheter. Om fartyget står under inspekterande statens ledning skall den staten på flaggstatens begäran

överlämna det till flaggstaten tillsammans med resultatet av undersökningen.

Med allvarliga överträdelser avses bl.a. fiske utan licens och underlåtenhet att föra fiskelögbok. Dit hör även att allvarligt felrapportera fångster, fiska på otillåten plats eller tid, fiska utan tillgänglig kvot eller av bestånd som inte är tillåtna, använda förbjudna redskap, förfälska eller dölja fartygets märkning eller registrering, dölja, manipulera eller undanröja bevis.

Inspektörerna skall iakttä alla vedertagna internationella regler, förfaranden och praxis när det gäller fartygets och besättningens säkerhet. De skall minimera störningen av fiskeverksamheten och, om möjligt, undvika åtgärder som skadar fångsten samt undvika trakasserier. Åtgärder som vidtas av andra stater än flaggstaten skall stå i proportion till hur allvarlig överträdelsen är.

Inspektionsstaten är ansvarig för skada eller förlust som uppstår till följd av alltför långtgående åtgärder.

De grundläggande bestämmelserna för genomförande av bordning och inspektion enligt artikel 21 finns i artikel 22 i avtalet. Inspektörer skall styrka sin identitet och underrätta en flaggstat om inspektionen, inte förhindra kontakt mellan befälhavaren och flaggstaten, rapportera till denna och omedelbart lämna fartyget när inspektionen är avslutad, om det inte finns bevis för allvarliga överträdelser.

Inspektionen får avse fartyget, licens, redskap, utrustning, fisk och fiskprodukter och handlingar av betydelse. Flaggstaten skall säkerställa att befälhavaren underlättar bordandet och debarkering, samarbetar vid inspektionen och inte hindrar inspektörerna, tillåter dem att kontakta berörda staters myndigheter samt erbjuder rimlig hjälp inklusive mat och husrum. Om befälhavaren vägrar medverka skall flaggstaten ålägga denne att medverka och om så ändå ej sker, återkalla tillståndet att fiska.

Inspektörerna skall undvika användning av tvång utom när det är nödvändigt för att säkerställa inspektörernas säkerhet och om de hindras i sin tjänsteutövning. Graden av tvång får inte överskrida vad som är skäligt med hänsyn till omständigheterna.

En hamnstat är skyldig att vidta åtgärder enligt internationell rätt utan att det diskriminerar fartyg från någon stat. Det gäller inspektion av handlingar, redskap och fångster. Hamnstaten kan förbjuda landningar och omlastningar av fångster som tagits i strid mot organisationernas regler för det fria havet.

Avdelning VII behandlar u-ländernas särskilda behov. Staterna skall ge hjälp till dessa länder direkt eller via internationella organisationer. När åtgärder bestäms skall hänsyn tas till utvecklingsländernas behov. Bl.a. skall man samarbeta för att öka dessa länders möjlighet att utveckla sitt eget fiske av bestånden och att delta i de regionala organisationerna. Samarbetet inkluderar finansiellt och tekniskt bistånd, teknologiöverföring och rådgivning. Vidare innefattas bistånd inriktat på information, vetenskaplig forskning, kontroll och kunskapsuppbyggnad. Samarbetet skall även innefatta upprättande av fonder för hjälp till berörda länder och hjälp att bilda nya regionala organisationer. Biståndsorganisationer och givarländer får härigenom en viktig uppgift eftersom många u-länder inte har den tekniska kapacitet som behövs för att kunna delta i regionala fiskerierorganisationers arbeten och i kontrollen av fisket i enlighet med avtalet.

Avdelning VIII behandlar skyldigheten att fredligt lösa tvister och det förfarande som då skall användas. Avtalet hänvisar i detta avsnitt i viss utsträckning till regleringen i Havsrättskonventionen.

Av avdelning IX följer att stater som inte har undertecknat avtalet skall uppmanas att göra detta och anta bestämmelser som stämmer överens med avtalet. Parterna skall agera i enlighet med avtalet och internationell rätt i syfte att få fiskande från icke avtalsslutande stater att avstå från verksamhet som urholkar avtalet.

