

Lagrådsremiss

Ändringar i fiskelagen

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 30 mars 2017

Sven-Erik Bucht

Maria Wetterling
(Näringsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås ändringar i fiskelagen (1993:787). Det förtydligas att även befälhavare på fiskefartyg omfattas av bemyndigandet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela vissa föreskrifter om uppgiftsskyldighet. Det införs vidare ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldigheter i fråga om vägning av fångst, märkning av partier av fiskeriprodukter, information som ska följa med partier av fiskeriprodukter och dokumentation av uppgifter i syfte att säkerställa spårbarhet av fiskeriprodukter.

Förslaget innebär vidare att överträdelser av föreskrifter om vägning som har meddelats med stöd av det nya bemyndigandet straffsanktioneras. Det förtydligas att även befälhavare omfattas av bemyndigandet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela vissa föreskrifter om sanktionsavgift. Bemyndigandet om sanktionsavgift utvidgas också till att även avse överträdelser av föreskrifter om skyldigheter i fråga om vägning av fångst, märkning av partier av fiskeriprodukter, information som ska följa med partierna och dokumentation av uppgifter i syfte att säkerställa spårbarhet av fiskeriprodukter.

Slutligen utvidgas bestämmelserna om pricksystemet till att också omfatta överträdelser av landningsskyldigheten.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2018.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Förslag till lag om ändring i fiskelagen (1993:787)	4
3	Ärendet och dess beredning	8
4	Bakgrund och gällande rätt	8
5	Nya bemyndiganden om vägning och spårbarhet av fiskeriprodukter.....	9
6	Bemyndigandet att meddela föreskrifter om uppgiftsskyldighet förtydligas.....	12
7	Straff och sanktionsavgifter	13
7.1	Utgångspunkter för val av sanktion.....	13
7.2	Överträdelse av föreskrifter om vägning bör kriminaliseras	14
7.3	Överträdelse av föreskrifter om spårbarhet bör leda till sanktionsavgift	16
8	Överträdelse av landningsskyldigheten ska omfattas av det nationella pricksystemet.....	18
9	Hänvisningen i 39 a § fiskelagen ändras till att bli dynamisk.....	20
10	Ikraftträdandebestämmelser	21
11	Konsekvenser.....	21
11.1	Konsekvenser för myndigheter	21
11.2	Konsekvenser för polis och åklagare.....	22
11.3	Konsekvenser för domstolarna	22
11.4	Konsekvenser för enskilda	23
12	Författningskommentar.....	25
Bilaga 1	Promemorians lagförslag.....	27
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna	31

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 i fråga om fiskelagen (1993:787) dels att 22, 39 a, 50 a, 52 och 53 §§ ska ha följande lydelse, dels att det ska införas två nya paragrafer, 23 a och 38 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

22 §¹

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för den som *innehär* fiskelicens eller personlig fiskelicens eller som utan stöd av sådan licens fiskar för att sälja fångsten att lämna uppgifter om

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för befälhavaren på ett fiskefartyg, för den som *har* fiskelicens eller personlig fiskelicens eller för den som utan stöd av sådan licens fiskar för att sälja fångsten, att lämna uppgifter om

1. fiskefartyg, fiskeredskap, fiskemetod, fångst, tid och plats för fångsten, omlastning, landning, försäljning, och

2. andra förhållanden som rör fisket och som är av betydelse för tillämpningen av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att ett fiskefartyg ska ha utrustning som automatiskt via satellit överför information om fartyget.

23 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldigheter för befälhavaren på ett fiskefartyg, för den som har fiskelicens eller personlig fiskelicens eller för den som utan stöd av sådan licens fiskar för att sälja fångsten, i fråga om

- 1. vägning av fångst,*
- 2. märkning av partier av fiskeriprodukter,*
- 3. information som ska följa med partier av fiskeriprodukter, och*
- 4. dokumentation av uppgifter i syfte att säkerställa spårbarhet av fiskeriprodukter.*

¹ Senaste lydelse 2016:824.

38 a §

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 23 a § 1.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

39 a §²

Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot den skyldighet att ta ombord och föra i land fisk som fångats som föreskrivs i artikel 15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013, *i den ursprungliga lydelsen.*

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot den skyldighet att ta ombord och föra i land fisk som fångats som föreskrivs i artikel 15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013.

50 a §³

Regeringen får meddela föreskrifter om att den som bedriver fiske med stöd av fiskelicens eller personlig fiskelicens eller annars fiske i näringsverksamhet ska betala en sanktionsavgift om *denne* bryter mot någon av de föreskrifter eller EU-förordningar som avses i 40 § första och andra styckena.

Avgiftens storlek ska framgå av regeringens föreskrifter. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 500 000 kronor. När regeringen *bestämmer* avgiftens storlek ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

Regeringen får meddela föreskrifter om att *befälhavaren på ett fiskefartyg*, den som bedriver fiske med stöd av fiskelicens eller personlig fiskelicens eller *den som annars bedriver* fiske i näringsverksamhet ska betala en sanktionsavgift om *han eller hon*

1. bryter mot någon av de föreskrifter eller EU-förordningar som avses i 40 § första och andra styckena, eller

2. bryter mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 23 a § 2–4.

Avgiftens storlek ska framgå av regeringens föreskrifter. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 500 000 kronor. När regeringen *meddelar föreskrifter om* avgiftens storlek ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och *till* betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

² Senaste lydelse 2014:1026.

³ Senaste lydelse 2014:1026.

52 §⁴

En innehavare av en fiskelicens ska tilldelas prickar om

1. innehavaren av fiskelicensen eller någon i den verksamhet som fiskelicensen avser har

- a) fällt till ansvar för ett brott enligt 37–41 §§ eller enligt brottsbalken
- b) gjort sig skyldig till en överträdelse som lett till sanktionsavgift enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 50 a §, eller
- c) gjort sig skyldig till ett brott eller en överträdelse i en annan medlemsstat inom EU enligt underrättelse från en behörig myndighet i den medlemsstaten,

2. brottet eller överträdelsen är av det slag som anges i artikel 3.1 i rådets förordning (EG) nr 1005/2008 av den 29 september 2008 om upprättande av ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2847/93, (EG) nr 1936/2001 och (EG) nr 601/2004 samt om upphävande av förordningarna (EG) nr 1093/94 och (EG) nr 1447/1999,

2. brottet eller överträdelsen är av det slag som anges i artikel 3.1 i rådets förordning (EG) nr 1005/2008 av den 29 september 2008 om upprättande av ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2847/93, (EG) nr 1936/2001 och (EG) nr 601/2004 samt om upphävande av förordningarna (EG) nr 1093/94 och (EG) nr 1447/1999, *eller består i en sådan underlåtenhet att följa landningsskyldigheten som anges i artikel 90.1 c i rådets förordning (EG) nr 1224/2009,*

3. brottet eller överträdelsen i det enskilda fallet ska anses vara av allvarlig art enligt artikel 3.2 i rådets förordning (EG) nr 1005/2008, och

4. brottet eller överträdelsen har skett i samband med eller i anslutning till fiske i havet eller hänger samman med sådant fiske.

53 §⁵

En befälhavare på ett fiskefartyg ska tilldelas prickar om

1. befälhavaren har

- a) fällt till ansvar för ett brott enligt 37–41 §§ eller enligt brottsbalken
- b) gjort sig skyldig till en överträdelse som lett till sanktionsavgift enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 50 a §, eller
- c) gjort sig skyldig till ett brott eller en överträdelse i en annan medlemsstat inom EU enligt underrättelse från en behörig myndighet i den medlemsstaten,

2. brottet eller överträdelsen är av det slag som anges i artikel 3.1 i rådets förordning (EG) nr 1005/2008,

2. brottet eller överträdelsen är av det slag som anges i artikel 3.1 i rådets förordning (EG) nr 1005/2008, *eller består i en sådan*

⁴ Senaste lydelse 2014:1026.

⁵ Senaste lydelse 2012:524.

*underlåtenhet att följa landnings-
skyldigheten som anges i artikel
90.1 c i rådets förordning (EG) nr
1224/2009.*

3. brottet eller överträdelsen i det enskilda fallet ska anses vara av allvarlig art enligt artikel 3.2 i rådets förordning (EG) nr 1005/2008, och

4. brottet eller överträdelsen har skett i samband med eller i anslutning till fiske i havet eller hänger samman med sådant fiske.

