



Er ref/dnr: LI2025/01477

Vårt dnr: 2025/0117

Landsbygds- och
Infrastrukturdepartementet

Stockholm 17 december 2025

**Yttrande över slutbetänkandet "En moderniserad fiskelagstiftning"
(SOU 2025:89)**

Sammanfattning

- Naturskyddsföreningen välkomnar ambitionen att modernisera fiskelagstiftningen, men konstaterar att flera centrala delar brister i att säkerställa ekologiskt hållbar, EU-samordnad och modern fiskeförvaltning.
- Naturskyddsföreningen anser att syftesbestämmelsen i den moderniserade fiskelagen tydligare måste ange att ekologisk hållbarhet är en förutsättning för ekonomisk och social hållbarhet, samt att fiske endast får ske inom ramarna för ekosystemens bärkraft.
- Naturskyddsföreningen avstyrker utredningens förslag att behålla den nuvarande lagvalsregeln oförändrad. Vi anser att det tydligt måste framgå att fiskelagstiftningen är underordnad miljöbalkens övergripande mål, principer och bestämmelser, inklusive ekosystemansats, hänsynsregler och miljökvalitetsnormer.
- Naturskyddsföreningen anser att regeln om att föreskrifter "inte får vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras" bör tas bort, eftersom den prioriterar fiskets intressen framför miljön och riskerar att blockera ekologiskt nödvändiga beslut.
- Naturskyddsföreningen anser att lagen bör kompletteras med tydliga definitioner som gör ekologisk hållbarhet styrande, exempelvis begrepp som ekosystembaserad förvaltning, bifångster, skyddade arter, fiskefria områden och marina skyddade områden.
- Naturskyddsföreningen välkomnar möjligheten att Havs- och vattenmyndigheten kan meddela föreskrifter som villkorar fisketillstånd, inklusive begränsningar för bottentrålning, selektiva redskap och elektronisk övervakning, samt krav på insyn och konsekvensanalyser.

- Naturskyddsföreningen anser att fiskevårdsföreskrifter måste bygga på tydliga ekologiska kriterier, där ekologiska tröskelvärden, försiktighetsprincipen vid osäkerhet och ekosystemens behov styr regleringen, snarare än en balans mellan olika intressen.
- Naturskyddsföreningen anser vidare att naturvårdsbestämmelser bör moderniseras för att uppfylla EU:s ökade krav på återställning av marina livsmiljöer, skydd av hotade arter och ekosystembaserad förvaltning.
- Naturskyddsföreningen anser att sanktionssystemet måste reformeras: sanktioner ska vara proportionerliga, avskräckande och kopplade till den ekologiska skadan, med administrativa avgifter som huvudregel och skärpta nivåer vid överträdelser i skyddade områden. Straff bör omfatta överträdelser som riskerar att orsaka skada på fiskbestånd och marina ekosystem.

Inledning

Naturskyddsföreningen välkomnar ambitionen att modernisera fiskelagstiftningen. Samtidigt konstaterar vi att flera centrala delar av utredningen inte lever upp till kraven på en ekologiskt hållbar, EU-samordnad och modern fiskeförvaltning. Utredningen brister allvarligt i att integrera miljöbalkens grundläggande principer och analyserar inte hur den moderniserade fiskelagstiftningen ska bidra till genomförandet av naturrestaureringsförordningen, CBD-åtagandena och EU:s biodiversitetsstrategi, samtidigt som flera föråldrade begränsningar som hindrar miljöhänsyn föreslås behållas.

Tillståndet i både Östersjön och Västerhavet är fortsatt mycket oroande. Flera viktiga fiskbestånd visar svag återhämtning eller ligger kvar på historiskt låga nivåer¹, vilket speglar långvariga problem med överfiske, bristande ekosystemfunktion och klimatpåverkan. Även arter och livsmiljöer som inte är direkta mål för fisket påverkas negativt - exempelvis genom bifångster, fysisk påverkan på botten och en redan hårt ansträngd havsmiljö. Trots att fisket är ett av de största direkta påverkanstrycken på havsmiljön saknas kopplingar till centrala mål såsom 30 procent skyddat hav till 2030, ekologisk konnektivitet, kumulativa effekter och återställning av marina ekosystem. Denna avsaknad försvagar lagstiftningens miljöambition och måste åtgärdas genom att integrera tydliga krav på hur fiskereglering ska stödja ekologisk återhämtning och minskad påverkan från fiske.

