



Kommittédirektiv

En moderniserad fiskelag och förbättrade förutsättningar att bedriva vattenbruk

Beslut vid regeringssammanträde den 30 juni 2022

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av regelverket på fiskeområdet i syfte att få till stånd en sammanhållen lagstiftning med en tydlig systematik och att anpassa regelverket till de nya unionsbestämmelserna om fiskerikontroll. Utredaren ska även se över hur bestämmelserna om vattenbruk kan förenklas för att främja ett mer konkurrenskraftigt och hållbart vattenbruk. Lagstiftningen ska säkerställa ett hållbart nyttjande av fiskresurserna som gynnar såväl fiskenäringen och fritidsfisket som den biologiska mångfalden.

Utredaren ska bland annat

- föreslå en ny sammanhållen fiskelag med tillhörande förordning som innehåller de bestämmelser som bedöms nödvändiga och lämpliga,
- analysera vilka kompletterande bestämmelser som behövs i fiskelagstiftningen med anledning av de nya unionsbestämmelserna om fiskerikontroll,
- föreslå förenklade förutsättningar för att bedriva vattenbruk, och
- ta ställning till om det är ändamålsenligt att samla de bestämmelser som reglerar vattenbruket i en ny lag med tillhörande förordning.

Uppdraget att föreslå förenklade förutsättningar att bedriva vattenbruk ska redovisas senast den 1 juli 2023. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 29 november 2024.

Regelverket på fiskeområdet

Det svenska fisket regleras dels genom direkt tillämpliga EU-förordningar, dels genom nationella bestämmelser.

Unionsregelverket

EU:s gemensamma fiskeripolitik omfattar bevarande och förvaltning av fiskresurserna, strukturåtgärder för fiskerinäringen och marknadsreglering av fisk och fiskeriprodukter. Den gemensamma fiskeripolitiken regleras framför allt genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1380/2013, den så kallade grundförordningen, och reformerades senast 2014. Fiskeripolitiken syftar till att säkerställa att fiske- och vattenbruksverksamheterna är miljömässigt hållbara på lång sikt och förvaltas på ett sätt som är förenligt med målen om att uppnå nytta ekonomiskt, socialt och när det gäller sysselsättning samt att bidra till att trygga livsmedelsförsörjningen. Fiskeriförvaltningen ska tillämpa försiktighetsansatsen och utgå från ekosystemansatsen och vetenskapliga bedömningar.

För att säkerställa att bestämmelserna i den gemensamma fiskeripolitiken efterlevs finns ett gemensamt kontrollsystem som framför allt regleras genom rådets förordning (EG) nr 1224/2009, den så kallade kontrollförordningen. I kontrollförordningen finns bland annat bestämmelser om spårbarhet, vägning av fångst och sanktioner vid allvarliga överträdelser av regelverket. EU har även upprättat ett gemenskapssystem för att förebygga, motverka och undanröja olagligt, orapporterat och oreglerat fiske. Reglerna om detta finns i rådets förordning (EG) nr 1005/2008, den så kallade IUU-förordningen.

Nationell rätt

Fiskelagen (1993:787) reglerar rätten till fiske och fiskets bedrivande inom Sveriges sjöterritorium och inom Sveriges ekonomiska zon. I de fall som anges särskilt gäller lagen även svenskt havsfiske utanför den ekonomiska zonen. I lagen finns också bestämmelser om vattenbruk. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt fiskelagen meddela föreskrifter om att förbjuda eller begränsa fiske i vissa avseenden samt om vilken hänsyn fisket ska ta för att skydda miljön. Sådana föreskrifter finns

framför allt i förordningen (1994:1716) om fisket, vattenbruket och fiskerinäringen (nedan benämnd fiskeförordningen). Regeringen har i stora delar lämnat föreskriftsrätten vidare till Havs- och vattenmyndigheten. Nästan samtliga nationella detaljföreskrifter om fiske och fiskets bedrivande finns därför samlade i Havs- och vattenmyndighetens författningssamling, HVMFS.