I avdelning X föreskrivs bl.a. att staterna skall använda sig av de rättigheter som följer av avtalet utan att missbruka dem.

Länderna är enligt avdelning XI förpliktade att i enlighet med internationell rätt ersätta skada eller förlust enligt avtalet.

Enligt avdelning XII skall, fyra år efter ikraftträdandet, Förenta nationernas generalsekreterare sammankalla en konferens i syfte att utvärdera och, om behov finns, revidera avtalet.

Avdelning XIII innehåller slutbestämmelser som rör bl.a. undertecknande, ratificering, tillträde av andra stater, ikraftträdande, tillägg, uppsägning och internationella organisationers deltagande. Avtalet är föremål för ratificering eller anslutning varvid ratifikationsinstrument respektive anslutningsinstrument skall deponeras hos FN:s generalsekreterare. Avtalet träder i kraft när det trettionde instrumentet har deponerats. Avtalet kan emellertid redan före ikraftträdandet tillämpas tillfälligt av stater eller enheter som samtycker till det. Vid undertecknande eller ratificering eller anslutning får förklaringar avges förutsatt att de inte syftar till att undanta eller ändra de rättsliga effekterna av bestämmelserna i avtalet.

I bilaga I finns utförliga bestämmelser om standardkrav för insamling och spridning av information, såsom vetenskapliga och statistiska data.

Bilaga II innehåller riktlinjer för tillämpningen av s.k. referenspunkter för att med utgångspunkt från en försiktighetsprincip bevara och förvalta bestånden.

4.3 Godkännande av avtalet

Förslag: Genom beslut av riksdagen bör Sverige godkänna Avtalet om genomförande av bestämmelserna i Förenta nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982 om bevarande och förvaltning av gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånd. Godkännandet bör kompletteras med en förklaring i vilken det erinras om att Sverige som medlem av Europeiska unionen har överfört behörigheten till gemenskapen när det gäller vissa områden som omfattas av avtalet och att det

ankommer på gemenskapen att lämna en detaljerad förklaring om arten och räckvidden av denna behörighet.

I 33 § fiskelagen införs en möjlighet för utländska myndigheters inspektörer att, vid allvarliga överträdelser, föra fartyget till hamn.

Skälen för förslaget: Det kritiska läget för världens stora fiskbestånd hotar fiskens roll som billigt och näringsrikt livsmedel och fisket som ett centralt inslag i det ekonomiska och sociala livet i åtskilliga regioner och länder. De gränsöverskridande och långvandrande fiskbestånden anses härvid särskilt utsatta och nyttjandet av dessa bestånd har dessutom föranlett flera mellanstatliga konflikter. En varaktig förvaltning av fiskbestånden ses därför som en angelägen uppgift för det internationella samfundet.

Avtalet – grundat på Havsrättskonventionen – tillsammans med Uppförandekoden och Flaggonkonventionen ger nödvändiga ramar för ett varaktigt nyttjande av fiskbestånden i världen. Överenskommelserna kan ses som steg i en långsiktig process som innebär dels förstärkta regionala fiskerikommissioner, dels praktiska förvaltningsåtgärder. Åtgärderna bygger på de riktlinjer och principer som anges i överenskommelserna, bl.a. försiktighetsprincipen och ekosystemansatsen.

Avtalet ålägger alla kuststater och havsfiskestater att samarbeta i frågor om bevarande och förvaltning av gränsöverskridande fiskbestånd och långvandrande arter. Syftet är att på lång sikt säkerställa ett varaktigt nyttjande av fiskbestånden, bl.a. genom att föreskiva förstärkningar av internationella organisationer och samarbete beträffande bestånden. Gemenskapens fiskare fiskar av dessa bestånd. Det är därför angeläget för gemenskapen att, inom ramen för den gemensamma fiskeripolitiken, delta som part i sådana internationella organisationer som har att svara för genomförandet av avtalet. Efter ett beslut av rådet den 10 juni 1996 undertecknade gemenskapen och alla dess medlemsstater avtalet.