I fråga om det antal prickar som befälhavaren ska tilldelas för det aktuella brottet eller den aktuella överträdelsen tillämpas artikel 126.1 och 126.2 i kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 404/2011.

Samtliga tilldelade prickar ska raderas om befälhavaren inte gör sig skyldig till ytterligare ett allvarligt brott eller en allvarlig överträdelse inom tre år från det senaste allvarliga brottet eller den senaste allvarliga överträdelsen.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2018.

2. Bestämmelserna i 52 och 53 §§ i den nya lydelsen tillämpas inte på överträdelser av landningsskyldigheten som har skett före ikraftträdandet.

3 Ärendet och dess beredning

Havs- och vattenmyndigheten påtalade i en skrivelse till Näringsdepartementet den 5 november 2015 att det finns behov av ändringar i fiskelagen (1993:787), bl.a. för att uppfylla krav som ställs på medlemsstaterna i rådets förordning (EG) nr 1224/2009 av den 20 november 2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs, om ändring av förordningarna (EG) nr 847/96, (EG) nr 2371/2002, (EG) nr 811/2004, (EG) nr 768/2005, (EG) nr 2115/2005, (EG) nr 2166/2005, (EG) nr 388/2006, (EG) nr 509/2007, (EG) nr 676/2007, (EG) nr 1098/2007, (EG) nr 1300/2008, (EG) nr 1342/2008 och upphävande av förordningarna (EEG) nr 2847/93, (EG) nr 1627/94 och (EG) nr 1966/2006, nedan kallad kontrollförordningen (dnr N2015/07904/RS). Sedan den 1 januari 2017 gäller vidare enligt kontrollförordningen att överträdelser av EU-bestämmelser om skyldighet att landa fisk ska betraktas som allvarliga och därför omfattas av de nationella pricksystemen. Med anledning av detta har det inom Näringsdepartementet upprättats en promemoria, Ändringar i fiskelagen, nedan kallad promemorian. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 1*. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Näringsdepartementet (dnr N2016/07381/RS).

4 Bakgrund och gällande rätt

Det svenska fisket regleras i stor utsträckning av EU-förordningar. Den grundläggande förordningen är Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma fiskeripolitiken, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1954/2003 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordningar (EG) nr 2371/2002 och (EG) nr 639/2004 och rådets beslut 2004/585/EG (grundförordningen). I kontrollförordningen finns bestämmelser om kontrollen av den gemensamma fiskeripolitiken.

På nationell nivå är fiskeområdet reglerat i två lagar: fiskelagen (1993:787) och lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken (GFP-lagen). Lagarna är avgränsade så att nationella regler om själva fisket och verksamheten fram till landning av fångst inklusive fiskarens rapportering av fångst finns i fiskelagen. Övriga frågor om den gemensamma fiskeripolitiken, dvs. marknads- och strukturåtgärder som innefattar annan verksamhet än fiske, regleras i GFP-lagen (se prop. 1995/96:8 s. 17 och prop. 2015/16:118 s. 14). Denna gränsdragning kommer till uttryck i flera bestämmelser i lagarna och innebär när det gäller yrkesfiske att fiskelagen är tillämplig på befälhavare på fiskefartyg, innehavare av fiskelicens och innehavare av personlig fiskelicens medan GFP-lagen är tillämplig på andra aktörer inom fiskerinäringen än yrkesfiskare. Vissa aktiviteter, t.ex. vägning av fångst,

omfattas endast av bemyndiganden i GFP-lagen. Detsamma gäller vissa skyldigheter som syftar till att säkerställa spårbarhet av fiskeriprodukter, t.ex. att lämna uppgifter om fångst och att märka partier av fiskeriprodukter.

Fiskelagen och GFP-lagen kompletteras av förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen. Förordningen innehåller bl.a. ett flertal bemyndiganden till Havs- och vattenmyndigheten.

5 Nya bemyndiganden om vägning och spårbarhet av fiskeriprodukter

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om skyldigheter för befälhavaren på ett fiskefartyg, för den som har fiskelicens eller personlig fiskelicens eller som utan stöd av sådan licens fiskar för att sälja fångsten, i fråga om

1. vägning av fångst,
2. märkning av partier med fiskeriprodukter,
3. information som ska följa med partier av fiskeriprodukter, och
4. dokumentation av uppgifter i syfte att säkerställa spårbarhet av fiskeriprodukter.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Regeringens förslag skiljer sig från utredningens förslag på så sätt att bemyndigandet istället för att omfatta den som utan stöd av fiskelicens eller personlig fiskelicens bedriver fiske i näringsverksamhet omfattar den som utan stöd av sådan licens fiskar för att sälja fångsten.

Remissinstanserna: *Havs- och vattenmyndigheten* är positiv till förslaget och påpekar att bemyndigandet är nödvändigt för att myndigheten ska kunna möta behovet av nya kontroll- och tillsynsföreskrifter i frågor om vägning och spårbarhet av fiskeriprodukter. *Livsmedelsverket* anser, mot bakgrund av att livsmedelslagstiftningen innehåller liknande krav på spårbarhet som fiskerilagstiftningen, att det bör ställas krav på att Havs- och vattenmyndigheten ska samråda med Livsmedelsverket innan den meddelar föreskrifter om spårbarhet. *Sveriges Fiskares Producentorganisation* anser att behovet av de föreslagna bemyndigandena bör klargöras. Sveriges Fiskares Producentorganisation framhåller vidare att minimikrav inte med nödvändighet innebär att det finns ett nationellt behov av kompletterande föreskrifter. Om det föreskrivs nationella kompletteringar måste dessa tjäna ett hållbart syfte och vara proportionerliga. Övriga remissinstanser har inget att invända mot förslaget eller har inte yttrat sig över förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Vägning av fångst

I kontrollförordningen och kommissionens genomförandeförordning (EU nr 404/2011 av den 8 april 2011 om tillämpningsföreskrifter för rådets

förordning (EG) nr 1224/2009 om införande av ett kontrollsystem i gemenskapen för att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs (genomförandeförordningen) finns bl.a. bestämmelser om vägning av fångst. Enligt artikel 60.1 ska en medlemsstat se till att alla fiskeriprodukter vägs enligt system som är godkända av de behöriga myndigheterna, om medlemsstaten inte har antagit en provtagningsplan som godkänts av kommissionen. Utgångspunkten enligt artikel 60.2 är att vägning ska ske vid landning. Under förutsättning att det finns en provtagningsplan som godkänts av kommissionen får dock en medlemsstat, enligt artikel 60.3, tillåta att vägning sker ombord på fiskefartyget. För vägning som sker ombord är befälhavaren ansvarig (artikel 60.4).

Kommissionen har under 2012 godkänt Sveriges provtagningsplaner angående bl.a. vägning ombord.

Den som är ansvarig för vägningen ska, enligt artikel 72 i genomförandeförordningen, föra en vägningjournal. I en sådan journal ska bl.a. anges information om Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) treställiga bokstavskod för varje vägd art, vägningresultat för varje vägd kvantitet av varje art i kilogram produktvikt, distriktsbeteckningens bokstäver och siffror samt namn på det fiskefartyg från vilket de vägda kvantiteterna härstammar (artikel 70.1 i genomförandeförordningen). När det gäller kontroll av vägning får medlemsstaternas behöriga myndigheter kräva att varje mängd fiskeriprodukter som landas i respektive medlemsstat vägs i närvaro av tjänstemän innan den transporteras vidare från landningsplatsen (artikel 60.6 i kontrollförordningen). Några närmare anvisningar om hur en sådan kontroll ska gå till finns inte i EU-rätten.

EU-förordningarna innehåller således bestämmelser som gäller direkt för berörda aktörer och behöriga myndigheter. Bestämmelserna behöver dock kompletteras med närmare bestämmelser bl.a. om hur vägningen ska gå till och när vägningen ska utföras. Bestämmelserna är av teknisk karaktär och bör därför utformas på myndighetsnivå.

Enligt 5 kap. 7 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen får Havs- och vattenmyndigheten meddela föreskrifter som behövs för tillsynen och kontrollen av efterlevnaden av EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och nationella föreskrifter på området. Med stöd av det bemyndigandet har myndigheten bl.a. meddelat föreskrifter om vägning.

Det finns inget tydligt bemyndigande i fiskelagen som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om vägning. Ett sådant bör därför föras in i lagen.