Ytterligare bestämmelser på fiskeområdet finns i lagen (1994:1709) om EU:s förordningar om den gemensamma fiskeripolitiken (nedan benämnd GFP-lagen). Lagen innehåller de bestämmelser som behövs för att EU:s gemensamma fiskeripolitik ska kunna genomföras i Sverige. Härutöver regleras fiskeriförvaltningen genom lagen (2009:866) om överlåtbara fiskerättigheter. Lagen syftar till att främja att fartygsstrukturen i den svenska fiskeflottan medverkar till att bevara fiskeresurserna och till ett fiske som i övrigt är hållbart i ekonomiskt, miljömässigt och socialt hänseende. Lagen kompletteras av förordningen (2009:867) om överlåtbara fiskerättigheter. Bestämmelser om förvaltningen av fisket finns vidare i lagen om fiskevårdsområden (1981:533). Genom denna ges fiskerättsägare möjlighet att bilda fiskevårdsområdesföreningar i enskilt vatten i syfte att samordna fisket och fiskevården samt främja fiskerättsägarnas gemensamma intressen. Fiskevårdsområdesföreningar har ett betydande ansvar för förvaltningen av fiskeresurserna och fisket i enskilt vatten, särskilt i vattenområden där Havs- och vattenmyndigheten inte har föreskriftsrätt.

När det gäller vattenbruket finns, utöver bestämmelserna om detta i fiskelagen och fiskeförordningen, även regler om tillstånd och tillsyn i bland annat miljöbalken samt smittskydds-, djurskydds- och livsmedelslagstiftningen. Vidare finns även detaljföreskrifter i Statens jordbruksverks författningssamling, SJVFS.

Pågående utredningar

Regeringen har tillsatt en särskild utredare som ska göra en översyn av fiskelagstiftningen i syfte att reglera fisket för att stärka skyddet för marina skyddade områden (kommittédirektiven Reglering av fisket för att skydda marina skyddade områden, dir. 2022:22). Utredaren ska bland annat överväga och föreslå hur ett generellt förbud mot bottentrålning i marina skyddade områden innanför trålgränsen, med möjlighet till begränsade undantag i förvaltningsplanen, kan utformas inom ramen för det befintliga bemyndigandet i 20 § fiskelagen eller med stöd av ett ändrat bemyndigande

eller genom andra författningsändringar. Utredaren ska även föreslå de författningsändringar som krävs för att säkerställa att kraven i artikel 6.2 och 6.3 i rådets direktiv 92/43/EEG av den 21 maj 1992 om bevarande av livsmiljöer samt vilda djur och växter (art- och habitatdirektivet) tillämpas fullt ut på fiske i enlighet med Sveriges EU-rättsliga åtaganden. Uppdraget ska redovisas senast den 15 maj 2023.

Regeringen har även tillsatt en särskild utredare som ska se över hur undantaget från strandskyddet kan moderniseras och förtydligas (kommittédirektiven Ändamålsenliga undantag från strandskyddet för de areella näringarna, dir. 2022:18). Utredaren ska bland annat analysera om ytterligare verksamheter, exempelvis vissa former av vattenbruksverksamheter, bör omfattas av undantaget från strandskyddet i 7 kap. 16 § första stycket 1 miljöbalken och i så fall föreslå vilka verksamheter. Uppdraget ska redovisas den 31 mars 2023.

I Havs- och vattenmyndighetens regleringsbrev för 2022 gav regeringen myndigheten i uppdrag att i samråd med Livsmedelsverket och i dialog med berörda aktörer analysera och föreslå förbättringar när det gäller det svenska spårbarhetssystemet.

Uppdraget att göra en översyn av regelverket på fiskeområdet

Fiskelagstiftningen bör samlas i en lag med tydlig struktur

Fiskelagen, GFP-lagen och fiskeförordningen tillkom i början av 90-talet och har alla ändrats i olika omgångar utan att strukturen i författningarna har setts över. Det nationella regelverket på fiskeområdet är därför komplicerat och svåröverskådligt. Ordningen att det finns en lag med kompletterande bestämmelser till unionsreglerna och en lag för fisket i övrigt innebär även att det är svårt att överblicka hur regelverket hänger ihop.