Nästa steg är ratificeringen av avtalet. I samband med ratificeringen skall även behörighets- och tolkningsförklaringar lämnas. Gemenskapen kommer, i enlighet artiklarna 38, 47 och 49 i avta-

let, att deponera ratifikationsinstrument och behörighetsförklaring samt tolkningsförklaring. De enskilda medlemsstaterna kommer vid deponeringen av respektive stats ratifikationsdokument att lämna en förklaring i vilken det erinras om att staten som medlem av Europeiska unionen har överfört behörigheten till gemenskapen när det gäller vissa områden som omfattas av avtalet. Det ankommer sålunda på gemenskapen att lämna en detaljerad förklaring om arten och räckvidden av denna behörighet.

För att Sverige skall kunna ratificera avtalet krävs vissa förbättrande nationella åtgärder. Det ankommer enligt 10 kap 2 § regeringsformen på riksdagen att godkänna för riket bindande internationella överenskommelser som förutsätter att lag ändras. Som framgår av det följande erfordras lagstiftning för att Sverige skall kunna leva upp till de förpliktelser som följer av avtalet. Riksdagen måste därför godkänna en ratificering av avtalet.

Svenska fiskefartygs verksamhet på haven regleras genom EG:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och nationellt genom fiskelagen (1993:787) med följdförfattningar. Sveriges nuvarande fiskelagstiftning och de möjligheter det ger att nationellt vidta åtgärder mot svenska fiskare torde med ett undantag uppfylla de krav avtalet ställer på parterna.

Avtalet förutsätter emellertid att även andra länder kan ingripa mot svenska fiskare med olika kontrollåtgärder när de befinner sig utanför svenska vatten. På fritt hav som täcks av en regional organisation skall det vara möjligt för en avtalsslutande part som deltar i organisationen att borda och inspektera fiskefartyg som för en annan avtalsslutande stats flagg, oavsett om staten deltar i organisationen eller ej. Syftet är att säkerställa att bevarande- och förvaltningsåtgärderna följs.

I svensk fiskelagstiftning finns redan regler om sådana åtgärder. I 33 § fiskelagen finns bestämmelser om internationell kontroll av svenska fiskefartyg. Vid svenskt havsfiske utanför Sveriges sjöterritorium får efterlevnaden av internationella överenskommelser om fiske kontrolleras av de utländska myndigheter som anges i föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Den utländska myndigheten skall läm-

nas tillträde till svenska fartyg för att där undersöka fiskeredskap, fångst och lastutrymmen samt där ta del av loggböcker och handlingar av betydelse för fisket. Befälhavaren skall underlätta bordning och kontrollens genomförande i övrigt. Överträdelse av bestämmelsen är straffsanktionerad i 38 § fiskelagen.

Bestämmelsen infördes ursprungligen år 1981 i lagen (1950:596) om rätt till fiske (prop. 1981/82:18, bet.1981/82:JoU7, rskr.1981/82:26). Bestämmelsen föranleddes av Sveriges godkännande av konventionen om fiskesamarbete i Nordostatlanten som ersatte 1959 års Nordostatlantiska fiskekonvention. Enligt konventionen åtar sig de fördragsslutande parterna att främja internationellt samarbete för att bevara och på bästa sätt nyttja fiskresurserna. Enligt konventionen kan fiskekommissionen (NEAFC) avge rekommendationer om fisket i områden utanför nationell jurisdiktion och, om strandstaten går med på det, även i områden under nationell jurisdiktion. Kommissionen kan också ge rekommendationer om hur kontrollen av fisket skall utövas. All kontroll på de nationella fiskevattnen måste dock ske på strandstaternas begäran.

Bestämmelsen utformades med beaktande av att det fanns anledning räkna med att myndigheter från konventionsparterna skulle ges rätt att utföra undersökningar ombord på varandras fartyg. Dessa befogenheter förväntades i första hand komma att utövas vid fiske utanför de nationella zonerna men kunde också, om den berörda parten så önskade, komma till användning även inom den egna zonen. Dessa kontroller kunde förväntas innebära intrång jämförbara med husrannsakan. Eftersom det saknades lagstöd för inskränkningar i det dåvarande skyddet enligt RF 2:6 vad avser kroppsvisitation, husrannsakan och liknande i fråga om kontroller av fisket enligt internationella överenskommelser, var det angeläget att ändra svensk lag. Bestämmelsen som endast avsåg svenskt havsfiske utanför sjöterritoriet gavs en generell utformning så att den kunde tillämpas också på framtida konventioner på fiskets område. De kontrollerande myndigheternas befogenheter inbegriper inte rätt att tillgripa våld eller att avbryta ett pågående fiske. Det förutsätts vidare att myndigheterna utövar sina befogenheter till sjöss och att de inte kan kräva att fartyget går till någon hamn.