¹ Havs- och vattenmyndigheten (2024) Marin Strategi för Nordsjön och Östersjön 2024-2029. Rapport 2024:12. [Marin strategi för Nordsjön och Östersjön](#)

Specifika synpunkter

9. Syftet

9.3 Lagen ska innehålla en inledande syftesbestämmelse

Naturskyddsföreningen stöttar att den moderniserade fiskelagen ska innehålla en inledande syftesbestämmelse, men anser att den föreslagna syftesbestämmelsen är otillräcklig eftersom den utgår från att fiskets långsiktiga ekonomiska och sociala hållbarhet är det primära målet. Detta riskerar att osynliggöra att ekosystemens bärkraft, resiliens och goda miljöstatus är en grundförutsättning för allt hållbart nyttjande. Det bör tydligare framgå att ekologisk hållbarhet är en förutsättning för ekonomisk och social hållbarhet, inte ett mål bland flera.

Vi rekommenderar att syftet formuleras så att fiskelagen ska bidra till att *säkerställa livskraftiga fiskbestånd och fungerande marina ekosystem*, samt att *fiske endast får bedrivas när det kan ske inom ramarna för ekosystemens bärkraft och enligt försiktighetsprincipen*.

9.9 Lagen ska innehålla reglering om förhållandet till miljöbalkens bestämmelser

Naturskyddsföreningen avstyrker utredningens förslag att föra över den nuvarande lagvalsregeln oförändrad. För att undvika missförstånd och att viktiga bestämmelser i miljöbalken förblir oanvända i fiskesammanhang bör det förtydligas i lagtexten att miljöbalken gäller parallellt med fiskelagen samt att 7 och 8 kap. miljöbalken har företräde framför fiskerilagstiftningen.

Naturskyddsföreningen delar utredningens slutsatser att miljöbalken gäller parallellt med fiskelagstiftningen. Det finns emellertid ett stort problem, som också bekräftas av länsstyrelserna, att miljöbalken aldrig tillämpas i fiskefrågor. Det innebär att centrala delar av miljöbalken såsom mål och ekosystemansats (1 kap.), hänsynsregler (2 kap.) och miljökvalitetsnormer (5 kap.) inte beaktas i relation till fiskelagstiftningen. Detta är inte förenligt med dagens miljörättsliga ramverk, där dessa kapitel utgör fundamentet för allt miljörelaterat beslutsfattande i Sverige. Flera av dessa bestämmelser i miljöbalken genomför också EU-rätt som måste få genomslag i svensk rättstillämpning. Att fisket undantas från dessa grundläggande principer är orimligt och skapar ett parallellt rättssystem där fisket särbehandlas.

Utredningen återger även myndigheternas kritik om att miljöbalkens hänsynsregler inte beaktas vid föreskrifter och prövning enligt fiskelagen. Trots att utredningen bekräftar problemets existens föreslås ingen förändring. Det innebär att samma brister kan väntas kvarstå i den moderniserade fiskelagstiftningen. Vi anser därför att lagvalsregeln måste förtydligas så att det klart framgår att fiskelagstiftningen är underordnad miljöbalkens övergripande mål och principer samt balkens bestämmelser i övrigt.

Regeln att föreskrifter "inte får vara så ingripande att fisket avsevärt försvåras" härstammar från 1960-talets naturvårdslag och är inte förenlig med varken

försiktighetsprincipen, nationella klimat- och miljömål eller kraven på restaurering av bestånd och ekosystem. I praktiken fungerar denna regel som skyddsregel för fiskets intressen framför miljön, och riskerar att blockera ekologiskt nödvändiga beslut. Vi anser att denna begränsning bör tas bort.

9.10 Lagen ska endast innehålla vissa ord och uttryck som definieras i nuvarande fiskelagstiftning

Naturskyddsföreningen välkomnar ambitionen att harmonisera den moderniserade fiskelagen med EU:s gemensamma fiskeripolitik. Samtidigt skapar förslaget risk för betydande luckor eftersom endast ett fåtal traditionella definitioner föreslås behållas. Centrala begrepp som ekosystembaserad förvaltning, försiktighetsprincipen, hållbart fiske, kumulativa effekter och fiskets påverkan saknas, vilket försvårar tillämpning, uppföljning och rättssäkerhet.