Det är inte heller helt tydligt hur fiskelagen och GFP-lagen förhåller sig till varandra. Av propositionen Vissa livsmedelspolitiska åtgärder vid ett medlemskap i Europeiska unionen framgår att GFP-lagen antogs för att vid ett EU-medlemskap möjliggöra tillämpningen av de regelverk som bland annat gäller för den gemensamma fiskeripolitiken (prop. 1994/95:75 s. 15). Såväl fiskelagen som GFP-lagen reglerar dock i dag frågor som omfattas av den gemensamma fiskeripolitiken, vilket gör att det i vissa fall kan vara svårt att avgöra vilken lagstiftning som är tillämplig. Regeringen har i

propositionen Sanktionsavgifter för andra aktörer på fiskets område än yrkesfiskare angett att tillämpningsområdet för respektive lag är avgränsat så att nationella regler för själva fisket och verksamheten fram till landning av fångst inklusive fiskarens rapportering av fångst finns i fiskelagen medan övriga frågor rörande den gemensamma fiskeripolitiken regleras i GFP-lagen (prop. 2015/16:118 s. 14). I praktiken kan dock båda lagarna i vissa fall vara tillämpliga på en och samma aktivitet. Detta är problematiskt eftersom såväl fiskelagen som GFP-lagen innehåller bestämmelser om tillsyn, kontroll, straff och sanktionsavgifter som i vissa avseende skiljer sig åt. Att båda lagarna kan vara tillämpliga på en och samma aktivitet innebär även att det i vissa fall kan vara svårt att avgöra vilken lag som Havs- och vattenmyndighetens föreskriftsrätt i fiskeförordningen grundar sig på.

Havs- och vattenmyndigheten har i skrivelsen Förslag till ändringar i fiskerilagstiftningen (N2015/07904) pekat på att nuvarande ordning med två lagar skapar tillämpningsproblem som innebär att det till exempel saknas bemyndigande för myndigheten att meddela föreskrifter om tillsyn och kontroll av aktiviteter fram till dess att fisken tas i land. Myndighetens slutsats är att en sammanslagning av fiskelagen och GFP-lagen är nödvändig för att komma till rätta med de problem som nuvarande reglering ger upphov till.

Mot bakgrund av vad som nu sagts behöver en översyn göras av gällande regler på fiskeområdet. En sådan översyn ska resultera i att en ny fiskelag tas fram. Den nya lagen ska utgöra en sammanslagning av fiskelagen och GFP-lagen. Utredaren ska även överväga om bestämmelserna i lagen om överlåtbara fiskerättigheter bör föras över till den nya lagen. Översynen ska även omfatta fiskeförordningen. Utredaren ska därvid överväga om bestämmelserna i förordningen om överlåtbara fiskerättigheter bör föras över till den nya förordningen. I samband med att de nya författningarna tas fram ska utredaren analysera om några ändringar behöver göras för att regelverket ska bli tydligare och lättare att tillämpa. De nya författningarna ska ha en ändamålsenlig struktur.

Utredaren ska därför

- föreslå en ny sammanhållen fiskelag med tillhörande förordning som innehåller de bestämmelser som bedöms nödvändiga och lämpliga,

- ta ställning till hur den nya lagen och förordningen bör utformas för att bli överblickbara och logiska i sin struktur, och
- lämna eventuella andra författningsförslag som behövs för att modernisera lagstiftningen.

Straffbestämmelser på fiskeområdet behöver ses över

Bestämmelser om straff för överträdelse av fiskelagstiftningen finns i både fiskelagen (37–50 §§) och GFP-lagen (11–12 §§).

Havs- och vattenmyndigheten har i skrivelsen Förslag till ändringar i fiskerilagstiftningen redogjort för vissa problem som myndigheten ser när det gäller nuvarande straffbestämmelser. Havs- och vattenmyndigheten pekar på att det ställs olika krav för straffsanktionering beroende på om brottet innebär en överträdelse av nationella bestämmelser eller EU-bestämmelser. För den som bryter mot nationella bestämmelser kan straff dömas ut redan om personen varit oaktsam medan det vid brott mot EU-regelverket krävs grov oaktsamhet (jfr 37 § och 40 § första och andra styckena fiskelagen och 11 § GFP-lagen). Myndigheten menar även att 11 § GFP-lagen är otydlig och att det inte tillräckligt klart framgår om brott mot nationella regler om vägning av fångst omfattas av bestämmelsen.