Skyldigheter i syfte att säkerställa spårbarhet av fiskeriprodukter

Artikel 58.1 i kontrollförordningen innehåller en bestämmelse om spårbarhet. Kravet på spårbarhet syftar till en förbättrad kontroll av upptaget av fisk och att konsumenter ska få säker information om fångsten och dess ursprung. I artikel 58.1 slås fast att alla partier med fiskeriprodukter ska vara spårbara i alla led av produktion, bearbetning och distribution, från fångsten eller skörden till detaljhandelsskedet. Vidare ska, enligt artikel 58.2, fiskeri- och vattenbruksprodukter som släpps ut på mark-

naden, eller som förväntas släppas ut på marknaden, vara lämpligt märkta för att garantera varje partis spårbarhet.

Informationen om partierna ska enligt artikel 67.5 i genomförandeförordningen lämnas genom märkning eller emballering av partiet eller genom ett handelsdokument som fysiskt åtföljer partiet. I artikel 58.5 i kontrollförordningen anges minimikrav för vilka uppgifter sådan märkning av och information om partier ska innehålla. Det är bl.a. fråga om uppgift om fiskefartygets distriktsbeteckning och namn, FAO:s trebokstavskod för varje art och fångstdatum. Medlemsstaterna får enligt artikel 58.8 under vissa förhållanden undanta små mängder av produkter som säljs direkt till konsumenterna från fiskefartyg från kraven på information och märkning. I artikel 58.4 föreskrivs en skyldighet för medlemsstaterna att se till att aktörerna förfogar över system och förfaranden för att identifiera dels aktörer som har levererat partier av fiskeri- och vattenbruksprodukter till dem, dels de aktörer som de själva har levererat sådana produkter till.

Bestämmelsen om spårbarhetssystem i artikel 58.4 i kontrollförordningen riktar sig till medlemsstaterna. För att uppfylla EU-rättens krav på spårbarhet krävs därför nationella bestämmelser om system och förfaranden för att dokumentera uppgifter om leverantörer och aktörer som de själva har levererat varupartier till.

Kontrollförordningens och tillämpningsförordningens bestämmelser om skyldighet att märka eller lämna information om fiskeri- och vattenbruksprodukter är förhållandevis detaljerade och innehåller till viss del tydliga förpliktelser för de ekonomiska aktörerna. Det finns dock enligt regeringens mening ett behov av att komplettera bestämmelserna med nationella regler. Det kan t.ex. behöva klargöras i vilka situationer handelsdokument ska medfölja partier. Vidare är det inte uttömmande reglerat vilka uppgifter som ska finnas på partierna varför det kan finnas ett behov av att klargöra detta. Vidare får medlemsstaterna föreskriva om undantag från förpliktelserna.

Att det finns ett utrymme för att meddela nationella föreskrifter innebär däremot inte, vilket *Sveriges Fiskares Producentorganisation* påpekat, att EU-bestämmelserna måste kompletteras med nationella föreskrifter. Som Sveriges Fiskare Producentorganisation framhållit måste behovet av nya regler noga övervägas.

Bestämmelser om spårbarhetssystem och om skyldighet att märka och lämna information om fiskeri- och vattenbruksprodukter är av teknisk karaktär och bör därför tas fram på myndighetsnivå. Enligt 5 kap. 7 § förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen får Havs- och vattenmyndigheten meddela föreskrifter som behövs för tillsynen och kontrollen av efterlevnaden av EU-förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken och nationella föreskrifter på området. Med stöd av det bemyndigandet har myndigheten bl.a. meddelat föreskrifter om spårbarhet.

Det finns däremot inte något tydligt bemyndigande i fiskelagen som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att meddela sådana föreskrifter. Mot den bakgrunden bör det föras in ett nytt bemyndigande i fiskelagen. Enligt detta bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer få meddela föreskrifter om skyldigheter i fråga om märkning av partier med fiskeriprodukter,

information som ska följa med partierna och dokumentation av uppgifter i syfte att säkerställa spårbarhet. I promemorian föreslogs att skyldigheterna skulle gälla för befälhavare på fiskefartyg, för den som har fiskelicens eller personlig fiskelicens och för den som utan stöd av sådan licens bedriver fiske i näringsverksamhet. Det finns dock inte skäl för att andra företagare inom fiskenäringen än dem som fiskar för att sälja fångsten, t.ex. dem som ägnar sig åt fisketurism, ska omfattas av föreskrifter meddelade med stöd av bemyndigandet. Därför bör bemyndigandet begränsas till att gälla skyldigheter för befälhavare på fiskefartyg, för den som bedriver fiske med stöd av fiskelicens eller personlig fiskelicens eller för den som utan stöd av sådan licens fiskar för att sälja fångsten.

Livsmedelsverket har påpekat att flera av de krav som ställs på märkning och spårbarhet inom fiskerilagstiftningen motsvaras av krav inom livsmedelslagstiftningen. Krav på spårbarhet av livsmedel, inklusive fiskeriprodukter, finns bl.a. i artikel 18 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet. Kraven på spårbarhet syftar, både i fiskerilagstiftningen och i livsmedelslagstiftningen, i huvudsak till att skydda konsumenternas intressen. Att olika regelverk innehåller samma skyldigheter kan leda till onödiga administrativa bördor för aktörerna och innebära en risk för att det offentliga resurser inte utnyttjas optimalt. Livsmedelsverket menar därför att det finns behov av samordning mellan Havs- och vattenmyndigheten och Livsmedelsverket i dessa frågor. Regeringen instämmer i den bedömningen och anser att detta kan behöva klargöras på förordningsnivå.

6 Bemyndigandet att meddela föreskrifter om uppgiftsskyldighet förtydligas

Regeringens förslag: Det förtydligas att även befälhavare på fiskefartyg omfattas av bemyndigandet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet att lämna vissa uppgifter för den som har fiskelicens eller personlig fiskelicens eller för den som utan stöd av sådan licens fiskar för att sälja fångsten.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Havs- och vattenmyndigheten*, *Statens Jordbruksverk* och *Sveriges Fiskares Producentorganisation* tillstyrker förslaget. Övriga remissinstanser har inget att invända mot förslaget eller har inte yttrat sig över det.

Skälen för regeringens förslag: I 22 § fiskelagen finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om skyldighet att lämna vissa uppgifter för den

som har fiskelicens eller personlig fiskelicens eller som utan stöd av sådan licens fiskar för att sälja fångsten. Uppgifterna får gälla fiskefartyg, fiskeredskap, fiskemetod, fångst, tid och plats för fångsten, omlastning, landning, försäljning och andra förhållanden som rör fisket och som är av betydelse för tillämpning av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. I kontrollförordningen finns flera bestämmelser om skyldigheter för befälhavare att lämna olika uppgifter till flaggmedlemsstaten. Sådana bestämmelser finns bl.a. i artikel 14 om fiskelagbok, i artikel 21 om omlastningsdeklaration och i artikel 23 om landningsdeklaration. En befälhavares uppgiftsskyldighet gäller oavsett om han eller hon har fiskelicens, personlig fiskelicens eller saknar licens. Oftast är den som har en sådan licens också befälhavare. Det finns dock cirka 300 befälhavare i Sverige i dag som inte har någon licens. Mot den bakgrunden bör 22 § fiskelagen ändras så att det tydligt framgår att även befälhavare omfattas av bemyndigandet.

7 Straff och sanktionsavgifter

7.1 Utgångspunkter för val av sanktion

Enligt artikel 89 i kontrollförordningen är medlemsstaterna skyldiga att se till att lämpliga åtgärder, inbegripet administrativa åtgärder eller straffrättsliga förfaranden i enlighet med nationell rätt, systematiskt vidtas mot fysiska eller juridiska personer som misstänks ha överträtt någon av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken. De sanktioner som föreskrivs ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

För aktörer som omfattas av GFP-lagen kan överträdelser av bestämmelser om vägning av fångst medföra straffansvar enligt 11 §. Överträdelser av bestämmelser om uppgiftsskyldighet och märkningskrav omfattas enligt 10 a § GFP-lagen av systemet med sanktionsavgifter. Verksamheter som t.ex. vägning som sker ombord på fiskefartyg och fiskarens rapportering av fångst faller dock utanför GFP-lagens tillämpningsområde. För dessa verksamheter är fiskelagen tillämplig. Fiskelagen innehåller inte några sanktioner för överträdelser av bestämmelser om vägning av fångst eller av åtgärder i syfte att säkerställa spårbarhet av fiskeriprodukter. Detta innebär att överträdelser av dessa bestämmelser som begås av befälhavare eller innehavare av fiskelicens eller personlig fiskelicens inte kan beivras. Denna diskrepans mellan lagarna är inte tillfredsställande. Därför bör överträdelser av de nämnda bestämmelserna sanktioneras även enligt fiskelagen.