Fiskelagen bör kompletteras med definitioner som gör ekologisk hållbarhet styrande, inklusive begrepp som bifångster, skyddade arter, fiskefria områden och marina skyddade områden. På så sätt kan lagen bidra till återuppbyggnad av fiskbestånd, ekosystembaserad förvaltning och uppfyllande av både nationella och internationella miljömål, samtidigt som den harmoniseras med EU-rätten.

11. Bedrivande av yrkesmässigt fiske

Naturskyddsföreningen anser att prövningen av fiskelicenser bör innefatta tydliga miljökriterier som beaktar beståndens status och ekosystemeffekter. Möjligheten att begränsa licenser till vissa arter, områden eller tidsperioder är positiv och bör användas för att främja hållbart småskaligt fiske. Vi efterlyser också transparens och möjlighet till insyn i prövningsprocessen

Vi vill betona att kvoter är det primära verktyget för att anpassa fisketrycket till beståndens status. Licenssystemet kan däremot bidra till att motverka överkapacitet och styra flottans sammansättning. Licensprövningen bör därför ha tydliga hållbarhetskriterier, men den ska inte ses som ett substitut för en biologiskt hållbar kvotsättning.

11.4 Personlig fiskelicens

Naturskyddsföreningen vill understryka vikten av att licenser för yrkesmässigt fiske - även de personliga fiskelicenserna - kan omprövas mot beståndens utveckling. I dag saknas möjlighet att återkalla en personlig fiskelicens på grund av negativ beståndsutveckling, vilket innebär en risk för fortsatt fisketryck även när bestånd visar tydliga nedgångar. Särskilt i insjöfisket, där många arter uppvisar snabba beståndsfuktuationer, är långvariga licenser utan ekologisk omprövning problematiska. Vi anser därför att den moderniserade lagstiftningen bör innehålla krav på regelbunden bedömning av beståndssituationen samt möjlighet att återkalla licenser av ekologiska skäl.

Vi stödjer utredningens slutsats att personlig fiskelicens även fortsättningsvis bör vara begränsad till fysiska personer. Detta minskar risken för ökat fisketryck och försvårar handel och koncentration av licenser, vilket är viktigt ur både bevarande- och rättviseperspektiv.

11.7 Föreskrifter om fisketillstånd

Naturskyddsföreningen ser positivt på att den moderniserade fiskelagen öppnar för att Havs- och vattenmyndigheten ska kunna meddela föreskrifter som villkorar fisketillstånd. Detta verktyg är särskilt viktigt för att skydda marina skyddade områden, där tillträde kan kopplas till användning av selektiva redskap och elektronisk övervakning.

Vi bedömer också att fisketillstånd kan och bör användas för att begränsa bottentrålning, som ett starkt verktyg för att minska negativ påverkan på känsliga bottenar.

Slutligen anser vi att framtagandet av föreskrifter bör ske med öppenhet, konsekvensanalys och möjlighet till insyn från berörda aktörer, inklusive civilsamhället, för att stärka legitimitet och efterlevnad.

11.10 Överlåtbara fiskerättigheter

Naturskyddsföreningen vill framhålla att systemet med överlåtbara fiskerättigheter (ITQ) inte har visat sig främja vare sig fiskbestånden eller den ekologiska statusen i Östersjön eller Västerhavet. Utvärderingar av systemet är få och delvis föråldrade. Havs- och vattenmyndighetens (HaV) senaste genomgångar för pelagiskt fiskeri från 2014 saknar helt en analys av de ekologiska och miljömässiga effekterna av förvaltningssystemet. Detta visar på ett stort behov av en noggrann och modern utvärdering innan systemet eventuellt vidareutvecklas eller införs på andra delar av fisket.

Naturskyddsföreningen vill vidare uppmärksamma att systemet med överlåtbara fiskerättigheter kan påverka fiskeföretagens incitament att fiska selektivt och främja hållbart fiske. Införandet av ITQ har koncentrerat det pelagiska fisket till ett fåtal större aktörer, vilket riskerar att öka fisketrycket på lokala delpopulationer och därmed påverka genetisk mångfald negativt.