EU-straffstadgandeutredningen har i betänkandet Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar (SOU 2020:13) redogjort för hur och i vilka situationer olika lagstiftningstekniker bör användas inom rättsområden där det finns ett stort antal EU-bestämmelser. Utredningen anför bland annat att vid utformningen av straffbestämmelser ska i första hand övervägas om straffbestämmelserna kan utformas med fullständiga brottsbeskrivningar. I betänkandet lämnas även förslag på hur straffbestämmelserna i fiskelagen och GFP-lagen bör utformas för att vara förenliga med de slutsatser som utredningen kommer fram till.

Bestämmelserna om straff och sanktioner i fiskelagen och GFP-lagen behöver sammanföras i den nya lag som utredaren ska ta fram. Vid framtagande av bestämmelserna ska utredaren beakta de problem som Havs- och vattenmyndigheten har påtalat när det gäller nuvarande reglering samt de rekommendationer och lagförslag som EU-straffstadgandeutredningen har lämnat.

Utredaren ska därför

- analysera och föreslå hur straffbestämmelserna på fiskeområdet bör utformas med beaktande av de problem som Havs- och vattenmyndigheten belyser samt de rekommendationer och lagförslag som lämnas i betänkandet Att kriminalisera överträdelser av EU-förordningar, och
- lämna författningsförslag.

Grunderna för att fördela den tillgängliga resursen behöver ses över

EU beslutar årligen om den totala tillåtna fångstmängden (TAC) för en viss art i bland annat Östersjön och Västerhavet. Fram till för några år sedan gällde dessa endast i förhållande till yrkesfiskare men EU har successivt, inom vissa havsområden, infört bestämmelser som även gäller för fritidsfisket. Havs- och vattenmyndigheten reglerar hur de tilldelade fiskekvoterna för yrkesfisket ska nyttjas genom föreskrifter och beslut. Myndigheten fördelar på samma sätt fiskeresurserna för fiskarter i sötvattensområden och i de delar av havet som inte regleras genom EU-lagstiftningen.

Havs- och vattenmyndighetens föreskriftsrätt innefattar föreskrifter för fiskevården och fiskets bedrivande som förbjuder eller begränsar fisket med avseende på vilken fisk som får fångas, användningen av fiskefartyg, fiskemetoder eller fiskeredskap och fiske inom vissa områden eller för vissa ändamål (2 kap. 7 § första stycket fiskeförordningen). Myndigheten får även meddela föreskrifter för fiskets bedrivande som avser fördelning av fiskemöjligheter enligt grundförordningen (2 kap. 7 § femte stycket fiskeförordningen). Föreskrifter som meddelas av fiskevårdsskäl gäller för samtliga som fiskar till exempel inom ett aktuellt område eller med ett visst redskap. Föreskrifter för fiskets bedrivande meddelas dock endast i förhållande till yrkesfiskare. Detta innebär att Havs- och vattenmyndigheten endast kan ta hänsyn till sociala och ekonomiska perspektiv vid fördelning av fiskeresursen när det gäller yrkesfiskare. För annat fiske, så som fritidsfiske eller fisketurismverksamhet, saknas möjlighet att ta sådana hänsyn vid fördelning av fiskeresurserna.

Havs- och vattenmyndigheten har i skrivelsen Förslag om utformning av rapporteringsskyldighet och fördelning av den tillgängliga fiskeresursen för andra fiskare än yrkesfiskare (N2018/02964) föreslagit att myndigheten ska

ha möjlighet att fördela fiskeresurserna utifrån sociala och ekonomiska skäl även för annat fiske än yrkesfisket. Enligt Havs- och vattenmyndighetens bedömning försvårar avsaknaden av sådana möjligheter i betydande grad tillämpningen av flera av principerna för genomförande av ekosystemansatsen i fiskförvaltningen.

Möjligheten att fördela fiskeresursen mellan samtliga kategorier fiskande kan bidra till att de sociala och ekonomiska värdena för fisket stärks. Till exempel kan en bättre balans mellan fiskeintressen i älvarnas nedre och övre delar medföra att turismen för laxfiske utvecklas och fritidsfisket efter lax gynnas i hela älvdalen. En sådan utveckling är i linje med regeringens strategi för hållbar turism och växande besöksnäring samtidigt som det bidrar till naturvärden och attraktiva livsmiljöer för landsbygden. Möjligheten att fördela fiskeresursen utifrån olika intressen och behov behöver därför utredas.