När det gäller valet mellan olika sanktioner kan det generellt konstateras att kriminalisering inte är det enda och inte heller alltid det mest effektiva medlet för att motverka oönskade beteenden. Ett alternativ till straff är administrativa sanktionsavgifter. Regeringen har behandlat frågan om när sanktionsavgifter bör användas i förarbetena till bestämmelsen om förverkande i 36 kap. 4 § brottsbalken (prop. 1981/82:142 s. 21–26). De riktlinjer som regeringen ställde upp har behandlats av justitieutskottet och antagits av riksdagen (bet. 1981/82:JuU53, rskr.

1981/82:328). Regeringen angav i det sammanhanget att sanktionsavgifter kan vara ändamålsenliga i fall där regelöverträdelse är särskilt frekventa eller där det föreligger speciella svårigheter att beräkna storleken på den vinst eller besparing som uppnås i det särskilda fallet. Andra fall kan vara sådana där den ekonomiska fördelen av en isolerad överträdelse genomsnittligt sett kan bedömmas som låg, samtidigt som samhällets behov av skydd på det aktuella området är framträdande. Vidare uttalade regeringen att sanktionsavgifter kan ersätta straff när det är fråga om regler som är utformade på ett sådant sätt att det inte finns utrymme för skönsmåssiga bedömningar av om en överträdelse skett och då överträdelsen i sig inte förutsätter uppsåt eller oaktsamhet (prop. 1981/82:142 s. 24 f.). Motsatsvis följer att ett system med sanktionsavgifter bara bör omfatta sådana överträdelse som typiskt sett är lätta att konstatera utan någon mer ingående utredning.

7.2 Överträdelse av föreskrifter om vägning bör kriminaliseras

Regeringens förslag: Den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter om vägning i 23 a § 1 fiskelagen ska dömas till böter. Om gärningen är ringa ska den inte medföra ansvar.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Åklagarmyndigheten* motsätter sig inte förslaget men anser att fängelse bör ingå i straffskalan. *Havs- och vattenmyndigheten* anser att överträdelse av föreskrifter om vägning ska omfattas av sanktionsavgiftssystemet i stället för att kriminaliseras. *Sveriges Fiskares Producentorganisation* ifrågasätter bedömningen att möjligheten att inte döma till ansvar i ringa fall ska tillämpas restriktivt.

Skälen för regeringens förslag: Enligt artikel 5 i kontrollförordningen är medlemsländerna skyldiga att ha ett effektivt system för kontroll och tillsyn av fisket. En effektiv kontroll är en förutsättning för ett långsiktigt hållbart fiske vilket är ett av målen med den gemensamma fiskeripolitiken. Bestämmelser om vägning är viktiga instrument för tillsynen av fisket. Överträdelse av dessa regler leder till en försämrade kontroll av uttagen av fisk vilket kan innebära att mer fisk fångas än den som redovisas och avräknas på den tilldelade kvoten. Detta kan leda till skada på de fiskbestånd som berörs. Regeringen anser därför att det finns anledning att se allvarigt på överträdelse av föreskrifter om vägning. *Havs- och vattenmyndigheten* har bedömt att överträdelse av föreskrifter om vägning är lätta att konstatera och följer standardiserade metoder och att de därför bör omfattas av systemet med sanktionsavgifter. Regeringen har tidigare, i fråga om andra aktörer än yrkesfiskare, gjort en annan bedömning och uttalat att överträdelse av regler om vägning kan antas kräva ingående utredning och bevisning, vilket innebär att det inte är lämpligt att beivra dessa med sanktionsavgift (prop. 2015/16:118 s. 20). Samma bedömning bör gälla för överträdelse av regler om vägning som faller inom fiskelagens tillämpningsområde. Mot den bakgrunden och med beaktande av att överträdelse av bestämmelser om vägning i för-

längningen kan hota fiskbestånden, anser regeringen, till skillnad från *Havs- och vattenmyndigheten*, att det finns skäl att straffbelägga dessa överträdelser i fiskelagen.

För straffansvar för brott mot bestämmelser i fiskelagen eller mot föreskrifter meddelade med stöd av bemyndiganden i den lagen krävs att handlandet har varit uppsåtligt eller oaktsamt. Dessa subjektiva rekvisit bör gälla även för den nu föreslagna straffbestämmelsen.

När det gäller straffskalan för det föreslagna brottet har *Åklagarmyndigheten* förordat att den utöver böter ska innehålla fängelse i högst ett år. Det kan konstateras att de flesta brott mot bestämmelser i fiskelagen eller mot föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen är straffbelagda med böter eller fängelse i högst ett år. Fängelse ingår även i straffskalan i straffbestämmelsen i 11 § GFP-lagen. Den bestämmelsen är emellertid generellt utformad och inte enbart tillämplig på överträdelser av föreskrifter om vägning. Fängelse har, enligt vad som är känt, aldrig dömts ut för brott mot fiskelagen. Regeringens samlade bedömning är att överträdelser av reglerna om vägning i regel får antas vara av sådan karaktär att böter måste anses vara en tillräckligt ingripande och avskräckande påföljd. Den omständigheten att straffskalan endast innehåller böter utesluter inte en nyanserad bedömning av brotten. Allvarigare överträdelser, som t.ex. systematiska gärningar och överträdelser som består i att stora mängder fisk helt undantas vägning, bör leda till kännbara bötesstraff. Andra överträdelser, som t.ex. består i att felaktiga uppgifter av mindre betydelse vid enstaka tillfällen förs in i en vägningsjournal, bör däremot betraktas som mindre allvarliga och medföra lägre bötesbelopp.

För de flesta straffbestämmelser i fiskelagen föreskrivs ansvarsfrihet för ringa fall. Även när det gäller det nu föreslagna straffstadgandet bör ringa överträdelser undantas från det straffbara området. Vid bedömningen av om en överträdelse ska betraktas som ringa måste gärningen sättas i relation till det intresse som regeln omedelbart syftar till att skydda. En överträdelse kan anses vara ringa i objektivt hänseende endast om avvikelserna från den norm som gäller enligt föreskrifterna varit obetydliga. En sammantagen bedömning måste alltid göras för att fastställa om en viss överträdelse är att anse som ringa och därför ska falla utanför det straffbara området. *Havs- och vattenmyndigheten* har befarat att överträdelser av föreskrifter om vägning kan komma att betraktas som mindre allvarliga och därför inte kommer att leda till åtal. *Sveriges Fiskares Producentorganisation* har däremot gjort gällande att det finns risk för att effekterna av överträdelserna kommer att överskattas i rättstillämpningen och har uttryckt en oro över att ringa brott kan komma att leda till kännbara böter. Mot bakgrund av EU-rättens krav på att medlemsstaterna ska ha effektiva sanktionssystem för överträdelser av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken, och med beaktande av de direkta konsekvenser som överträdelser av bestämmelserna om vägning kan ha för fiskbestånden, anser regeringen att möjligheten att inte döma till ansvar i ringa fall bör tillämpas restriktivt. Utrymmet att bedöma gärningar som kan befaras medföra skada på fiskbestånden eller som kan antas försvåra kontrollmyndigheternas datainsamling och kontroll av fisket som ringa bör i princip vara obefintligt.

7.3 Överträdelser av föreskrifter om spårbarhet bör leda till sanktionsavgift

Regeringens förslag: Bemyndigandet i fiskelagen för regeringen att meddela föreskrifter om sanktionsavgift för den som bedriver fiske med stöd av fiskelicens, personlig fiskelicens eller som annars bedriver fiske i näringsverksamhet, ska utökas till att även avse överträdelser av föreskrifter om märkning av och information om partier av fiskeriprodukter samt om dokumentation av uppgifter i syfte att säkerställa produkternas spårbarhet.