Vi välkomnar att frågan om ITQ-system och kompletterande villkor utreds vidare, men vill samtidigt betona att systemet i sin nuvarande form inte har visat sig gynna hållbart fiske eller ekologisk status, och att försiktighet och tydliga miljömål måste präglade alla framtida överväganden

11.11 Förslag i fråga om elektronisk fjärrövervakning

Naturskyddsföreningen ser positivt på att den moderniserade fiskelagen inför krav på elektronisk fjärrövervakning (REM) för fartyg med hög risk för överträdelser av landningsskyldigheten. Detta är ett nödvändigt verktyg för att säkerställa efterlevnad, minska utkast och möjliggöra en mer selektiv och

hållbar förvaltning, då utvärderingar från befintliga REM-projekt visar på tydligt förbättrad regelefterlevnad².

För att systemen ska få avsedd effekt bör regelverket tydligt ange vilka fartyg som omfattas, tekniska krav, övervakningens omfattning, behandling och lagring av data samt myndighetens ansvar och resurser för uppföljning. Kraven bör vara proportionerliga i förhållande till risk, och insyn samt möjlighet till granskning bör säkerställas.

Vi ser även positivt på att Sverige använder möjligheten att utvidga REM-kraven till fartyg under 18 meter och att incitament erbjuds för frivillig anslutning för att stärka transparens och ansvarstagande i fisket. Om praktiskt möjligt bör även kameror för bifångstövervakning införas.

11.14 Bemyndiganden som rör yrkesfisket

Naturskyddsföreningen ser positivt på att den moderniserade fiskelagen tydliggör bemyndiganden för föreskrifter som reglerar yrkesfiskets bedrivande, landningsskyldighet och uppgiftsskyldighet. Dessa instrument är centrala för att säkerställa hållbar förvaltning av fiskbestånden, främja spårbarhet och möjliggöra effektiv kontroll, inklusive av mindre fartyg som ofta omfattas av nationellt utrymme.

Vi vill lyfta behovet av att föreskrifterna tydligt möjliggör: 1) begränsningar av vilka arter som får fångas, skördas eller säljas, 2) reglering av fiskemetoder och redskap för att minska bifångst och skydda känsliga områden, och 3) fullständig uppgiftsskyldighet och positionsrapportering som möjliggör korrekt kvotkontroll och transparens i fisket.

Det är viktigt att dessa regler utformas med flexibilitet för att snabbt kunna anpassas till miljöförändringar, hotade bestånd och EU:s gemensamma fiskeripolitiska krav.

14. Fiskevård, naturvård och utsättning

Fiskevård och naturvård är centrala delar av en hållbar förvaltning av våra vattenmiljöer. De åtgärder som regleras inom fiskevården - såsom restaurering av habitat, skydd av vandringsvägar och utsättningar - påverkar inte bara fiskbestånd utan hela ekosystem. Det är därför avgörande att fiskelagstiftningen tydligt integrerar ekologisk hållbarhet, bevarandemål och EU:s rättsliga krav på skydd av arter och livsmiljöer.

Sverige är bundet av EU:s bemyndiganden för bevarande av marina biologiska resurser. Samtidigt visar dagens regelverk att fiskevårdsåtgärder och naturvårdshänsyn fortfarande behandlas som delvis separata spår, där naturvård i många fall ges lägre tyngd än fiskeintressena. Begränsningsregeln, dvs. att föreskrifter inte får "avsevärt försvåra fisket", skapar dessutom en strukturell obalans som riskerar att försvaga de ekologiska målen.

Mot denna bakgrund är det centralt att de förslag som nu läggs fram säkerställer att fiskevårdsåtgärder inte underminerar genetisk variation, hotade arter eller känsliga livsmiljöer, och att naturvårdens behov ges fullt genomslag i både föreskrifter, analyser och beslutsprocesser. Fiskevården måste utgå från ekosystemansatsen och bidra till de bevarandemål som följer av EU-rätten, miljöbalken och internationella åtaganden.

14.3 Fiskevård

Naturskyddsföreningen välkomnar att fiskevård lyfts som ett eget avsnitt i den moderniserade fiskelagstiftningen. Fiskevård är ett centralt verktyg för att bevara biologisk mångfald, återställa vattenmiljöer och säkerställa livskraftiga bestånd på lång sikt. Den har därmed en direkt koppling till Sveriges arbete med miljökvalitetsmålen, EU:s art- och habitatdirektiv samt den nya naturrestaureringsförordningen (NRF).