Utredaren ska därför

- bedöma om Havs- och vattenmyndigheten bör kunna meddela föreskrifter för andra än yrkesfiskare utifrån andra hänsyn än fiskevårdsskäl,
- analysera hur en sådan reglering bör utformas och om de förslag som Havs- och vattenmyndigheten har lämnat kan hantera perspektiv utifrån olika intressen och behov, och
- lämna författningsförslag.

Översyn av förutsättningarna för beslag av föremål

För att beslag av fisk, redskap, fiskefartyg eller andra föremål ska få göras krävs i dag att en person påträffas på bar gärning när han eller hon begår brott enligt fiskelagen (47 § fiskelagen). Berörd myndighetstjänsteman eller annan med befogenhet att ta föremål i beslag måste alltså vara på plats när det otillåtna redskapet sätts ut eller vittjas.

Havs- och vattenmyndigheten har i skrivelsen Förnyad hemställan av förslag till förtydligande av 47 § fiskelagen (1993:787) om begreppet bar gärning vid beslag (N2021/02107) anført att det är av synnerligen stor vikt att fiskeredskap som används vid pågående brott mot fiskelagen kan omhändertas på ett rättssäkert och effektivt sätt, oavsett om gärningsmannen befinner sig på platsen vid fiskeredskapet eller inte. Myndigheten påpekar att

otillåtna redskap som används för fiske under en tid då fiske är förbjudet eller redskap som är utformade på ett otillåtet sätt, påverkar de fiskbestånd som myndigheten avser att skydda och att det därför är mycket angeläget att sådant otillåtet fiske direkt kan stävjas.

Det finns anledning att se över om nuvarande reglering av när beslag får göras är ändamålsenlig och på bästa sätt bidrar till en effektiv fiskerikontroll.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om det bör vara möjligt att beslagta föremål även i andra situationer än då en person påträffas medan han eller hon begår ett brott, och
- lämna författningsförslag.

Uppdraget att se över bestämmelserna om fiskerikontroll

Nationell rätt behöver anpassas till EU:s bestämmelser om fiskerikontroll

Den 30 maj 2018 antog EU-kommissionen ett förslag till nya regler när det gäller stora delar av den gemensamma fiskerikontrollen (förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av rådets förordning (EG) nr 1224/2009, och om ändring av rådets förordningar (EG) nr 768/2005, (EG) nr 1967/2006 och (EG) nr 1005/2008 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1139 vad gäller fiskerikontroll). Förslaget innebär ändringar i bland annat kontrollförordningen och IUU-förordningen och syftar till att skapa effektivare kontrollåtgärder, förbättrad efterlevnad och verkställighet samt lika villkor för fiskets aktörer. Kommissionens förslag innehåller bland annat krav på bättre dokumentation och kontroll av landningsskyldigheten genom användning av kamerabevakning på riskfartyg, ändrade regler för spårbarhet, ett mer fullständigt informationssystem med digitaliserad rapportering av fångster och förstärkta regler om kontroll av fiskeredskap. Kommissionen föreslår även bland annat att det ska införas en gemensam förteckning över kriterier för vad som ska anses som allvarliga överträdelse, att samtliga medlemsstater ska införa administrativa sanktionssystem och att minimibötesnivåer ska införas för allvarliga överträdelse av bestämmelserna om fiske och fiskerelaterad verksamhet. Förslaget förhandlas för närvarande och trepartssamtal pågår sedan september 2021 mellan kommissionen, rådet och Europaparlamentet. Europaparlamentet och rådet har nått provisoriska

överenskommelser på en rad punkter, men stora delar kvarstår fortfarande att behandla.

De nya EU-bestämmelserna om fiskerikontroll behöver analyseras och det behöver göras en bedömning av vilka kompletterande bestämmelser som krävs för att anpassa det nationella regelverket till de nya unionsbestämmelserna. Syftet ska vara att säkerställa att Sverige har en ändamålsenlig kompletterande reglering till EU-reglerna om fiskerikontroll när de nya reglerna ska börja tillämpas.

Utredaren ska därför

- analysera vilka kompletterande bestämmelser som behövs i fiskelagstiftningen och i annan lagstiftning med anledning av de nya unionsbestämmelserna om fiskerikontroll, och
- lämna författningsförslag.