Det förtydligas att även befälhavare på fiskefartyg ska omfattas av bemyndigandet.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Havs- och vattenmyndigheten* instämmer i förslaget och anser att det föreslagna bemyndigandet är lämpligt formulerat. *Jordbruksverket* samtycker till förslaget. *Livsmedelsverket* ser positivt på att utöka möjligheten att använda sanktionsavgifter inom livsmedelsområdet. Myndigheten påpekar dock att det enligt gällande rätt inte är möjligt att beivra en överträdelse av livsmedelslagstiftningen med sanktionsavgift och att det är problematiskt att åsidosättande av samma skyldighet kan leda till olika sanktioner beroende på om fiskelagstiftningen eller livsmedelslagstiftningen tillämpas. Övriga remissinstanser har inget att invända mot förslaget eller har inte yttrat sig över det.

Skälen för regeringens förslag: Bestämmelser om märkning av och information om partier av fiskeriprodukter och om dokumentation av uppgifter om fångst och leverantörer syftar till att säkerställa partiernas spårbarhet i alla led. Överträdelser av sådana bestämmelser utgör inte till sin art de mest allvarliga överträdelserna på fiskets område och medför inte i sig någon direkt skada på fiskbestånden. I GFP-lagen har överträdelser av bestämmelser om uppgiftsskyldighet och märkningskrav överförts från det straffrättsliga området till ett system med sanktionsavgifter genom lagändringar som trädde i kraft den 1 augusti 2016.

I förarbetena till de ändringarna uttalade regeringen att överträdelser av bestämmelser om märkning är lätta att konstatera utan någon ingående utredning och att överträdelser av sådana bestämmelser lämpar sig bättre för sanktionsavgift än för straff (prop. 2015/16:118 s. 20). Detta bör även gälla val av sanktion för överträdelser av föreskrifter som är meddelade med stöd av 23 a § 2–4 fiskelagen.

Livsmedelsverket har lyft fram att det enligt gällande rätt inte finns någon möjlighet att beivra överträdelser av livsmedelslagstiftningen med sanktionsavgift och att det ur rättssäkerhetssynpunkt kan vara problematiskt att ett åsidosättande av en skyldighet kan leda till olika sanktioner beroende på vilket regelverk som tillämpas. Regeringen instämmer i bedömningen att liknande krav i så stor utsträckning som möjligt bör leda till samma typ av sanktion. Som nämnts ovan har också överträdelser av föreskrifter om märkning och uppgiftsskyldighet för andra aktörer än fiskare nyligen förts över från det straffrättsliga systemet till ett system med sanktionsavgifter. Som *Livsmedelsverket* har konstaterat

bereds frågan om sanktioner inom livsmedelsområdet för närvarande inom Regeringskansliet.

Regeringen anser sammantaget att regeringens bemyndigande att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter i 50 a § fiskelagen bör utökas till att även omfatta överträdelse av föreskrifter i syfte att säkerställa spårbarhet av fiskeriprodukter som är meddelade med stöd av det nya bemyndigandet.

Enligt 50 a § fiskelagen ska avgiftens storlek framgå av regeringens föreskrifter. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kronor och högst 500 000 kronor. När regeringen bestämmer avgiftens storlek för olika typer av överträdelser ska den ta hänsyn till hur allvarlig överträdelsen är och till betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser. Med överträdelsens allvar avsågs enligt förarbetena till fiskelagens sanktionsavgiftsbestämmelse överträdelsens omfattning eller den risk för skada på fiskbestånden som överträdelsen medför. Betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser kopplades till bestämmelsen som sådan och intresset som den avser att reglera (prop. 2007/08:108 s. 26). Överträdelser av regler om skyldigheter som syftar till att säkerställa spårbarhet av fiskeriprodukter har typiskt sett inte någon direkt inverkan på fiskbestånden eftersom dessa regler har andra skyddsintressen än t.ex. regler för själva fisket. Kraven på spårbarhet syftar främst till att komplettera bestämmelserna i unionens livsmedelslagstiftning och att skydda konsumenternas intresse. Överträdelser av sådana bestämmelser innebär att konsumenterna och andra aktörers intresse av korrekt information om fiskeriprodukterna åsidosätts om befälhavaren inte lämnar korrekta uppgifter om fångsten. Ofta kan det antas vara fråga om en omedveten försumlighet. Detta talar för att avgifterna generellt bör vara låga. För denna typ av mindre allvarliga överträdelser bör avgifterna uppgå till mellan 1 000 kronor och 5 000 kronor. I vissa fall kan felaktiga uppgifter om fångsten emellertid medföra en betydande konkurrensfördel i förhållande till andra aktörer, t.ex. om en produkt uppges vara av en annan fiskart än vad som faktiskt är fallet. Sådana överträdelser kan ha mer allvarliga konkurrensnedvidande effekter och bör betraktas som förhållandevis allvarliga och leda till högre avgifter. Även överträdelser av systematisk karaktär bör leda till högre avgifter.

De föreskrifter om sanktionsavgift som regeringen får meddela med stöd av det befintliga bemyndigandet i 50 a § fiskelagen gäller för den som bedriver fiske med stöd av fiskelicens eller personlig fiskelicens eller som annars bedriver fiske i näringsverksamhet. En sådan aktör ska betala en sanktionsavgift om han eller hon bryter mot någon av de föreskrifter eller EU-förordningar som avses i 40 § första eller andra styckena fiskelagen. I 40 § första stycket hänvisas till föreskrifter meddelade med stöd av 19 §, 20 § första stycket eller 21–23 §§. I 40 § andra stycket hänvisas till vissa skyldigheter som regleras i EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken. I dessa föreskrifter och förordningar anges flera skyldigheter som gäller för befälhavare, bl.a. anmälnings- och uppgiftsskyldigheter (se t.ex. artikel 14, 21 och 23 i kontrollförordningen samt 6, 6 a och 7–8 kap i Fiskeriverkets föreskrifter (FIFS 2004:25) om resurstillsättning och kontroll på fiskets område). Även föreskrifter meddelade med stöd av det nya bemyndigandet i 23 a § 2–4 fiskelagen kan innehålla skyldigheter för befälhavare. Befälhavarens skyldigheter gäller

oavsett om han eller hon har fiskelicens, personlig fiskelicens eller saknar licens. Som redogjorts för ovan finns det ett antal befälhavare i Sverige i dag som inte har någon licens. Mot den bakgrunden bör 50 a § fiskelagen ändras så att det tydligt framgår av paragrafen att även befälhavare omfattas av bemyndigandet.

8 Överträdelser av landningsskyldigheten ska omfattas av det nationella pricksystemet

Regeringens förslag: Bestämmelserna i fiskelagen om att en innehavare av en fiskelicens eller en befälhavare på ett fiskefartyg ska tilldelas prickar vid vissa allvarliga överträdelser ska även tillämpas på allvarliga överträdelser av landningsskyldigheten.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Havs- och vattenmyndigheten* uppger att de föreslagna ändringarna är nödvändiga och anser att formuleringarna är lämpliga. *Jordbruksverket* samtycker till förslaget. Övriga remissinstanser har inget att invända mot förslaget eller har inte yttrat sig över det.

Skälen för regeringens förslag: Genom EU-rätten införs successivt mellan 2015 och 2019 en skyldighet att landa i princip all fångst av fisk inom vissa områden. Enligt artikel 15 i grundförordningen ska alla fångster av arter som omfattas av fångstbegränsningar i de fisken och geografiska områden som anges i den artikeln tas ombord och behållas ombord på fiskefartygen, registreras, landas och i tillämpliga fall räknas av från kvoterna. Syftet är bl.a. att hindra att mer fisk fångas än den som redovisas och avräknas på den tilldelade kvoten.

Enligt artikel 92 i kontrollförordningen ska medlemsstaterna tillämpa ett pricksystem för vissa allvarliga överträdelser av bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken. Pricksystemet innebär att en innehavare av en fiskelicens eller en befälhavare på ett fiskefartyg som har gjort sig skyldig till en allvarlig överträdelse ska tilldelas prickar. När en innehavare av en fiskelicens har nått upp till ett fastställt antal prickar ska fiskelicensen automatiskt dras in (artikel 92.3 i kontrollförordningen respektive artikel 129 i genomförandeförordningen).