Vi delar utredningens bedömning att ansvarsfördelningen mellan staten och fiskerättsägare i dag är otydlig. Otydlig ansvarsfördelning riskerar att leda till brister i såväl åtgärdsarbete som tillsyn, vilket i sin tur försvårar uppfyllandet av miljökvalitetsmålen och EU:s bevarandekrav. Vi stödjer att regelverket harmoniseras med EU-förordningarna för att undvika dubbelreglering, men vill betona att Sverige måste kunna gå längre när miljöskäl kräver det. Den gemensamma fiskeripolitiken (CFP) sätter miniminivåer - inte tak. Fiskevårdsföreskrifter måste även fortsättningsvis kunna utformas så att de motsvarar lokala och nationella ekologiska behov.

Vidare saknar utredningen en tydlig diskussion om vilka ekologiska kriterier som ska styra användningen av fiskevårdsföreskrifter. Naturskyddsföreningen anser att den moderniserade fiskelagen bör slå fast att:

- fiskevårdsföreskrifter ska grundas på ekologiska tröskelvärden.
- försiktighetsprincipen måste vara styrande när det råder osäkerhet
- reglering ska utgå från ekosystemens behov, inte från en balans mellan intressen

Detta är avgörande för att förvaltningen ska vara effektiv och långsiktig samt leva upp till EU:s krav på ekosystembaserad förvaltning.

Något utredningen inte heller berör är hur fiskevårdsföreskrifter förhåller sig till naturrestaureringsförordningen. Eftersom fiskevård syftar till att återställa vatten- och kustekosystem, förbättra livsmiljöer för fisk, återställa konnektivitet och minska störning och press från fiske, utgör dessa åtgärder direkt stöd för NRF:s mål om funktionella och livskraftiga marina ekosystem. Den moderniserade fiskelagen bör därför tydligt koppla fiskevårdsföreskrifterna till NRF, så att förvaltningen säkerställer ekosystemens återhämtning och populationers långsiktiga livskraft

14.4 Naturvård

Naturskyddsföreningen välkomnar att bestämmelserna om naturvårdshänsyn även fortsättningsvis ges en tydlig plats i fiskelagstiftningen, samtidigt som vi anser att utredningens förslag är alltför återhållsamt.

Att överföra reglerna "i princip oförändrade" innebär i praktiken att Sverige väljer att inte ta höjd för EU:s ökade krav på återställning av marina livsmiljöer, ökande press på kust- och havsekosystem, behovet av att integrera naturvård i fiskeförvaltningen på ett mer systematiskt sätt samt den uttalade ambition som både EU och Sverige har kring ekosystembaserad förvaltning. Det är därför motsägelsefullt att samtidigt föreslå att centrala naturvårdsbestämmelser endast ska flyttas över utan att moderniseras eller stärkas.

Vidare konstateras det i utredningen att uppdraget inte har varit att göra en total översyn av naturvårdsbestämmelserna. Det innebär dock inte att lagstiftaren kan bortse från de tydliga krav som följer av bland annat EU:s art- och habitatdirektivet, havsmiljödirektiv och ramdirektivet för vatten.

15. Hantering av fiskeri- och vattenbruksprodukter

15.2 Bestämmelser om hantering av fiskeri- och vattenbruksprodukter

Naturskyddsföreningen välkomnar att den moderniserade fiskelagstiftningen stärker spårbarhet och vägning av fiskeri- och vattenbruksprodukter, vilket kan bidra till ökad transparens i hela produktionskedjan. Vi ser det som positivt att aktörer ska dokumentera och digitalt tillgängliggöra information om partier och fångstområden, vilket i ett senare skede kan underlätta för konsumenter att göra hållbara val och för förvaltningen att ta hänsyn till lokala bestånd. Vi betonar att undantag och förenklingar inte får äventyra möjligheten till lokal miljöhänsyn eller kontroll.