Inför en ratifikation av avtalet erfordras en mer långtgående lagstiftning. Andra parters myndigheter skall bl.a., vid allvarigare överträdelser, kunna föra fartyget till hamn. Detta är inte tillåtet enligt befintlig lagstiftning.

Den situationen skulle kunna inträffa att en befälhavare vägrar medverka till att avsedda kontroller genomförs och att det därför aktualiseras att föra fartyget till hamn. För att en sådan åtgärd skall få vidtas av en annan stats myndigheter krävs emellertid att det är fråga om en allvarlig överträdelse och att flaggstaten inte uppfyller sina skyldigheter enligt avtalet. Eventuella ingripanden kan förut-sättas komma att utföras i enlighet med den ingripande statens lagar. Det kan inträffa att någon form av tvång blir aktuellt vid myndighetsutövningen. Avtalet föreskriver dock att tvångsåtgärder skall undvikas utom när det är nödvändigt för att säkerställa inspektörernas säkerhet och om de hindras i sin tjänsteutövning. Graden av tvång får inte heller överskrida vad som är skäligt med hänsyn till omständigheterna.

För att leva upp till förpliktelserna enligt avtalet finns det behov att utvidga bestämmelserna i 33 § fiskelagen så att andra länders behöriga myndigheter, vid allvarliga överträdelser, får föra ett svenskt fiskefartyg till hamn. Bestämmelserna bör utformas så att utländska myndigheter, med åberopande av att en bestämmelse om fisket överträtts på ett allvarligt sätt, får föra fartyget i hamn.

Det förtjänar att påpekas att det endast är sådana myndigheter som särskilt anges i föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, som får vidta denna åtgärd. Den som inte uppfyller sina skyldigheter enligt 33 § andra eller tredje stycket döms liksom hittills till böter eller fängelse i högst 6 månader om inte gärningen är belagd med straff enligt brottsbalken.

Lagändringen kräver riksdagsbeslut med kvalificerad majoritet eftersom det avser överlämnande av myndighetsutövning till utländska myndigheter. Detsamma gäller också riksdagens beslut att godkänna att överenskommelsen ingås.

Förslaget förväntas inte föranleda några kostnader.

5 Författningskommentar

22 §

Enligt det nya andra stycket kan föreskrifter meddelas om automatisk överföring av uppgifter om fartyget via satellit. Det innebär att information skall kunna lämnas om verksamheten med fartyget utan annan aktiv medverkan av den fiskande än att denne ser till att utrustningen är i drift.

30 §

Det hittillsvarande bosättningskravet ersätts av ett krav att fisket skall ha anknytning till svensk fiskerinäring. De närmare föreskrifter som får meddelas med stöd av det nya tredje stycket är avsedda att grundas på bl.a. EG-domstolens uttalanden i målen Agegate C-3/87 och Jaderow C-216/87.

33 §

Genom ändringen blir det möjligt för andra länders myndigheter att föra svenska fiskefartyg till hamn. En förutsättning för en sådan åtgärd är att den är påkallad till följd av en allvarlig överträdelse av sådana fiskebestämmelser som beslutats inom ramen för internationella överenskommelser. Med allvarliga överträdelser avses härvid att fiska utan licens, underlåta att föra fiskeloggbok, felrapportera fångster, fiska på otillåten plats eller tid eller fiska utan tillgänglig kvot eller av bestånd som inte får fiskas. Ytterligare exempel är att använda förbjudna redskap, förfalska eller dölja fartygets märkning eller registrering, eller att dölja, manipulera eller undanröja bevis.