Fördelningen av ansvaret för fiskerikontrollen behöver förtydligas

Havs- och vattenmyndigheten har det övergripande ansvaret för fiskerikontroll i Sverige. Kontrollverksamheten genomförs i nära samarbete med Kustbevakningen som ansvarar för att genomföra fiskerikontroller till sjöss i samverkan med andra myndigheter med ansvar kopplat till fiskerinäringen. När det gäller marknadskontrollen av fiskeprodukter ansvarar Jordbruksverket för kontrollen av marknadsnormer och producentorganisationer och Havs- och vattenmyndigheten för övriga delar. Även länsstyrelsen ansvarar för viss tillsyn.

Havs- och vattenmyndigheten och Kustbevakningen fick under 2019 i uppdrag av regeringen att utreda och föreslå hur den svenska fiskerikontrollen kan förbättras och effektiviseras. Myndigheterna pekar i sina redovisningar från oktober 2020 på att deras och andra myndigheters uppdrag i vissa delar behöver förtydligas (N2020/02591). Av Havs- och vattenmyndighetens rapport framgår att förtydliganden behövs när det gäller myndigheternas uppdrag, mandat och ansvarsförhållanden för övervakning av yrkesfisket, Havs- och vattenmyndighetens mandat och ansvar för fisketillsynen, Havs- och vattenmyndighetens övergripande ansvar för kontrollen av fritidsfisket i allmänt och enskilt vatten i havet och de fem stora sjöarna samt myndigheternas uppdrag när det gäller tillsyn, övervakning, inspektion och kontroll. Havs- och vattenmyndigheten föreslår även att myndigheten

ges större möjlighet att följa upp den samlade svenska fiskerikontrollen och ges ett tydligare ansvar för tillsynsvägledningen på fiskets område för såväl yrkesfisket som fritidsfisket.

För att en effektiv fiskekontroll ska kunna bedrivas måste det vara tydligt vilken myndighet som ska utföra vilken uppgift. Regeringen har i budgetpropositionen för 2022 (prop. 2021/22:1) förstärkt finansieringen till berörda myndigheter för att utveckla och effektivisera fiskerikontrollen. Havs- och vattenmyndighetens och Kustbevakningens analys visar dock att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna behöver förtydligas på en rad områden. Utredaren ska därför med utgångspunkt i myndigheternas rapporter se över vilka ändringar som behöver göras i nuvarande regelverk för att ansvarsfördelningen ska bli tydligare.

Utredaren ska därför

- föreslå eventuella ändringar när det gäller mandat och ansvarsfördelning mellan de myndigheter som berörs av fiskerikontrollen, med utgångspunkt i myndigheternas uppdragsredovisningar, och
- lämna författningsförslag.

Datainsamling och kontroll av andra än yrkesfiskare behöver genomföras

De kontrollåtgärder som i dag vidtas för att säkerställa ett hållbart nyttjande av fiskeresurserna riktar sig framför allt mot yrkesfiskare. Fritidsfisket står dock för en stor del av nyttjandet av fiskebestånden, såväl när det gäller fångstmängder som samhällsekonomiska värden.

Havs- och vattenmyndigheten har i rapporten Förslag om utformning av rapporteringsskyldighet och fördelning av den tillgängliga fiskeresursen för andra fiskare än yrkesfiskare föreslagit ett antal åtgärder som syftar till en ökad kontroll av andra kategorier av fiskare än yrkesfiskare. I rapporten föreslås bland annat att myndigheten, om det finns särskilda skäl, ska kunna föreskriva om anmälnings- och rapporteringsskyldighet för andra än yrkesfiskare och att fiskarna ska kunna påföras en sanktionsavgift om reglerna om anmälnings- och rapporteringsskyldighet inte följs. Det föreslås även att fiskarna under vissa förutsättningar ska vara skyldiga att märka fångst och att en avgift ska kunna tas ut för hanteringen av fångstmärken.

En utökad kontroll av fritidsfisket behövs för att hantera den utveckling som fisket har genomgått och möjliggöra en adaptiv förvaltning som inkluderar andra än yrkesfiskare. Havs- och vattenmyndighetens förslag på åtgärder behöver dock analyseras i ljuset av de nya unionsbestämmelser om fiskerikontroll som kommer att införas. Om förslagen bedöms vara förenliga med de nya reglerna behöver det göras en analys av under vilka förutsättningar som krav på anmälan, rapportering och märkning ska gälla samt om avgift och sanktionsavgifter ska kunna tas ut.