15.4 Lagen och förordningen ska innehålla bestämmelse om undantag från toleransmarginalen vid vägning i förtecknade hamnar

Som miljöorganisation är vi oroad över att utökade toleransmarginaler kan öka risken för felrapportering av fångster. Även om det inte handlar om att rapportera "fel" medvetet, innebär större marginaler att uppgifter om landad mängd kan bli mindre precisa. Om detta sker systematiskt riskerar det att underskatta verkligt fisketryck, vilket kan leda till för höga kvoter och hota beståndens långsiktiga hållbarhet. Under en kontrollinstats kunde Havs- och vattenmyndigheten konstatera att stor felrapportering gällande blandfisket av sill och skarpsill², och Internationella havsforskningsrådet har i sina råd för strömmingen i centrala Östersjön under flera år lyft hur felrapportering bidrar till osäkerhet i deras bedömning och råd³. För att minska riskerna är det

² Havs- och vattenmyndigheten (2020) Uppdrag att utreda och föreslå hur fiskerikontrollen kan förstärkas. Dnr: 3792-19. [Uppdrag att utreda och föreslå hur fiskerikontrollen kan](#)

³ ICES (2025). Herring (*Clupea harengus*) in subdivisions 25-29 and 32, excluding the Gulf of Riga (central Baltic Sea). ICES Advice: Recurrent Advice. Report. <https://doi.org/10.17895/ices.advice.27202617.v1>
ICES (2024). Herring (*Clupea harengus*) in subdivisions 25-29 and 32, excluding the Gulf of Riga (central Baltic Sea). ICES Advice: Recurrent Advice. Report. <https://doi.org/10.17895/ices.advice.25019276.v1>

avgörande att kameror, vägningssystem och inspektioner fungerar effektivt och att myndigheterna har resurser för uppföljning.

16. Kontroll och övervakning

Trots förbättringar kvarstår betydande brister i dagens fiskerikontroll, något som EU-kommissionen påpekat inte bara en, utan två gånger⁴. Systemet är fortfarande utformat för ett kvotfokuserat fiske och fångar inte upp de ekologiska riskerna tillräckligt. Låg täckning av oberoende övervakning, brister i rapportering av bifångster, svag transparens och otillräcklig kontroll av känsliga områden undergräver både miljömålen och förvaltningens trovärdighet. För att säkerställa en hållbar och rättvis fiskeripolitik krävs därför ett modernt, heltäckande och ekologiskt inriktat kontrollsysteem.

16.3 Utredningens förslag om fördelning av ansvaret för kontroll och övervakning

Tydlig ansvarsfördelning är avgörande för effektiv fiskekontroll och för att säkerställa att regler för hållbart fiske följs. Vi noterar att förslaget till den moderniserade fiskelagen och fiskeförordningen tydliggör Havs- och vattenmyndighetens övergripande ansvar, inklusive kontrollvägledning och samordning, och formellt pekar ut Jordbruksverket, Kustbevakningen, länsstyrelserna och Transportstyrelsen som ansvariga myndigheter inom sina respektive områden. Detta är ett steg i rätt riktning.

Samtidigt kvarstår betydande risker för fragmentering och inkonsekvent tillsyn. Flera myndigheter kan ha ansvar inom samma geografiska områden, och det finns fortfarande ingen detaljerad reglering av hur gränser och samordning ska fungera i praktiken. För Naturskyddsföreningen är detta en viktig fråga: utan tydliga mandat och ansvar kan tillsynen bli ojämn över landet, vilket riskerar att undergräva kontrollen av fisket, skydd av hotade arter, bifångstbegränsning och andra miljömässiga mål.

Förslaget att Havs- och vattenmyndigheten ska kunna överlåta vissa uppgifter till länsstyrelser och andra myndigheter är positivt för flexibilitet och resursutnyttjande. Samtidigt visar det på behovet av tydliga krav på utbildning, resurser och mandat, så att kontrollen kan genomföras konsekvent och enligt både nationella och EU-bestämmelser.

Naturskyddsföreningen ser också positivt på att förslaget innehåller en femårig utvärdering, vilket ger möjlighet att justera ansvarsfördelningen och förbättra samordningen vid behov. Trots detta är det viktigt att redan från början etablera en klar struktur för vem som ansvarar för vad, så att kontrollen blir enhetlig, effektiv och miljömässigt ändamålsenlig.