Medlemsstaterna är vidare enligt kontrollförordningen skyldiga att inrätta ett pricksystem även för befälhavaren på ett fiskefartyg. Pricksystemet ska enligt artikel 92.1 i grundförordningen tillämpas för sådana allvarliga överträdelser som avses i artikel 42.1 a i rådets förordning (EG) nr 1005/2008 av den 29 september 2008 om upprättande av ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2847/93, (EG) nr 1936/2001 och (EG) nr 601/2004 samt om upphävande av förordningarna (EG) nr 1093/94 och (EG) nr 1447/1999 (IUU-förordningen). Artikel 42.1 a hänvisar i sin tur till de verksamheter som utgör s.k. IUU-fiske, dvs. olagligt, orapporterat och oreglerat fiske,

enligt artikel 3 i samma förordning. I artikel 90.1 i kontrollförordningen anges ytterligare verksamheter som, utöver dem som anges i artikel 42 i IUU-förordningen, ska betraktas som allvarliga överträdelser.

Närmare regler om pricksystemet har införts i fiskelagen. Enligt 52 § första stycket 1 a fiskelagen ska pricksystemet tillämpas om en innehavare av en fiskelicens eller någon i den verksamhet som fiskelicensen avser har fällt till ansvar för ett brott enligt 37–41 §§ fiskelagen eller enligt brottsbalken. Av 52 § första stycket 1 b och c fiskelagen framgår att pricksystemet även ska tillämpas vid överträdelser som lett till sanktionsavgift enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 50 a § fiskelagen och vid brott eller överträdelse i en annan medlemsstat inom EU enligt underrättelse från en behörig myndighet i den medlemsstaten. Ytterligare förutsättningar för tilldelning av prickar är att brottet eller överträdelserna är av det slag som anges i artikel 3.1 i IUU-förordningen (52 § första stycket 2 fiskelagen) och i det enskilda fallet är av allvarlig art enligt artikel 3.2 i IUU-förordningen (52 § första stycket 3 fiskelagen). Vidare krävs att brottet eller överträdelserna har skett i samband med eller i anslutning till fiske i havet eller hänger samman med sådant fiske, 52 § första stycket 4 fiskelagen.

Av 53 § fiskelagen framgår att en befälhavare ska tilldelas prickar under samma förutsättningar som en innehavare av en fiskelicens. En befälhavare som har tilldelats ett visst antal prickar ska enligt 54 § fiskelagen meddelas förbud mot att under viss tid verka som befälhavare på fiskefartyg.

Genom artikel 7.14 och 7.15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2015/812 av den 20 maj 2015 om ändring av rådets förordningar (EG) nr 850/98, (EG) nr 2187/2005, (EG) nr 1967/2006, (EG) nr 1098/2007, (EG) nr 254/2002, (EG) nr 2347/2002 och (EG) nr 1224/2009, samt Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1379/2013 och (EU) nr 1380/2013, vad gäller landningsskyldigheten, och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 1434/98 (omnibusförordningen) har ändringar införts i artikel 90.1 c och 92.1 i kontrollförordningen. Enligt den nya lydelsen av artikel 90.1 c ska överträdelser av landningsskyldigheten i artikel 15 i grundförordningen betraktas som allvarliga. Ändringen i artikel 92.1 innebär att de pricksystem som medlemsstaterna ska tillämpa för allvarliga överträdelser enligt artikel 42.1 a i IUU-förordningen också ska tillämpas för överträdelser av landningsskyldigheten enligt artikel 90.1 c i kontrollförordningen. Ändringarna innebär alltså att överträdelser av landningsskyldigheten ska betraktas som allvarliga och att de ska omfattas av de nationella pricksystemen. Ändringarna ska tillämpas från och med den 1 januari 2017.

En överträdelse av landningsskyldigheten faller inte in under uppräkningsen av de typer av brott och överträdelser som anges i artikel 3.1 i IUU-förordningen. Det betyder att en sådan överträdelse inte kan anses omfattas av pricksystemet enligt den nuvarande lydelsen av 52 och 53 §§ fiskelagen. Dessa paragrafer behöver därför ändras. En sådan ändring kan åstadkommas genom att det i 52 och 53 §§ fiskelagen införs en hänvisning till artikel 90.1 c i kontrollförordningen. För att säkerställa att eventuella framtida ändringar av artikel 90.1 c i kontrollförordningen får genomslag vid tillämpningen av bestämmelserna om pricksystemet bör

hänvisningen vara dynamisk, dvs. avse den vid varje tidpunkt gällande lydelsen av artikeln. Räckvidden av de föreslagna bestämmelserna bedöms vara tillräckligt avgränsad eftersom det direkt framgår att de innebär att brott eller överträdelser av landningsskyldigheten omfattas av pricksystemet. Detta innebär att en ändring i EU-reglerna endast behöver underställas riksdagens prövning om ändringen tillför någon handlingsregel som går utanför den angivna bestämmelsens ram.

För att överträdelser av landningsskyldigheten ska omfattas av pricksystemet krävs även att de övriga rekvisiten i 52 och 53 §§ fiskelagen är uppfyllda.

9 Hänvisningen i 39 a § fiskelagen ändras till att bli dynamisk

Regeringens förslag: Hänvisningen i 39 a § fiskelagen till artikel 15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 ändras på så sätt att orden ”i den ursprungliga lydelsen” tas bort.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: *Havs- och vattenmyndigheten* och *Jordbruksverket* samtycker till förslaget. Övriga remissinstanser har inget att invända mot förslaget eller har inga synpunkter på det.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 39 a § fiskelagen är det straffbart att bryta mot bestämmelserna i artikel 15 i grundförordningen om skyldighet att ta ombord och föra i land fisk som har fångats. I paragrafen hänvisas till förordningen i den ursprungliga lydelsen. Sedan paragrafen infördes har man gått mot en mer nyanserad bedömning när det gäller vilken hänvisningsteknik som bör användas, vilket lett till ett större utrymme för dynamiska hänvisningar. Genom omnibusförordningen ändrades bestämmelser med koppling till landningsskyldigheten i ett flertal regelverk. Artikel 15 i grundförordningen ändrades bl.a. på så sätt att rovdjursskadad fisk undantogs från landningsskyldigheten. För att säkerställa att den ändringen och eventuella framtida ändringar beträffande landningsskyldigheten i grundförordningen får genomslag vid tillämpningen av straffbestämmelsen bör hänvisningen till förordningen vara dynamisk. Räckvidden av 39 a § fiskelagen bedöms vara tillräckligt avgränsad eftersom det direkt framgår av bestämmelsen vad den straffbara gärningen ska bestå i för att medföra straffansvar. Detta innebär att en ändring i EU-reglerna endast behöver underställas riksdagens prövning om ändringen tillför någon handlingsregel som går utanför den angivna straffbestämmelsens ram. Det är därför lämpligt att 39 a § fiskelagen ändras på så sätt att orden ”i den ursprungliga lydelsen” stryks.

10 Ikraftträdandebestämmelser

Regeringens förslag: Ändringarna i lagen ska träda i kraft den 1 januari 2018. Bestämmelserna i 52 och 53 §§ i den nya lydelsen ska tillämpas på överträdelser av landningsskyldigheten som har skett efter ikraftträdandet.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Ingen av remissinstanserna har framfört någon synpunkt.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 5 § andra stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken ska straff bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs. Om annan lag gäller när dom meddelas ska dock den lagen tillämpas om den leder till frihet från straff eller till lindrigare straff. Bestämmelsen har enligt förarbetena generell räckvidd (prop. 1964:10 med förslag till införande av brottsbalken, s. 99). Sanktionsavgifter kan i detta hänseende jämföras med straff. Den föreslagna straffbestämmelsen i 39 b § fiskelagen innebär att ett helt nytt brott straffbeläggs. Likaså innebär den föreslagna utvidgningen av 50 a § fiskelagen att nya överträdelser beläggs med en sanktionsavgift. Enligt förbudet mot retroaktiv lagstiftning kan dessa bestämmelser bara gälla för överträdelser som har skett efter ikraftträdandet. När det gäller pricksystemet har det en straffrättslig karaktär och bör inte användas med retroaktiv verkan. Därför bör endast överträdelser av landningsskyldigheten som har begåtts efter ikraftträdandet av de nu föreslagna ändringarna av 52 och 53 §§ fiskelagen omfattas av pricksystemet. Detta bör regleras i en ikraftträdandebestämmelse.