Utredaren ska därför

- analysera om Havs- och vattenmyndighetens förslag på åtgärder för andra än yrkesfiskare är förenliga med de nya unionsbestämmelserna om fiskerikontroll,
- bedöma under vilka förutsättningar som krav på anmälan, rapportering och märkning ska gälla samt avgift och sanktionsavgifter kunna tas ut, för det fall att åtgärderna bedöms vara förenliga med de nya reglerna,
- analysera hur en rapporteringsskyldighet förhåller sig till bestämmelser om dataskydd och den enskildes behov av skydd, för det fall en sådan reglering föreslås, och
- lämna författningsförslag.

Uppdraget att föreslå förenklade förutsättningar för att bedriva vattenbruk

Med närmare hundra tusen sjöar, tiotusentals mil strömmande vattendrag och cirka tvåhundra mil kuststräcka med kringliggande hav har Sverige goda förutsättningar för odling av djur och växter i vatten, så kallat vattenbruk. Vattenbruket är en framtidsbransch som kan skapa jobb och tillväxt i hela landet. Det kan även bidra till att hållbarhetsmål nås och att landet får en bättre tillgång till fisk, skaldjur, musslor och alger vilket stärker Sveriges försörjningsförmåga.

I EU-kommissionens strategiska riktlinjer för ett mer hållbart och konkurrenskraftigt vattenbruk i EU för perioden 2021–2030 anges bland annat följande. Vattenbruket skapar arbetstillfällen och möjligheter till ekonomisk utveckling i EU:s kust- och landsbygdsområden. Sektorn kan också bidra till en utfasning av fossila bränslen ur ekonomin, till att bekämpa klimatförändringarna och mildra dess konsekvenser och till minskade föroreningar och bättre bevarande av ekosystemen (i linje med målen i

strategin för biologisk mångfald och nollföroreningsambitionen för en giftfri miljö), samtidigt som den deltar i en mer cirkulär resursförvaltning. Ett strategiskt och långsiktigt tillvägagångssätt för en hållbar tillväxt av EU:s vattenbruk är därför viktigare än någonsin.

Vattenbruk kan ha en negativ miljöpåverkan, främst på grund av utsläpp av näringsämnen som bidrar till övergödning, och påverka vilda bestånd av fisk genom parasiter och patogener. Inom vattenbruket sker emellertid en snabb teknikutveckling som skapar potential för ökad hållbarhet, till exempel när det gäller energi- och reningssystem, olika typer av vattenbruksanläggningar och begränsning av vattenåtgång. Vidare ökar diversifieringen av vilka djur- och växtarter, så som till exempel fisk, skaldjur, musslor och alger, som odlas. Dessa nya tekniker och odlingsätt har stor potential att bidra till ökad matproduktion, minskad miljöpåverkan och ökad energieffektivisering. Egenskaper i den akvatiska biomassan gör det även möjligt att använda den inom en rad nya områden utöver livsmedel, så som högvärdesprodukter inom sjukvård, hälsa och industri. Vattenbruket har därför en viktig roll i en växande bioekonomi.

Trots de goda förutsättningarna för vattenbruk i Sverige är ökningen i produktion och nyetableringar i landet relativt svag. En anledning till detta är att regelverket för vattenbruket är komplext och involverar prövningar enligt olika lagstiftningar och av olika myndigheter. Vattenbrukssektorn har vid flera tillfällen påtalat att en förenkling av regelverket är en central åtgärd för att öka nyetableringarna. I Jordbruksverkets och Havs- och vattenmyndighetens handlingsplan för utveckling av svenskt vattenbruk 2021–2026 anges bland annat att såväl vattenbrukare som handläggare på berörda myndigheter upplever att det är svårt att få en god översikt över regelverket och processen från uppstart av vattenbruket till kontroll och tillsyn. Detta skapar komplexa, tidskrävande och kostsamma utredningar.