Huvudmålet måste vara att undvika fragmentering och inkonsekvens i tillsynen, eftersom det är avgörande för att Sverige ska nå ett hållbart fiske. För

⁴ European Court of Auditors. (2022). *EU action to combat illegal fishing – Control systems in place but weakened by uneven checks and sanctions by Member States* (Special Report No. 20/2022) [Special Report 20/2022: EU action to combat illegal fishing](#)

Naturskyddsföreningen är det därför centralt att lagen och förordningen tydligt reglerar både ansvar och mandat för varje myndighet och att samordning och vägledning prioriteras.

16.4 Utredningens förslag om befogenhet vid kontroll och övervakning

Naturskyddsföreningen välkomnar att den moderniserade fiskelagen föreslår stärkta befogenheter för myndigheter och fiskevakter att genomföra kontroller och beslag av olagliga fiskeredskap. Detta är en nödvändig åtgärd för att skydda fiskbestånd och motverka olagligt fiske, vilket utgör ett direkt hot mot biologisk mångfald och hållbara marina ekosystem.

Vi stödjer särskilt utökade möjligheter till beslag även när gärningspersonen inte kan påträffas på bar gärning. Detta är avgörande för att kunna ingripa mot otillåtna redskap som annars fortsätter att orsaka skada, både på bestånden och på havsmiljön, inklusive problemet med övergivna och plastbaserade redskap.

Vi vill dock understryka att stärkta befogenheter måste kombineras med tydliga rutiner och krav på utbildning för kontrollpersonal, samt transparenta processer för rättssäkerhet. Endast då kan åtgärderna bli både effektiva och legitima, och säkerställa att miljömålen uppnås samtidigt som individers rättigheter respekteras.

17. Straff och sanktioner

Dagens sanktionssystem på fiskeområdet är splittrat, överskådligt och delvis otidsenligt. Sanktionerna finns spridda över flera lagar, bland annat fiskelagen, miljöbalken, brottsbalken, EU:s kontrollförordning och fiskeförordningen, och hanteras av flera aktörer, såsom polis, åklagare, Havs- och vattenmyndigheten, Kustbevakningen och domstolar. Detta skapar osäkerhet om vilket system som ska tillämpas, vilka beviskrav som gäller och vilka sanktioner som är proportionerliga. Trots att EU:s kontrollförordning kräver sanktioner som är effektiva, proportionella och avskräckande är det svenska systemet i dag varken konsekvent eller ekologiskt riskbaserat.

I praktiken nedprioriteras många överträdelser, och endast en liten andel leder till åtal eller betydande ingripanden⁵. En mycket stor del av brotten gäller felrapporteringar, brister i märkning och andra formella fel, vilka ofta avfärdas som bagateller trots att de är centrala för spårbarhet och ekologiskt hållbar förvaltning. Dessa "små" överträdelser såsom felaktiga artuppgifter, fel fångstområde, omärkta redskap, toleransmarginaler som överskrids reser efter resor har en betydande kumulativ påverkan på fiskbestånd, kontrollmöjligheter och förvaltningens legitimitet. Det nuvarande systemet saknar mekanismer för att väga in kumulativ risk, vilket leder till att återkommande överträdelser inte får genomslag i sanktioner.

⁵ BalticWaters (2023) Fel och fusk i fisket – ett hot mot Östersjön. [Fiskerikontroll-granskning-2023.pdf](#)

17.7 Både bestämmelser om administrativa sanktioner och straffrättsliga sanktioner i svenskt rätt kan uppfylla kraven på sanktioner i EU:s ändrade kontrollbestämmelser

Naturskyddsföreningen delar utredningens bedömning att svensk rätt *formellt* ger utrymme för både administrativa och straffrättsliga sanktioner som kan uppfylla kraven i EU:s ändrade kontrollförordning. Vi bedömer dock att utredningen är alltför positiv i sin bedömning av den praktiska tillämpningen av detta.

I dag är sanktionsnivåerna ofta för låga för att vara avskräckande eller för att effektivt beröva den ekonomiska vinsten av illegalt fiske, vilket är ett uttryckligt krav i artikel 89a i EU:s kontrollförordning (Regulation (EU) 2023/2842). Företagsbot tillämpas sällan inom fiskesektorn och på nivåer som inte motsvarar vare sig vinster eller miljöskada. Administrativa avgifter, som borde vara det snabbaste och mest verkningsfulla verktyget, är i många fall lägre än värdet av den otillåtna fångsten och används ojämnt mellan myndigheter.