11 Konsekvenser

11.1 Konsekvenser för myndigheter

Förslaget innebär att överträdelser av föreskrifter om vägning meddelade med stöd av det nya bemyndigandet i 23 a § 1 fiskelagen straffsanktioneras. Den vägning som utförs ombord på fiskefartyg kan för närvarande huvudsakligen kontrolleras genom landningskontroll av Havs- och vattenmyndigheten eller genom sjökontroll av Kustbevakningen. Det bedöms vara relativt vanligt förekommande att aktörer bryter mot bestämmelser om vägning. Det nya straffstadgandet kan därför förväntas leda till en något ökad arbetsbörda för myndigheterna eftersom de kommer att behöva upprätta ett större antal åtalsanmälningar än i dag. Förslaget innebär också att myndigheternas kontrollanter allt oftare kommer att behöva vittna i domstol för att berätta om de överträdelser de bevittnat, t.ex. underlåtenhet att väga fångsten. Myndigheten bedöms dock kunna använda befintliga system för kontroll och befintlig personal.

Förslaget till regeringen bemyndigas att föreskriva om sanktionsavgifter för överträdelser av föreskrifter som är meddelade med stöd av det

nya bemyndigandet i 23 a § 2–4 fiskelagen innebär att Havs- och vattenmyndigheten kommer att utreda fler överträdelser och besluta om fler sanktionsavgifter än i dag. Det sker cirka 25 000 landningar i Sverige per år. Havs- och vattenmyndigheten kontrollerar landningarna administrativt eller genom fysisk landningskontroll. År 2015 gjordes 923 landningskontroller och minst lika många administrativa kontroller av inrapporterade uppgifter. Det kan antas att det främst är antalet administrativa kontroller som kommer att öka med anledning av den föreslagna utvidgningen av sanktionsavgiftssystemet. Det är dock svårt att bedöma hur många kontroller som kommer att genomföras och i hur många fall dessa kommer att leda till beslut om sanktionsavgift. Havs- och vattenmyndigheten hanterar i dagsläget cirka 250 sanktionsärenden per år. Myndigheten beslutar om någon form av sanktion eller åtalsanmälan i cirka 150 av dessa ärenden. Normalt överklagas omkring 20 av dessa beslut per år.

Överträdelserna bedöms i regel vara lätta att konstatera och avsikten med sanktionsavgiftssystemet är att överträdelser ska sanktioneras enkelt, snabbt och utan större resursåtgång. Eventuellt ökade kostnader får hanteras inom ramen för befintliga anslag.

Att landningsskyldigheten kommer att omfattas av pricksystemet förväntas inte nämnvärt öka Havs- och vattenmyndighetens arbetsbelastning. Myndigheten har sedan pricksystemet infördes i fiskelagen beslutat om tilldelande av prickar i cirka tio ärenden per år.

11.2 Konsekvenser för polis och åklagare

Kriminaliseringen av överträdelser av bestämmelser om vägning förväntas leda till en något ökad arbetsbelastning för polis och åklagare.

I dagsläget anmäler Havs- och vattenmyndigheten ungefär 20 misstänkta överträdelser per år till åklagare för utredning av fiskebrott. Även Kustbevakningen åtalsanmäler misstänkta fiskebrott till åklagarmyndigheten. Förslaget bedöms inte leda till någon större kostnadsökning för polis och åklagare.

11.3 Konsekvenser för domstolarna

Den föreslagna kriminaliseringen av överträdelser av föreskrifter om vägning bedöms leda till en mindre ökning av mål hos de allmänna domstolarna.

Det nya bemyndigandet om sanktionsavgifter innebär att fler beslut om sanktionsavgifter kommer att meddelas än i dag. Sådana beslut får överklagas till Förvaltningsrätten i Göteborg. Det är svårt att med säkerhet bedöma hur många överklaganden förslaget kommer att medföra. Av de cirka 100 beslut om sanktionsavgift som Havs- och vattenmyndigheten årligen meddelar yrkesfiskare för andra typer av överträdelser än dem som nu införs överklagas normalt cirka 20. Antalet förväntade överklaganden med anledning av förslaget bör bedömas med försiktighet men förväntas inte i någon större utsträckning avvika från vad som gäller övriga typer av beslut.

Att landningsskyldigheten kommer att omfattas av pricksystemet förväntas inte innebära någon utökad arbetsinsats för domstolarna. Det finns hittills inga fällande domar angående brott mot landningsskyldigheten.

Sammantaget förväntas förslaget inte leda till några nämnvärda kostnadsökningar för Sveriges Domstolar.

11.4 Konsekvenser för enskilda

Det föreslagna straffstadgandet innebär att befälhavare, vilka är ansvariga för vägning av fångst som sker ombord på fiskefartyg, kan dömas till böter för överträdelse av nationella föreskrifter om vägning. I dag finns det cirka 1 340 fiskare som har fiskelicens och cirka 170 fiskare som har personlig fiskelicens. Fångsten vägs ombord på cirka 60 fartyg.

I de fall vägning av fångsten inte sker ombord är i flertalet fall andra aktörer, såsom registrerade köpare eller auktionsinrättningar, ansvariga för vägningen. Sådana aktörer kan dömas till ansvar för brott mot bestämmelser om vägning enligt lag om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken (1994:1709) och omfattas inte av den föreslagna straffbestämmelsen i fiskelagen.

Det förtydligas att befälhavare omfattas av bemyndigandena för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om viss uppgiftsskyldighet och om sanktionsavgifter. Bemyndigandena ändras inte i sak och innebär därför ingen förändring för enskilda fiskare.

Det föreslagna bemyndigandet om föreskriftsrätt gällande märkning av partier av fiskeriprodukter, information som ska följa med partierna och dokumentation av uppgifter i syfte att säkerställa spårbarhet av fiskeriprodukter har sin grund i EU-rättens krav på att fiskeriprodukter ska vara spårbara i alla led av produktion, bearbetning, och distribution från fångsten till detaljhandelsskedet. För att säkerställa kraven på spårbarhet kommer yrkesfiskare att behöva införa nya rutiner och system i sitt fiske när det gäller bl.a. dokumentation, uppgiftslämnande och märkning. Befälhavare, innehavare av fiskelicens, personlig fiskelicens eller den som annars bedriver fiske i näringsverksamhet kommer att påföras sanktionsavgift för överträdelse av föreskrifter meddelade med stöd av det nya bemyndigandet. De kostnadsmissiga konsekvenserna kommer att variera beroende på vilken typ av överträdelse det är fråga om.

När det gäller pricksystemet innebär det för innehavare av en fiskelicens att licensen kan återkallas på viss tid eller tillsvidare vid ett visst antal prickar. En befälhavare som tilldelas ett visst antal prickar kan meddelas förbud att verka som befälhavare på fiskefartyg under en begränsad tid. En förutsättning för att fiskelicensinnehavare eller befälhavare ska tilldelas prickar för brott mot landningsskyldigheten är att han eller hon har fällt till ansvar för brott enligt 39 a § fiskelagen. Hittills har ingen dömts för ett sådant brott. Anledningen till detta kan vara att det är förenat med stora svårigheter att kontrollera olovliga utkast till havs. Eventuella framtida effektivare metoder för kontroll av landningsskyldigheten skulle sannolikt leda till lagföring i ett större antal fall. Den nu

aktuella utvidgningen av pricksystemet bedöms mot den bakgrunden få begränsade verkningar för fiskelicensinnehavare och befälhavare.

12 Författningskommentar

22 §

Ändringen innebär att det förtydligas att även befälhavare omfattas av bemyndigandet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om viss uppgiftsskyldighet.

Förslaget behandlas närmare i avsnitt 6.

23 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vägning av fångst, märkning av partier av fiskeriprodukter, information som ska följa med partierna och dokumentation av uppgifter i syfte att säkerställa spårbarhet av fiskeriprodukter.

Förslaget behandlas närmare i avsnitt 5.

38 a §

Paragrafen är ny. Genom bestämmelsens första stycke straffbeläggs överträdelser av föreskrifter om vägning av fångst meddelade med stöd av 23 a § 1. Straffskalan är böter.

I andra stycket föreskrivs att det i ringa fall inte ska dömas till böter.

Förslaget behandlas närmare i avsnitt 7.2.

39 a §

I paragrafen straffbeläggs överträdelser av skyldigheten i artikel 15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013 att ta ombord och föra i land fisk som fångats. Straffbestämmelsen ändras på så sätt att hänvisningen till artikel 15 i förordning (EU) nr 1380/2013 blir dynamisk. Ändringen sker genom att orden ”i den ursprungliga lydelsen” stryks.