Riksdagen har den 14 mars 2018 och 18 mars 2020 tillkännagett för regeringen att regeringen bör se över regelverket för vattenbruk (bet. 2017/18:MJU13, rskr. 2017/18:182 och bet. 2019/20:MJU11, rskr. 2019/20:185). Enligt utskottet är regelverket för vattenbrukstillstånd och därtill själva tillståndsprocessen behäftade med problem, vilket hämmar möjligheterna till utveckling. Utskottet noterar särskilt att tillståndsprocessen för vattenbruk i dag är mycket lång. För att det långsiktigt ska vara möjligt

att satsa på vattenbruk anser utskottet att tillståndsprocessen behöver kortas ned och tillstånden förlängas.

Jordbruksverket fick under 2018 i uppdrag av regeringen att inom ramen för livsmedelsstrategin kartlägga och utreda förutsättningarna för en förenklad prövning av vattenbruksverksamheter. Jordbruksverket lämnade flera förslag till författningsändringar, bland annat att begreppet vattenbruk bör definieras tydligare, att vattenbruk bör införas som självständigt begrepp i 7 kap. 16 § första stycket 1 miljöbalken samt att kategoriseringen av verksamhetskoder i miljöprövningsförordningen (2013:251) bör justeras. Myndigheten föreslog även ytterligare utredning angående införande av ”en väg in”, det vill säga en ökad samordning av prövning och tillsyn av vattenbruksverksamheter.

Det som framkommit visar att det finns ett behov av att se över hur regelverket på vattenbruksområdet kan förenklas för att främja ett konkurrenskraftigt och hållbart vattenbruk samt uppfylla målen i livsmedelsstrategin och andra relevanta mål och strategier, såväl på EU-nivå som på nationell nivå. Det är samtidigt viktigt att regelförenklingar inte urholkar till exempel ett högt miljöskydd, smittskydd eller djurskydd. I samband med översynen av regelverket ska utredaren även överväga om några ändringar behöver göras, till exempel när det gäller ordningen för överprövning av beslut om tillstånd.

Den ökade diversifieringen inom vattenbruksnäringen, där odling av till exempel alger, skaldjur och blötdjur i framtiden kan komma att utgöra en större andel av produktionen, medför att regler om vattenbruk inte nödvändigtvis behöver vara en del av fiskerilagstiftningen. I till exempel Norge, som har en avsevärt större vattenbruksnäring än Sverige, finns regler för vattenbruk samlade i en egen lagstiftning (Akvakulturloven (LOV-2005-06-17-79)). Det bör därför övervägas om det även i Sverige bör införas en vattenbrukslag med tillhörande förordning där, så långt som det är möjligt och ändamålsenligt, reglerna för vattenbruk samlas.

Utredaren ska därför

- kartlägga den lagstiftning som styr bedrivandet av vattenbruksverksamhet,
- föreslå förenklingar av regelverket för vattenbruk när det gäller tillståndsgivning, annan prövning och tillsyn i syfte att bland annat förkorta handläggningstiderna, minska antalet involverade myndigheter, undvika dubbelprövning och att beslut som fattats enligt olika regelverk

står i strid med varandra samt få en mer likartad regeltillämpning samtidigt som ett högt miljöskydd, smittskydd och djurskydd upprätthålls,

- analysera hur lagstiftningen kan underlätta och främja ökad hållbarhet och innovation inom vattenbruket, till exempel avseende vattenbrukets teknikutveckling och ökade diversifiering,
- ta ställning till om några andra ändringar av regelverket behöver göras,
- överväga om det är ändamålsenligt att samla de bestämmelser som reglerar vattenbruket i en lag med tillhörande förordning, och i så fall föreslå en sådan lag och förordning, och
- lämna författningsförslag.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i den utsträckning det behövs inhämta synpunkter och upplysningar från berörda myndigheter och organisationer.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, kommittéväsendet och EU. Vid behov ska information om erfarenheter från andra länder inhämtas. Utredaren ska förhålla sig till relevanta delar av det arbete som bedrivs inom ramen för pågående utredningar om reglering av fisket för att skydda marina skyddade områden och ändamålsenliga undantag från strandskyddet för de areella näringarna.

Uppdraget att föreslå förenklade förutsättningar att bedriva vattenbruk ska redovisas senast den 1 juli 2023. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 29 november 2024.

(Näringsdepartementet)