Utredningen analyserar inte heller hur förverkandereglerna fungerar i praktiken, eller om de sammantaget kan säkerställa att vinsten av överträdelser elimineras. Det saknas dessutom en koppling mellan sanktionsnivåer och faktisk eller potentiell skada på fiskbestånd och marina ekosystem, trots att detta är en central del av EU:s krav.

En ytterligare brist är att det svenska kontrollsystemet inte har tillräckliga resurser eller verktyg för att konsekvent upptäcka och beivra överträdelser. När stora mängder ärenden läggs ned av Kustbevakningen, Polisen och Åklagarmyndigheten på grund av bristande bevis, oidentifierbara redskap eller låga prioriteringar, förlorar även väl utformade sanktionsregler sin funktion.

Vår samlade bedömning är att Sverige i praktiken inte uppfyller kontrollförordningens artikel 89a, eftersom dagens sanktionssystem inte säkerställer att den som bryter mot reglerna faktiskt förlorar den ekonomiska vinningen av överträdelser eller att miljöskadan beaktas. För att nå förordningens syfte, det vill säga att motverka överfiske, minska IUU-risker och skydda beståndens långsiktiga bärkraft, krävs ett betydligt mer ändamålsenligt sanktionssystem där sanktionernas nivåer och tillämpning står i proportion till den *ekologiska påverkan* som felaktigheter bidrar till.

17.9 Utredningens bedömningar och förslag om ev. sanktionsväxling och val av sanktion för överträdelse av EU:s ändrade kontrollbestämmelser

17.9.1 Det behövs en närmare översyn av sanktionsbestämmelserna i den nuvarande lagstiftningen och regleringen i den moderniserade fiskelagstiftningen bör som utgångspunkt utgå från en gemensam systematik
Naturskyddsföreningen delar utredningens bedömning att det nuvarande sanktionssystemet inom fiskelagstiftningen inte uppfyller kraven på att vara effektivt, proportionerligt och avskräckande. En översyn är nödvändig och bör

leda till ett betydligt starkare och mer ändamålsenligt sanktionssystem som säkerställer efterlevnad av både nationella och EU-rättsliga bestämmelser. Den moderniserade fiskelagstiftningen bör bygga på en enhetlig och tydlig systematik, men framför allt måste sanktionerna höjas så att de reellt avskräcker och eliminerar den ekonomiska vinningen av olagligt fiske, något vi även nämnde i ovanstående avsnitt (17.7)

Sverige bör införa nationella kriterier för allvarliga överträdelser som tydligt tar hänsyn till ekologisk påverkan, inklusive särskilt skärpta sanktioner vid överträdelser i eller nära marina skyddade områden. Administrativa sanktionsavgifter bör vara huvudregel, men nivåerna behöver höjas väsentligt. För de allvarligaste överträdelserna bör även straffrättsliga påföljder och företagsbot användas. Sverige får inte riskera att hamna under EU-rättens miniminivåer; ett effektivt sanktionssystem är en grundläggande förutsättning för att uppnå hållbart fiske och fungerande marina ekosystem.

17.9.2 Straff bör förbehållas förfaranden som kan orsaka påtaglig skada på fiskelagstiftningens skyddsintressen

Naturskyddsföreningen delar utredningens utgångspunkt att straff ska förbehållas överträdelser som skadar fiskbestånd och marina ekosystem, men bedömer att den föreslagna tröskeln "påtaglig skada" är för hög. Inom fisket uppstår många av de mest allvarliga effekterna genom kumulativa och svårupptäckta regelbrott, särskilt i känsliga bestånd och skyddade områden. Straffansvar bör därför även omfatta överträdelser som *riskerar* att orsaka skada.

Detta remissvar har utarbetats av Emelie Lundqvist, sakkunnig Hav och fiske vid rikskansliet, med hjälp av Therese Börjesson chef för avdelningen Biologisk mångfald och miljögifter på Naturskyddsföreningen.

För Naturskyddsföreningen

Stockholm dag som ovan



Beatrice Rindevall
Ordförande



Therese Börjesson
Avdelningschef
Biologisk mångfald och miljögifter