Förslaget behandlas närmare i avsnitt 9.

50 a §

Ändringen innebär att regeringens bemyndigande att meddela föreskrifter om sanktionsavgifter utvidgas till att även avse överträdelser av föreskrifter om märkning av partier av fiskeriprodukter, information som ska följa med partierna och dokumentation av uppgifter i syfte att säkerställa spårbarhet av fiskeriprodukter som meddelats med stöd av 23 a § 2–4. Det förtydligas också att befälhavare omfattas av bemyndigandet.

Förslaget behandlas närmare i avsnitt 7.3.

52 §

Paragrafen ändras på så sätt att överträdelser av landningsskyldigheten omfattas av pricksystemet för innehavare av en fiskelicens. Detta är en följd av att överträdelser av landningsskyldigheten ska betraktas som allvarliga och omfattas av medlemsstaternas pricksystem enligt ändringar i artiklarna 90.1 c och 92.1 i förordning (EG) nr 1224/2009.

Förslaget behandlas närmare i avsnitt 8.

53 §

Ändringen motsvarar ändringen i 52 § och innebär att överträdelser av landningsskyldigheten omfattas av pricksystemet för befälhavare på fiskefartyg.

Förslaget behandlas närmare i avsnitt 8.

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om fiskelagen (1993:787)
dels att 22 §, 39 a, 50 a, 52 och 53 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas två nya paragrafer, 23 a och 39 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för den som *innehär* fiskelicens eller personlig fiskelicens eller som utan stöd av sådan licens fiskar för att sälja fångsten att lämna uppgifter om

1. fiskefartyg, fiskeredskap, fiskemetod, fångst, tid och plats för fångsten, omlastning, landning, försäljning, och

2. andra förhållanden som rör fisket och som är av betydelse för tillämpningen av EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att ett fiskefartyg ska ha utrustning som automatiskt via satellit överför information om fartyget.

Föreslagen lydelse

22 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldighet för *befälhavare eller* den som *har* fiskelicens eller personlig fiskelicens eller som utan stöd av sådan licens fiskar för att sälja fångsten att lämna uppgifter om

23 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skyldigheter för befälhavare, för den som bedriver fiske med stöd av fiskelicens eller personlig fiskelicens och för den som annars bedriver fiske i näringsverksamhet i fråga om

- 1. vägning av fångst,*
- 2. märkning av partier av fiskeriprodukter,*
- 3. information som ska följa med partier av fiskeriprodukter, och*
- 4. dokumentation av uppgifter i syfte att säkerställa spårbarhet av fiskeriprodukter.*

39 a §

Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot den skyldighet att ta ombord och föra i land fisk som fångats som föreskrivs i artikel 15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013, *i den ursprungliga lydelsen*.

Till böter eller fängelse i högst ett år döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot den skyldighet att ta ombord och föra i land fisk som fångats som föreskrivs i artikel 15 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

39 b §

Till böter döms den som med uppsåt eller av oaktsamhet bryter mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 23 a § 1.

I ringa fall ska det inte dömas till ansvar.

50 a §

Regeringen får meddela föreskrifter om att den som bedriver fiske med stöd av fiskelicens eller personlig fiskelicens eller annars fiske i näringsverksamhet ska betala en sanktionsavgift om denne bryter mot någon av de föreskrifter eller EU-förordningar som avses i 40 § första och andra styckena.

Regeringen får meddela föreskrifter om att *befälhavare*, den som bedriver fiske med stöd av fiskelicens eller personlig fiskelicens *och den som annars bedriver fiske i näringsverksamhet ska betala en sanktionsavgift om han eller hon*

1. bryter mot någon av de föreskrifter eller EU-förordningar som avses i 40 § första och andra styckena, eller

2. bryter mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 23 a § 2–4.

Avgiftens storlek ska framgå av regeringens föreskrifter. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kr och högst 500 000 kr. När regeringen bestämmer avgiftens storlek ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

52 §

En innehavare av en fiskelicens ska tilldelas prickar om

1. innehavaren av fiskelicensen eller någon i den verksamhet som fiskelicensen avser har fällts till ansvar för ett brott enligt 37–41 §§ eller enligt brottsbalken, gjort sig skyldig till en överträdelse som lett till sanktionsavgift enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 50 a §, eller gjort sig skyldig till ett brott eller en överträdelse i en annan medlemsstat inom EU enligt underrättelse från en behörig myndighet i den medlemsstaten,

2. brottet eller överträdelsen är av det slag som anges i artikel 3.1 i rådets förordning (EG) nr 1005/2008 av den 29 september 2008 om upprättande av ett gemenskaps-system för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2847/93, (EG) nr 1936/2001 och (EG) nr 601/2004 samt om upphävande av förordningarna (EG) nr 1093/94 och (EG) nr 1447/1999,

2. brottet eller överträdelsen är av det slag som anges i artikel 3.1 i rådets förordning (EG) nr 1005/2008 av den 29 september 2008 om upprättande av ett gemenskaps-system för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske och om ändring av förordningarna (EEG) nr 2847/93, (EG) nr 1936/2001 och (EG) nr 601/2004 samt om upphävande av förordningarna (EG) nr 1093/94 och (EG) nr 1447/1999, *eller är en sådan överträdelse av landningsskyldigheten som anges i artikel 90.1 c i rådets förordning (EG) nr 1224/2009,*

3. brottet eller överträdelsen i det enskilda fallet ska anses vara av allvarlig art enligt artikel 3.2 i rådets förordning (EG) nr 1005/2008, och

4. brottet eller överträdelsen har skett i samband med eller i anslutning till fiske i havet eller hänger samman med sådant fiske.

53 §

En befälhavare på ett fiskefartyg ska tilldelas prickar om

1. befälhavaren har fallts till ansvar för ett brott enligt 37–41 §§ eller enligt brottsbalken, gjort sig skyldig till en överträdelse som lett till sanktionsavgift enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 50 a §, eller gjort sig skyldig till ett brott eller en överträdelse i en annan medlemsstat inom EU enligt underrättelse från en behörig myndighet i den medlemsstaten,

2. brottet eller överträdelsen är av det slag som anges i artikel 3.1 i rådets förordning (EG) nr 1005/2008,

2. brottet eller överträdelsen är av det slag som anges i artikel 3.1 i rådets förordning (EG) nr 1005/2008, *eller är en sådan överträdelse av landningsskyldigheten som anges i artikel 90.1 c i rådets förordning (EG) nr 1224/2009,*

3. brottet eller överträdelsen i det enskilda fallet ska anses vara av allvarlig art enligt artikel 3.2 i rådets förordning (EG) nr 1005/2008, och

4. brottet eller överträdelsen har skett i samband med eller i anslutning till fiske i havet eller hänger samman med sådant fiske.

I fråga om det antal prickar som befälhavaren ska tilldelas för det aktuella brottet eller den aktuella överträdelsen tillämpas artikel 126.1 och 126.2 i kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 404/2011.

Samtliga tilldelade prickar ska raderas om befälhavaren inte gör sig skyldig till ytterligare ett allvarligt brott eller en allvarlig överträdelse inom tre år från det senaste allvarliga brottet eller den senaste allvarliga överträdelsen.

1. Denna lag träder i kraft den XXX.

2. I fråga om överträdelser som har skett före de nya bestämmelsernas ikraftträdande ska äldre bestämmelser tillämpas.

Förteckning över remissinstanserna

Bilaga 2

Efter remiss har yttranden lämnats av Göteborgs tingsrätt, Förvaltningsrätten i Göteborg, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Kustbevakningen, Havs- och vattenmyndigheten, Livsmedelsverket, Statens Jordbruksverk, Regelrådet, Sveriges Fiskares Producentorganisation och Västernorrlands Kustfiskareförening.

Sveriges Fiskares Riksförbund, Havs- och Kustfiskarnas Producentorganisation, Sveriges Torskfiskares Producentorganisation, Sveriges Yrkesfiskares Ekonomiska Förening, Swedish Pelagic Federation Producentorganisation, Norrbottens Kustfiskares Producentorganisation Ekonomisk Förening, Producentorganisationen Gävlefisk och Öresundsfiskarna har fått tillfälle men avstått från att yttra sig.